

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 74

HAZİRAN 2002

SAYI: 435

İÇİNDEKİLER

Mustafa AYIK	Mülki İdare Şurası	1
M. Lütfullah BİLGİN	Kamu Yönetiminde Yeni Gelişmeler ve Mülki İdare Sisteminin Geleceği İçin Toplam Kalite Yönetim Modeli	33
Recep SANAL	Kurumsal Yönetim (Corporate Governance) Kavramı ve Türk Kamu Yönetimi Açısından Önemi	41
Çağatay ÖZCAN	4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Uygulanması Sırasında Görülen Aksaklıklar... ..	75
Sabri BAŞKÖY	Yeni Gelişmeler Işığında 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Prosedürü.....	87
Dr Ahmet ALTIPARMAK	İl ve İlçelerde Mevcut Hizmet Kapasitesinin Kullanılması ve Mülki İdare Amirleri.....	101
Doç. Dr. Emin KÖKTAŞ	Demokrasi Ölçümleri Bağlamında Türkiye’de Demokrasi.....	117
Doç. Dr. N. Kemal ÖZTÜRK	Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu.....	129
Dr. Recep KIZILCIK	Alman Yerel Yönetim Sisteminde Müşteri Odaklı Hizmet Sunumu	145
Ahmet SARAÇ	Türkiye’de İnsan Hakları Resmi Örgütlenmesi	157
Kazım TEKİN	Federal Avrupa veya Bölgelerin Avrupası	177
Süleyman ERDOĞAN	Kırsal Kalkınmada Kırsal Turizmin Rolü	197
Dr. Abdullah YILMAZ	Aletlerden Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları.....	205
Murat YILDIZ	Liderlik Yaklaşımları ve Türk Kamu Yönetiminde Liderlik Araştırmaları.....	221
İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ		
İsmail HACIFETTAHOĞLU	Birinci Dünya Harbi Döneminin Az Tanınan Bir Siması: Trabzon Valisi Cemal Azmi Bey	247
HABERLER	İçişleri Bakanlığından Haberler	269
MEVZUAT		
Ayla KADER	1 Nisan 2002-30 Haziran 2002 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat.....	297
	Mevzuat Metni.....	309

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 ETTİRMEMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

MÜLKİ İDARE ŞURASI

Derleyen: Mustafa AYIK
APK Uzmanı

Değişen ve gelişen kamu hizmetleri nedeni ile zaman zaman kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gündeme getirilmiştir. Bu çerçevede vatandaşa hizmet sunan en yakın uygulama birimlerinin yönetim sorumlusu olan ve kamu yönetiminde gündeme getirilen her türlü çağdaş gelişmenin odak noktasında yer alan mülki idare amirleri ile mülki idare sistemi sorgulanmıştır. Bu nedenle bugüne kadar iki İdareciler Kongresi ve bir Mülki İdare Şurası düzenlenerek kamu yönetimindeki gelişmeler irdelenmeye çalışılmıştır.

Birinci İdareciler Kongresi 20-31 Ocak 1947 yılında toplanmıştır. Bu kongrede; İl ve Bucak İdareleri Komisyonu, Genel Emniyet ve Zabitanın Tevhidi Komisyonu, Özel İdareler Komisyonu, Belediye ve Çeşitli İdari İşleri Komisyonu, Köy İdareleri Komisyonu, Mülki Taksimat ve İçişleri Teşkilat Kanunu Komisyonu ve Memurlar Komisyonu oluşturulmuştur. Bu komisyonlarda, kendi konuları ile ilgili olarak kanun tasarıları görüşülüp hazırlanmıştır. Genel Kurulda yapılan görüşmeler kitap haline getirilmiştir.

İkinci İdareciler Kongresi ise 16-30 Kasım 1964 tarihleri arasında toplanmıştır. Kongrede; İller İdaresi Komisyonu, Mahalli İdareler Komisyonu, Genel Emniyet ve Zabita İşleri Komisyonu, Nüfus İşleri Komisyonu, Sivil Savunma Komisyonu ve Merkez Teşkilatı Komisyonu oluşturulmuştur.

Üniversite ve bilim adamlarının görüşleri doğrultusunda Kongrenin hazırlık çalışmaları “İdarecinin mesleğe alınması, yetiştirilmesi, istihdam yerinin isabetle tayini ve tespiti”, “İdari konulara ait kanun ve tüzük tasarıları”, “İdari problemlere ait raporlar”, “Temenni ve dilekler” başlıkları altında dört grupta toplanarak değerlendirilmiştir.

Kongrede; İçişleri Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, İl İdaresi Kanunu'nda Değişiklik Tasarısı, Polis Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, Toplum Zabıtası Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı, Polis Yardımcısı Kanun Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı, Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı, Belediye Cezaları Kanun Tasarısı, İl Özel

İdarelerinden Pay Verilmesi Kanun Tasarısı, Köy Kanunu Tasarısı ile 17 kanun ve tüzikte değişiklik tasarısı hazırlanmıştır. Genel Kurulda yapılan görüşmeler kitap olarak bastırılmıştır.

Gelişen ve değişen kamu hizmetlerinin daha iyi sunulmasının temini, kamu yönetiminde çağdaş gelişmelerin yönetimimize uyarlanması ile bilimsel veriler ışığında saydam ve katılımcı bir idari yapılanmanın ortaya konulması yönünde mülki yönetimin 21. yüzyıl vizyonunu belirlemeyi amaçlayan Mülki İdare Şurası ise 25-27 Nisan 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Şura; uzun ve yoğun çalışmalar neticesinde geliştirmiş olduğu somut önerilerle Türkiye'nin yönetim yapısına yeni açılımlar getirmeyi amaçlamıştır.

Geleneksel idari yapımızın liderleri olan mülki idare amirleri. Devletin ve Hükümetin taşradaki temsilcileri sıfatıyla, yöneten ve yönetilen arasındaki iki taraflı işleyen bir köprü olma özelliğini yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Bu görevi yerine getirirken değişen çağın şartlarına ayak uydurmaya çalışmaktan öte çağı etkileyen bir konuma gelmek durumundadırlar. Bu bağlamda küresel değerlerin ön plana çıkması, kamusal hizmet ve görevlerin çeşitlenmesi ve sunulan kamu hizmetlerinde uluslararası standartların gün geçtikçe daha yoğun olarak uygulamaya konulması, yönetim sistemimizde yeni düzenlemeleri ve açılımları da zorunlu kılmıştır. Ortaya çıkan bu gereksinim sonucu düzenlenen Mülki İdare Şurası temel olarak üç ana komisyon halinde çalışmıştır.

1. Mülki İdare Amirlerinin Mesleğe Alımı, Yetiştirilmesi ve Statüsü Komisyonu,

2. Mülki İdare Sistemi, İdari Yapımızdaki Değişiklikler, Kamu Yönetimindeki Yeni Gelişmeler ve Mülki İdare Sisteminin Geleceği Komisyonu,

3. Mülki İdare Amirleri ve Toplumsal Gelişme Komisyonu, kurulmuştur.

Komisyonlarda hem bilim adamlarının, hem de uygulamanın içinden gelen mülki idare amirlerinin katılımına dikkat edilmiş, verimli bir çalışma gerçekleştirilmiştir.

Yapılan çalışmalarda; yönetim sistemimizin hâlihazır durumu incelenmiş, etkin ve verimli bir yönetim biçiminin ortaya konulması yönünde öneriler geliştirilmiştir.

Komisyon çalışmalarında merkezi ve mahalli idare incelenmiş, yönetim sistemimizin içinde bulunduğu açmazlar, karşı karşıya olduğu sorunlar ve aşılması gereken tikanıklıklar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, Türk idare tarihi içinde temel bir yönetim birimi olan il sisteminin, Şura

çalışmalarından çıkan sonuçlara göre fonksiyonel bir yapıya kavuşturulması da gündeme getirilmiştir.

Komisyonların çalışması tamamen bilimsel özerklik çerçevesinde gerçekleşmiş olup, ortaya çıkan raporlar ve raporlarda savunulan görüşlerin yer aldığı metinler, özgün nitelikleri korunarak birleştirilmiş ve bu haliyle üyelerin ve kamuoyunun görüş ve istifadesine sunulmuştur.

25-27 Nisan 2002 tarihleri arasında Ankara'da yapılan Mülki İdare Şurasında komisyonlar tarafından hazırlanan raporlar iki gün boyunca tartışılmıştır. Bu komisyonlara bütün il valileri, bazı vali yardımcılar ve kaymakamlar, üniversite öğretim görevlileri, çeşitli bakanlıkların temsilcileri ile Bakanlık merkez teşkilatında görevli mülki idare amirlerinin katılımıyla üye sayısı 281'e ulaşmıştır. Şurayı yaklaşık 600'ün üzerinde katılımcı izlemiştir.

25-26 Nisan günleri üç komisyon halinde yapılan çalışmalar sırasında 250'ye yakın önerge verilmiştir. Bunlar görüşülmüş, son şekli verilen raporlar 27 Nisan 2002'de yapılan Genel Kurula sunulmuştur. Genel Kurul yoğun bir çalışma sonucu; Divan Başkanlığına sunulan 7 adet, İçişleri Bakanlığı'na sunulan 1 adet, 1 Nolu Komisyonun hazırladığı 26 adet, 2 Nolu Komisyonun hazırladığı 32 adet, 3 Nolu Komisyonun hazırladığı 10 adet olmak üzere toplam 76 adet önergeyi görüşerek komisyonlara ait üç adet sonuç raporu hazırlamıştır.

Böyle bir çalışma uzun bir emek ve planlı bir çalışmanın sonucunda ortaya konmuştur. Bu çalışmaları yürütmek üzere ilk etapta Müsteşar Yardımcısı Sebati BUYURAN'ın başkanlığında Şura Hazırlık Komitesi oluşturulmuştur.

Şura Hazırlık Komitesi

Başkan-Müsteşar Yardımcısı Sebati BUYURAN

İller İdaresi Genel Müdürü Osman GÜNEŞ

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü İlhan ATİŞ

Mahalli İdareler Genel Müdürü M. Kayhan KAVAS

Personel Genel Müdürü Mustafa KARA

APK Kurulu Başkanı Cemal AYMAN-Vali

Eğitim Dairesi Başkanı Cengiz KALKANDELEN

İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanı Süleyman TOMAS

Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı H. Cavit ERDOĞAN

Strateji Merkezi Başkanı Hasan CANPOLAT

Türk İdareciler Derneği Başkanı Abdulkadir SARI-Vali

Daha iyi bir kamu yönetimi anlayışının oluşturulup geliştirilmesi sürecinin önemli bir halkasını oluşturan Mülki İdare Şurası çalışmaları bünyesinde Ekim 2001'de üç ihtisas komisyonu kurulmuştur.

Mülki İdare Şurası Hazırlık Komisyonları ve Üyeleri

1 Nolu Komisyon

Mülki İdare Amirlerinin Mesleğe Alımı, Yetiştirilmesi ve Statüsü

BAŞKAN	: Ahmet ÖZER (Emekli Vali)
ÜYE	: Prof. Dr. Alemdar YALÇIN
ÜYE	: Atilla OSMANÇELEBİOĞLU (Merkezde Vali)
ÜYE	: Abdülkadir SARI (Merkezde Vali)
ÜYE	: Muammer GÜLER (Samsun Valisi)
ÜYE	: Mithat DUMANLI (Mülkiye Başmüfettişi)
ÜYE	: Ö. Faruk GÜNAY (KİHBİ Daire Başkanı)
ÜYE	: Cemal ÖZTAŞ (Mülkiye Başmüfettişi)
ÜYE	: Yıldırım KADIOĞLU (Çankaya Kaymakamı)
ÜYE	: Ahmet Hamdi USTA (Personel Gen. Müd. Daire Başkanı)
ÜYE	: N. Gürsel METİN (Sivil Savunma Gen. Müd. Daire Başkanı)

2 Nolu Komisyon

Mülki İdare Sistemi, İdari Yapımızdaki Değişiklikler, Kamu Yönetimindeki Yeni Gelişmeler ve Mülki İdare Sisteminin Geleceği

BAŞKAN	: Ziya ÇOKER (Emekli Vali)
ÜYE	: Prof. Dr. Cevat GERAY
ÜYE	: Yrd. Doç. Cahit EMRE
ÜYE	: Mustafa ÇETİN (Merkezde Vali)
ÜYE	: Koraltay NİTAS (Merkezde Vali)
ÜYE	: Erdal ATA (Kocaeli Valisi)
ÜYE	: Recep SANAL (Devlet Denetleme Kurulu Üyesi)
ÜYE	: Dr. Ulvi SARAN (Mülkiye Başmüfettişi)
ÜYE	: Melih ÖZAY (Mülkiye Başmüfettişi)
ÜYE	: Cemal YILDIZER (Hukuk Müşaviri)
ÜYE	: Vedat MÜFTÜOĞLU (Ankara Vali Yardımcısı)
ÜYE	: Muammer AKSOY (Polatlı Kaymakamı)
ÜYE	: Hasan CANPOLAT (Strateji Merkezi Başkanı)

- ÜYE : Dr. Recep KIZILCIK (APK Kurul Bşk. Daire Bşk. V.)
 ÜYE : Dr. M. Cem TOKER (KİHBİ Daire Bşk. Şube Müdürü)

3 Nolu Komisyon

Mülki İdare Amirleri ve Toplumsal Gelişme Komisyonu

- BAŞKAN : Ahmet KARABİLGİN (Merkezde Vali)
 ÜYE : Prof. Dr. Eyüp G. İŞBİR
 ÜYE : Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN
 ÜYE : Fethi AYTAÇ (Emekli Vali)
 ÜYE : Yavuz ERKMEN (Merkezde Vali)
 ÜYE : Enis YETER (Kastamonu Valisi)
 ÜYE : H. Mehmet SONGUR (Mülkiye Başmüfettişi)
 ÜYE : Murat ÖZGAN (Mülkiye Başmüfettişi)
 ÜYE : Mesut SARIKAYA (Hukuk Müşaviri)
 ÜYE : Haluk İMGA (Ankara Vali Yardımcısı)
 ÜYE : Celal ULUSOY (Safranbolu Kaymakamı)

Ayrıca bu çalışmalara her türlü altyapı, teknik donanım vermek ve koordinasyonu sağlamak üzere komiteler oluşturulmuş, çeşitli bilimsel ve tanıtımsal yardımlar sağlanmıştır. Bu komiteler şunlardır:

Düzenleme Komitesi

- Başkan-Personel Genel Müdür Yardımcısı M. Kemal ÇOKAKOĞLU
 Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcısı Cengiz AYDOĞDU
 Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Osman AKBAŞ
 Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanı A. Hamdi USTA
 Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Osman TURAL
 Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı A. Hikmet ŞAHİN
 APK Kurulu Daire Başkanı A. Sait KURNAZ

Bilim Komitesi

- Başkan-Kırşehir Valisi M. İrfan KURUCU
 Strateji Merkezi Başkanı Hasan CANPOLAT
 Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Dr. H. Hüseyin CAN
 APK Kurulu Daire Başkan Vekili Dr. Recep KIZILCIK
 İller İdaresi Genel Müdürlüğü Şube Müdürü Şentürk UZUN
 KİHBİ Dairesi Başkanlığı Şube Müdürü Dr. M. Cem TOKER

Basın ve Tanıtım Komitesi

Başkan-İller İdaresi Genel Müdür Yardımcısı Alp ASLANARGUN

Hukuk Müşaviri Mustafa ÜNLÜSOY

Hukuk Müşaviri Suphi OLCAY

Teknik Komite

Başkan-Bilgi İşlem Daire Başkanı Mehmet KILIÇLAR

Şube Müdürü İsmail AYDOĞAN

Şura; 25 Nisan 2002 Perşembe günü saat 11.00-12.30 saatleri arasında yapılan törenle açılmıştır. Tören öncesinde Anıtkabir ziyaret edilerek çelenk konulmuş ve saygı duruşunda bulunulmuştur. Bunu müteakip Şura kayıt işlemleri yapılmıştır. Açılış töreninde Cumhurbaşkanı, Başbakan ve İçişleri Bakanı birer konuşma yapmışlardır.

Açılış töreninin tamamlanmasından sonra Mülki İdare Amirleri ve Eşleri Resim Sergisi açılışı yapılmıştır. Öğleden sonra saat 14.00'de Komisyon çalışmaları başlamıştır. İlk gün 20.00-23.00 saatleri arası İçişleri Bakanı R. Kazım YÜCELEN tarafından açılış kokteyli verilmiştir.

İkinci gün komisyon çalışmaları devam etmiş, Ankara Valisi Yahya GÜR tarafından akşam yemeği verilmiştir.

27 Nisan 2002 Cuma günü Genel Kurul çalışmaları tamamlanarak hazırlanan sonuç bildirgesinin okunmasıyla saat 15.30'da kapanış gerçekleştirilmiştir.

Açılışta İçişleri Bakanı R. Kazım YÜCELEN, Başbakan Bülent ECEVİT ve Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER birer konuşma yapmışlardır. Bu konuşmaların tam metni aşağıya alınmıştır.

İçişleri Bakanı Sayın Rüştü Kazım YÜCELEN'in "Mülki İdare Şurası" Açılış Toplantısında Yaptığı Konuşma Metni

Sayın Cumhurbaşkanım;

Türk kamu yönetiminin geleceğine ve mülki idare sisteminin gelişimine çok önemli katkılar sağlayacağına inandığımız "Mülki İdare Şurası"nı yüksek huzurlarınızda açmaktan büyük bir gurur ve mutluluk duyuyoruz. Teşriflerinizle bizleri onurlandırdınız. Önerileriniz ve değerli görüşleriniz, Şuranın amacına ulaşmasında en büyük katkıyı sağlayacaktır. Şahsım ve Bakanlığım mensupları adına şükranlarımı arz ediyorum.

Sayın Başbakanım;

Mülki idare amirleri, bugüne kadar kendilerine göstermiş olduğunuz yakın ilgi ve destekten büyük şevk almışlardır. Kamu yönetiminizin yeniden yapılan-

dırılmasında çok önemli bir sürecin sorumluluğunu üstlenen Hükümetimizin Başbakanı olarak bu şuraya katılımınız, şura için ve bizim için büyük bir önem taşımaktadır. Müstesna devlet tecrübenizle yapacağınız katkılar bize ışık tutacaktır. Bize güç verdiniz, şeref verdiniz. Teşekkürlerimi arz ediyorum. Bugün bizimle birlikte olan, çok değerli Bakanlarımız ve Eski Bakanlarımız, Milletvekillerimiz, seçkin konuklarımız, değerli şura üyelerimiz, ülkemizin dört bir yanından gelen mülki idare amirlerimiz, basınımızın güzide mensupları hoş geldiniz. Hepinizi en içten sevgi ve saygılarımla selamlıyorum.

Sayın Cumhurbaşkanım,

Dünyadaki gelişmelerin hızı, ülkemizde ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar ve insanımızın beklentileri, idari yapıda artık köklü bir yapısal değişimi zorunlu kılmaktadır.

Geride bıraktığımız yüzyıl önemli gelişmelere tanıklık ederek yeni yüzyıla hızla devam eden bir değişim trendi armağan etti.

İnsanlık, sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru hızla yol alırken dünyayı siyasi olarak ikiye ayıran demirperde ortadan kalktı. İki kutuplu dünyadan tek kutuplu veya kutupsuz bir yeni dünya düzenine geçildi.

Teknoloji, insanlığa eskisinden farklı imkânlar ve yeni hayat tarzları sunmaya başladı. Dünya, siyasi, sosyal, ekonomik ve hatta kültürel manada her şeyi yeniden keşfedip, yeniden tanımlama sürecine girdi.

Hak ve özgürlükler her alanda ön plana çıkmaya başladı.

Öncelikle siyasi planda kendini gösteren bireysel ve toplumsal manada “hak” kavramı, dünyanın gündemine birçok şeyin tayin edici unsuru olarak girdi.

Ekonomik alanda serbest girişimcilik ve özel sektör inisiyatifi, piyasa ekonomisi, ulusal ve uluslararası piyasa kavramlarının önemini yeni ve farklı bir şekilde artırdı ve liberal ekonomi, başarısını bütün dünyaya ilan etti.

Demokrasi ve insan hakları, ikinci bin yılın perdesini kendi adına büyük bir başarı ile indirdi ve üçüncü bin yılın perdesini, sahne sadece kendisinin olacak şekilde açtı.

Böylece yirminci yüzyıl, demokratik idarelerin nihai ve kesin zaferine tarihi tanık göstererek yerini yirmi birinci yüzyıla bıraktı.

Zaman ve mekân kavramının idrak tarzı değişti. Zamanlar daraldı, mekânlar sıkıştı, uzaklık ve yakınlık, erken veya geç, mesafe veya müddet gibi kavramların hem içerikleri hem de algılanma tarzları değişti. Muazzam ölçüde gelişen teknolojik imkânlar, her şeyi birbirine yaklaştırdı.

Bütün bu gelişmelerin, ülkelerin idare sistemi üzerinde meydana getireceği değişimler de kendini fazla bekletmedi.

Yeni yönetim tarzları gelişen şartların gölgesinde kendiliğinden ülke idarelerini değişime zorladı, öncelikle gelişmiş ülkelerde ve tabiatıyla bütün dünyada yeni şartlar, kendi yönetim usullerini de kendileri tayin ettiler.

İnsan hakları kavramı bütün ülke idarelerinin ilkesel çerçevesini çizmeye başladı.

Sivil hakların gelişmesi, sivil toplum kavramının ve kurumlarının gelişmesine sebep oldu. Hatta sivil toplum kurumları devletlerarası ilişkilerde ve uluslararası kamuoyunda bile söz hakkı elde ettiler.

Temsili demokrasi anlayışı güçlenerek devam etmekle beraber katılımcı demokrasi imkânları denenmeye başlandı.

Mahalli idareler giderek güçlendi ve merkezi idarenin yetkilerinin önemli bir kısmını devraldılar, artık yerinden yönetim anlayışı demokrasilerin temel kabulü olmuştu.

Öte yandan, haberleşme anlayışı değişti ve kamuoyu kavramı yeni anlamlar kazandı.

Bilgilenme imkânlarının artması, yönetimde şeffaflık ve açıklık kavramlarını gündeme taşıdı. Böylece, yönetimde etkinlik, verimlilik, dürüstlük, açıklık, performans yönetimi, toplam kalite gibi kavramlar artık sadece üniversitelerde bilim adamlarının değil sokaktaki halkın da tartıştığı kavramlar olmuştu.

Devletin yeri ve fonksiyonları tartışılmaya başlandı. Bugün için bu tartışma birçok ülkede çoktan bitti. Bu ülkelerde devletin yeni görevi bundan böyle sadece vatandaşı için “yapılabilir” kılmaktan ibarettir.

Bütün bunlar olurken vatandaşın beklentileri de değişti ve sokaktaki insan devlet hizmetinin niteliklerini sorgulamaya başladı.

Artık hizmetin kalitesinden bahsediliyordu. Hatta bugün geldiğimiz noktada iyi yönetim, kaliteli hizmet, hesap sorulabilir ve hesap verebilir idare, performans denetimi gibi kavramlar, konuşulur olmaktan çıkıp hayata geçmeye başladı bile.

Türkiye Cumhuriyeti devleti de bu düşünceden hareketle dünyada bütün gelişmelerin farkında ve bütün oluşumların içinde olma gayreti içindedir. Bu gayretle, Birleşmiş Milletlerin kurucu üyesidir, bu gayretle bugün Avrupa Birliği'ne girmeye çalışıyor.

Sayın Cumhurbaşkanım,

İçinde bulunduğumuz süreçte ve 21. yüzyılın zorunlu kıldığı uluslararası yarışta, her kurumun üzerine düşeni yapması kaçınılmaz bir gerekliliktir.

İçişleri Bakanlığı olarak biz de, sorumluluğumuzun bir gereği olarak “yeni bin yıl için, yeni bir bakış açısıyla, yeni bir gelecek tasavvuru” inşa etmeye koyulduk.

Bu maksatla, öncelikle Bakanlığımın çok çeşitli birimlerini ilgilendiren kapsamlı bir çalışma takvimi hazırladık.

Mevcut durumu sorgulamak, sorunları belirlemek ve bu sorunları mevcut potansiyeli en iyi şekilde değerlendirerek, yeniliklere ve önerilere daima açık olarak, katılımcı bir anlayışla süratle çözüme kavuşturmak üzere kurumsal yapılanmalara gittik.

Eski İçişleri Bakanlarımız ile bir istişare toplantısı yaptık.

Merkez Valileri Konseyini oluşturduk.

Muhtelif üniversitelerle işbirliği içinde Bakanlığımızın ilgi alanlarına yönelik bilimsel araştırmaları ve projeleri başlattık.

İnsanımızın hayatını kolaylaştıracak uygulamaya ilişkin somut programlar geliştirdik.

Bugün halkın yönetimden kaynaklanan şikâyetlerinin çoğu uygulamadan kaynaklanmaktadır ve uygulamalar da tamamen “bürokratik yönetim kültürü” diye adlandırabileceğimiz anlayışın bir uzantısıdır.

Bu anlayışın en önemli özellikleri, varlık sebebi olarak vatandaş yerine kendisini görmesi ve ürettiği hizmeti sunarken vatandaşın ihtiyaçları yerine kendi hiyerarşik mantığını ve ihtiyaçlarını temel almasıdır.

Oysa, kamu sektörü halkın hizmeti için vardır ve böyle olduğu için de onun ihtiyaçları ve rahatını düşünmek ve hizmet odağına koymak zorundadır.

Öte yandan kamu sektöründe iş yapma biçimleri de tamamen yılların birikimi ile kemikleşmiştir ve sanki böyle yürümesinden başka bir alternatif yokmuş gibi kimse bunları değiştirmeye çalışmamaktadır.

Bürokratik iş yapma kültürü fiziki yapıya da yansımıştır. Kamu binalarında fiziki yapılanma vatandaşın değil, kamu personelinin rahatına göre planlanmıştır. Aynı bina içinde hizmet veren birimler çeşitli katlara ve kendi iç hiyerarşik yapılanma esasına göre odalara dağılmıştır ve vatandaşlar bu katlar ve odalar arasında işini takip etmek için zamanını, enerjisini heba etmektedir.

İşte bu noktada İçişleri Bakanlığına ve mülki idareye büyük görev düştüğüne inanıyoruz. Çünkü Türkiye'de kamusal hizmetlerin çok önemli bir kısmı İçişleri Bakanlığı birimlerince, valilik ve kaymakamlıklar ve belediyeler aracılığı ile verilmektedir.

Bu amaçla, dün kamuoyuna açıkladığımız ve önümüzdeki hafta sonu yayınlayacağımız bir genelgeyle uygulamaya koyacağımız “bürokratik kültürden vatandaş odaklı kamu hizmeti kültürüne geçiş programı” nı oluşturduk.

Bu program uygulaması ile İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra düzeyinde verdiği hizmetlerle mülki ve yerel idarelerde iş yapma alışkanlıkları ve biçimleri ‘vatandaş odaklı hizmet anlayışı’ doğrultusunda değiştirilecek, hizmetlerin yürütümünde hız ve kalite artacak, hizmetlerin karar alma ve yürütülmesi aşamalarında açıklık ve katılım sağlanacak, yönetim ve denetim anlayışı performansla dayalı hale getirilecektir.

Bu hedeflere ulaşmak üzere uygulanacak yöntemlerle ilgili birkaç örnek vermek gerekirse; Örneğin, Bakanlık Merkez ve Taşra Birimleri ile Valilik, Kaymakamlık ve Yerel Yönetimler yürüttükleri faaliyetler için amaçlarını ve hedeflerini belirleyecek, hizmetlerden yararlananların katılımı ile onların istek ve ihtiyaçlarını dikkate alan, hizmetlerin ve personelin performansını geliştirici ‘stratejik planlar’ yapacaklardır. Belirlenen stratejiler eylem planlarına dönüştürülerek uygulamaya konulacaktır.

Planların etkili bir şekilde uygulanabilmesi ve yenilenebilmesi için, birimler içerisinde yukarıdan aşağıya, aşağıdan yukarıya doğru karşılıklı bilgi akışını süratli ve etkin bir şekilde sağlayacak bir iletişim sistemi oluşturulacaktır.

Yürütülen bütün iş ve işlemlerle ilgili süreçler gözden geçirilecek, gereksiz işlemler elenecek, iş akışı basitleştirilecek, iş tanımları net bir şekilde yapılacaktır,

Hangi işlerin, nasıl, hangi sürede yapılacağı ayrıntılı olarak görev ve çalışma yönergeleriyle belirlenecek ve personele bildirilecek, ayrıca iş ve işlemlerin hangi aşamalardan geçerek hangi sürelerde tamamlanacağı kılavuz ve broşürlerle halka duyurulacaktır.

Vatandaşların hizmetlerle ilgili olarak başvuruda bulunacağı sırada kullanabilmesi için mümkün olan her işlem için standart başvuru formları geliştirilip vatandaşın istifadesine sunulacaktır. Kamu binalarında hiyerarşik anlayıştan kaynaklanan oda sistemine göre çalışma düzeni değiştirilecek ve odalar birleştirilerek çalışma düzeni, motivasyon, denetim ve verimi artırmak amacıyla yönetici ve personelin bir arada çalıştığı ‘salon’ sistemine göre düzenlenecektir.

Kamu binalarının giriş katlarında elverişli bir alan tahsis edilerek, buralarda banko sistemine uygun düzenleme yapılacak, vatandaşların müracaatları buralarda kabul edilecek ve sonuçlandırılacak, vatandaşların kurum içinde dolaşarak iş takibi yapması uygulamasına son verilecektir.

Binaların girişinde kurulan hizmet alanlarında, binada verilen hizmetlerle ilgili ‘hizmet masaları’ kurulacak ve bu masalarda ‘vatandaş hizmet temsilcisi’ olarak görev yapacak, eğitilmiş personel istihdam edilecek ve birim bünyesindeki bütün hizmetler bu masalarda görevli personeller aracılığıyla yürütülecektir.

‘Bilgisayar Ağ Sistemi’ kurulacak ve işlerin yoğun olduğu birimlerde vatandaşların sıra numarası olarak beklemesini sağlamak üzere ‘Elektronik Numaratör’ sistemi konulacaktır.

Vatandaşlara başvurularında, işin izleyeceği aşamalar, süreler ve bitiş tarihi başvuru alan personelin isim ve telefon numarasını içerecek şekilde yazılı olarak bildirilecektir.

Birimler yürüttükleri hizmetlerle ilgili olarak dönemsel ‘performans ölçüm raporları’ düzenleyerek kamuoyuna açıklayacaktır.

Mülki ve yerel idareler gerçekleştirdikleri ve ‘gizlilik’ özelliği bulunmayan bütün resmi toplantılar için, halkın katılımı ve izlemesine imkân vermek üzere, toplantıları katılıma uygun fiziksel mekânlarda gerçekleştirecekler ve bütün toplantıları katılımı sağlamak üzere önceden halka duyuracaklardır.

Biz bu programı kısa bir sürede yasal değişikliklere ihtiyaç duymadan, yönlendirme, pilot uygulama, eğitim yoluyla ve bir takvime bağlayarak yapacağız.

Bu program, Bakanlar Kurulumuzun kabul etmiş olduğu “Türkiye’de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi” konulu prensip kararına ve hükümetimizin kamu yönetiminde reform kararlılığına da uygundur.

Kamusal hizmetler alanında önemli bir yeri olan İçişleri Bakanlığında gerçekleştirilecek bu dönüşüm aşamalı olarak diğer alanlara da etki ederek, bütün kamu sektöründe değişim sürecinin başlaması için çok önemli bir adım atılmış olacaktır.

Bu programın asıl uygulayıcıları mülki idare amirleri olacaktır ve bu, onların reform kararlılığının en güçlü ispatı olacaktır.

Sayın Cumhurbaşkanım;

İçişleri Bakanlığı kamu yönetiminin yeniden yapılanması için üstlendiği misyonu en iyi şekilde gerçekleştirmek üzere yukarıda arzettiğim çalışmalarla

yetinmemiş ve 3 Temmuz 2001 tarihinde yayınladığımız genelgeyle düzenleme talimatını verdiğimiz “Mülki İdare Şurası” nı bugün, yüksek huzurlarınızda toplamıştır.

Bu Şura ile yönetim hiyerarşisinde karar alma süreçlerinde bulunan mülki idare amirleri, ülkemizin ve insanımızın önünü tıkayan idari kördüğömlere neşter vurmak üzere harekete geçiyorlar. Bunun anlamı, kamu yönetiminin bir özeleştiriyeye tabi tutulacağıdır.

Bu maksatla, yaklaşık 6 ay önce, değişik konularda oluşturulan üç komisyon çalışmalarına başladı.

Komisyonlar, yönetim bilimi sahalarında yetişmiş bilim adamları ve uygulamanın içinden gelen mülki idare amirlerinin katılımıyla teşekkül ettirildi. Üzerinde çalıştıkları konular itibarıyla, uzmanlık alanlarına göre dağılım yapıldı.

“Mülki idare amirlerinin mesleğe alımı, yetiştirilmesi ve statüsü”, “Mülki yönetimin yerinden yönetilen il doğrultusunda yeniden yapılandırılması” ve “Mülki idare amirleri ve toplumsal gelişme” ana başlıkları altında yürütülen altı aylık çalışma sürecinde hazırlanan raporlar, Şura süresince tartışılacak ve tartışmaların sonucu kamuoyuyla paylaşılacaktır.

Hazırlık sürecinde ve Şura esnasında dikkat edilen husus, idarenin bakış açısı ile bilim çevrelerinin bakış açısının, yönetimde çağdaş yönelimler ışığında bir senteze tabi tutulmasıdır.

Sayın Cumhurbaşkanım,

Mülki İdare Şurası, öncelikle mülki idarenin ve daha genelde Türk idare sisteminin önüne bir yirmi birinci yüzyıl vizyonu koymak düşüncesiyle toplanmaktadır.

Mülki idare amirleri, Türk idare sisteminin temellerinde duran insanlardır. Başlangıç noktalarının gözcüleridirler. Ülkeyi ve idari sistemi bütün yönleriyle tanıma imkânı olan tek memur sınıfıdır. Taşrayı en iyi bilen, köy biriminden, ilçe ve il kadar coğrafi ve kültürel yapıyı yerinde görerek tanıyan ve merkezi de hem taşra gözüyle hem idareci gözüyle en iyi anlama şansına sahip olan mülki idare amirliği sınıfı, aslında ülkemiz için kaçınılmaz bir “idari çıkış” müessesesidir.

Mülki idare amirleri kanunlarımızın kendilerine verdiği görev, yetki ve sorumlulukların yanında, tarihten gelen ve halk irfanının biçtiği misyonun ağırlığı ile hareket etmek durumundadırlar. Esasen Vali ve Kaymakamlık müesseselerinin asıl mühim tarafları kanunlarda yazılı olmayan bu yönleridir.

Mülki idare amirlerinin tarihten ve millettten aldıkları bu görev, onları halkın yanı başında devlet ve halk arasındaki güler yüzlü hizmet köprüsü olmaya tayin etmiştir. Onların asıl görevi halkı anlamak, sevmek ve halkı devlete, devleti de halka anlatmaktır.

Bu anlamlı görev, hiçbir zaman kâğıtlara yazılmamıştır. Ama, oldukça eski ve esaslı bir geleneği vardır.

Mülki idare amirleri bu geleneği sessizce ve büyük bir özenle yaşatırlar. Çünkü bilmektedirler ki; ancak o takdirde mahalli kalkınmalarda halka öncülük edebilirler.

Ancak o takdirde halkın önünü açarak, halkın girişimci ruhuna güvenip mahalli kalkınma teşebbüslerine imkân hazırlayabilirler. Ancak o takdirde devleti vatandaşın ayağına götürebilirler. Ancak o takdirde bürokratik kültürden vatandaş odaklı kamu hizmeti kültürüne geçişi sağlayabilirler. Kaldı ki bütün mülki idare amirleri bu görevi büyük bir zevkle yerine getirmektedirler ve bundan sonra da getireceklerdir.

Bu görev onların onuru, haysiyeti ve sevincidir. Bu onurlu mecburiyet sebebiyle mülki idare amirliği sadece bir meslek olmanın ötesinde bir hayat tarzıdır.

Bu büyük deneyimin yönetimde yeniden yapılanmada ne kadar önemli bir ihtiyacı karşılayacağı aşîkârdır. Mülki idare, böyle bir yapılanma ihtiyacının kendine yüklediği sorumluluktan asla kaçamaz. Ülkemizin içine girdiği idari yeniden yapılanma süreci, bütün kurululara kendi önemini hatırlatacak çapta değişim ve sorunlarla doludur. Bu sebeple bu Şurayı önemsiyor ve ciddiye alıyoruz.

Sayın Cumhurbaşkanım.

Herhangi bir fikrin kuvveti, onu tatbik edenin şahsında ortaya çıkar. Karar veren hâkim zihniyet veya sisteme hâkim olan fikir ne olursa olsun, sistem asıl rengini uygulayıcının vasıflarından alır. Çünkü yönetim doğası gereği kendini uygulama ve neticede gösterir, idari hayatta teori daima pratiğin bir adım gerisinde gelir. Karar veren seçilmiş siyasi idareciler nasıl düşünürse düşünsün, sistemi, bir bütün olarak idari teşkilat kademelerinde, yani bürokrasinin icraatında tanıyabiliriz.

Temsil ettiğim Bakanlığın mümtaz idarecileri tıpkı 67 yıl önce büyük öndere içten haykıran idarecilerin, minnetle andığımız sadakat duyguları içinde, büyük önderin manevi huzurlarında aziz milletimize şükran ve güven hisleriyle bir kere daha ifade etmektedirler ki;

Türkiye Cumhuriyetini muktedir kılacak en yeni, en gelişmiş yönetim anlayışı ve tekniklerini hâkim kılacağız. Hizmetinde bulunduğumuz kadirşinas milletimizin refah, huzur ve güven içinde yaşamasını sağlayacağız.

Öngörülemeyen hızda değişen dünya ve ülke şartlarını, yüce milletimizin tarihten bugüne taşıdığı yok edilemeyen ve edilemeyecek hasletlerini bir gelişme unsuruna dönüştüreceğiz. Hak ve özgürlüklerin teminatı olmaya devam edeceğiz. Hukuk devleti ilkelerinden asla taviz vermeyeceğiz. Kamu hizmetinde verimlilik ve etkinliğin ancak demokratik bir toplum düzeni içinde gerçekleştirilirse muteber olduğu gerçeğini yeniden yapılanma çalışmalarımızın ana unsuru olmasını sağlayacağız.

Bu anlayış ve kararlılık; “yeni yüzyıl yeni mülki idare” ülküsünün gerçekleşmesini sağlayacak en temel kılavuzumuz olacaktır.

Bu düşüncelerle “Mülki İdare Şurası”nın ülkemize, milletimize ve mülki idare amirlerimize hayırlı olmasını diliyor, tekrar hoş geldiniz diyor, en içten sevgi ve saygılarımı sunuyorum.

Başbakan Sayın Bülent ECEVİT'in “Mülki İdare Şurası” Açılış Toplantısında Yaptığı Konuşma Metni

Sayın Cumhurbaşkanım, Sayın Bakanlar, Sayın Milletvekilleri, Değerli İdare Amirleri, Sayın Konuklar, Değerli Gazeteciler hepinize saygılar sunarım.

Sayın İçişleri Bakanımızı bu Şurayı hazırladığı için ve bu Şuranın öncesinde yaptığı çalışmalar için yürekten kutluyorum. Az önce verdiği bilgiler Türkiye’de idari alanda ciddi bir reform ve çağdaşlaşma başlangıcı olacaktır. Bunun için gerek İçişleri Bakanımız Sayın Rüştü Kazım Yücelen arkadaşımıza, gerek ona yardımcı olan idare amirlerine başarılar diliyorum.

Bu hazırlık çalışmalarına katkıda bulunan pek çok uzmanın olduğuna da inanıyorum ve onlara da başarılar diliyorum.

Türkiye’nin çok sağlıklı bir geçmişe dayanan tabii idare gelenekleri vardır. Ancak çağımız ve Türkiye hızla değişmektedir. Biraz önce de burada açıklandığı gibi iletişim teknolojisi hızla değişmektedir. Ekonomi değişmektedir ve şimdi Türkiye bağlamında Avrupa Birliği olgusu da ortaya çıkmaktadır. Bütün bunlar ne kadar sağlam geleneklerden kaynaklanıyor olursa olsun Türkiye’nin idari yapısını süratle yeniden gözden geçirme gereğini gündeme getirmektedir. Bu konuda Sayın Bakanın yaptığı hazırlıklar, verdiği bilgiler çok sevindiricidir. Mülki idarede başarılı olmanın ve demokratik anlamda başarılı olabilmenin başta gelen koşullarından biri idari atanmışlarla seçilmişlerin uyum içinde çalışabilmeleridir. Bu son derece önemlidir. Ama yeterli değildir.

Sadece seçilmişlerle atanmışların uyum içinde çalışmaları değil aynı zamanda sivil toplum örgütlerinin ve her konuyla ilgili toplum kesimlerinin halk topluluklarının danışma ve karar süreçlerine etkili bir şekilde katılmaları gerekir.

Bu arada merkeziyetçiliği olabildiğince azaltmak zorundayız. Maalesef bu konuda olumsuz geleneklerimiz vardır. Merkeziyetçilik konusunda, o gelenekleri bir an önce kırmak zorundayız. Vatandaşlarımızın büyük çoğunluğu, sorunlarını yerinde çözmeye çalışmak yerine, merkezi yönetime hatta doğrudan bakanlara ve milletvekillerine aktarmaktadırlar. Bunun başta gelen nedeni valilerin ve kaymakamların yetkilerinin henüz yeterince gelişmiş olmamasıdır. Fakat tek neden bu değildir. Aslında yetkiler arasında birçok geniş yetkiler de vardır. Fakat bunun dışında Sayın Bakanın da belirttiği gibi psikolojik etkenler son derecede önemlidir. Bir takım gelenekler özellikle bürokratik gelenekler son derece önemlidir. Bunlardan Türkiye'yi olabildiğince süratle kurtarmak gerekir. Fakat güvenilir bir idarenin, halka güven veren bir idarenin, etkili bir idarenin, kaliteli bir idarenin başta gelen koşulu idarenin partizanlıktan kaçınmasıdır. Çünkü idare amirlerinde partizanlık belirtileri görülecek olursa vatandaş bütün güveni kaybeder. Madem partizanca idare ediliyor, o halde orada ben niye ilimde ve ilçemde uğraşayım, doğrudan doğruya Bakana giderim diyebilirler. Bu alışkanlığı mutlaka ortadan kaldırmak zorundayız, bu ayrıcalığın kalktığını kamuoyuna duyurmak zorundayız.

Bu arada mülki idare amirlerine mutlaka daha çok inisiyatif verilmelidir. Özellikle uygulamaya ilişkin inisiyatifler verilmelidir ve yerinden yönetim olabildiğince etkinleştirmelidir. Fakat bu konuda hala pek çok yetki doğrudan doğruya idare amirlerine verilecek yerde Bakanlar Kurulunda toplanmaktadır. Benim masama her gün sayısız imza dosyaları gelir, bunlar içinde hiç Başbakanlığa, Hükümete duyurulmaması gereken konularla ilgili kararnameleler vardır. Bu konuda bir çalışma yapıyoruz. Kararnameleri herhalde çok daha makul bir düzeye indirmemiz gerekir. Merkezi yönetim daha çok politikanın belirlenmesine ve denetimden sorumlu olmalıdır. Devletin sorumluluğunu yerine getirirken de tabii nesnel şekilde çalışan devletin denetim organlarından yararlanılmalıdır.

Sayın Cumhurbaşkanım, Sayın Konuklar, Sayın İdare Amirleri,

Aynı zamanda valiliklerin gelir arttırabilme olanaklarının da genişletilmesini düşünüyorum. Gerekli görüyorum. Tabii bunun için de bir ölçüde vergi değişiklikleri, vergi yasalarında değişiklikler gereklidir. Fakat bunun dışında eğer idare amirlerine yeterli inisiyatif kullanma gücünü, olanağını verecek olursa merkezi idare, o zaman ben inanıyorum ki merkezi idarenin

valiliklerimizin kaymakamlıklarımızın kendi yörelerine büyük ölçüde gelir sağlama olanaklarını da bulacaklarına inanıyorum.

Osmanlı döneminde Mithat Paşa bu konuda büyük başarı sağlamıştır. Mithat Paşayı bildiğiniz gibi Sultan Abdülhamit muhtelif illerde görevlendirmiştir. Orada Tuna Valiliğinde, Irak'da, Suriye'de görevlendirilmiştir. Fakat bu görevlendirmeleri yaparken Abdülhamit'in asıl amacı Mithat Paşa'yı başarısız kılmaktı ve etkisiz kılmaktı. Onun için Mithat Paşa gittiği yerlerde aslında devletten hemen hiçbir kaynak bulamazdı, özellikle kaynaklar esirgenirdi. Başarısız olsun diye esirgenirdi. Fakat Mithat Paşa büyük mucizeler yaratarak merkezden hemen hiçbir kaynak gelmediği halde olağanüstü işler yapmıştır bu 3 vilayette de. Bu 3 vilayeti de olağanüstü bir şekilde kaldırmıştır. Bu aslında halkımızın ve milletimizin gelir kaynaklarının ne kadar geniş olduğunu, yeter ki bunları değerlendirebilelim. Mithat Paşa örneğinde görüyoruz.

Sayın Cumhurbaşkanım illerin ekonomik ve sosyal işlevleri ile güvenlik işlevlerini birbirinden ayırmak, yani bunları iki ayrı Bakanlık olarak örgütlemek acaba daha yararlı olur mu diye düşünüyorum. Bunu sadece üzerinde düşünülecek bir konu olarak söylüyorum. Çünkü aslında valiliklerin ve kaymakamlıkların sosyal ve ekonomik konulardaki işlevleri, görevleri çok artmıştır. Buna ayrıca bir de güvenlik işlevini eklemek doğru olur mu olmaz mı, bunun da üzerinde düşünülmesinin yararlı olacağını düşünüyorum. Bu arada yeterince değerlendiremediğimiz bir kaynağımız vardır. Oda İçişleri Bakanlığımızın odalarında hemen hiçbir görev görmeksizin görev olanağından yoksun olarak bulunan Merkez Valileri. Sanırım 100'ün üzerinde Merkez Valileri vardır. Bunların hepsi belli ki kamu yönetiminde çok büyük deneyimler edinmişlerdir. Çok bilgili kimselerdir. Ama yeterince valilik bulunmadığı için bu merkez valilerine yeterince görev de verilmemektedir. Onun için bunlara mutlaka bu değerli uzmanlara mutlaka değişik olanaklar, görev yapma olanaklarını sağlamalıyız. Tabii bunların başında çağımızda çok önemi artan bir konunun yani araştırmacılığın gelmesi doğaldır. Fakat Merkez Valilerinin sadece illerinde eskiden çalıştıkları illerde veya belirli illerde veya İçişleri Bakanlığında çalışmaları da gerekemeyebilir. Başka yüksek Devlet görevlerinde de görevlendirilebilirler. Herhalde bu kaynağı israf etmemeliyiz. Bu kaynağı mutlaka değerlendirmemiz ve bu şekilde Merkez Valileri de çok yararlı olabilsin, gönüllü olarak yararlı olma olanağına kavuşturmamız gerekir.

Çok önemli bir konu valiliklerin sadece kendi illerinden sorumlu olmaları, bazen öyle olaylar çıkıyor ki, il valiliği gücü, olanakları o sorunları çözmeye yetmeyebilir. Onun içinde komşu illerle sıkı bir dayanışma içinde çalışmaları

gerekir. Bunun yararını, bunun gerekliliğini 1999'da ki ağır depremlerde gördük. Kaymakamlarımız, valilerimiz, idari amirlerimiz illeri aşarak, il sınırlarını aşarak birbirlerine yardımcı oldular. Birbirlerine katkıda bulundular ve bu şekilde de, bu sayede de depremin sorunlarını büyük ölçüde çözmeye olanağını buldular.

Bu arada beni sevindiren bir gelişme yine deprem vesilesiyle ortaya çıktı. Sivil Savunma Teşkilatı. Sivil Savunma Teşkilatı son derece de önemli ve gerekli bir kuruluş. Fakat 1999 depremine gelinceye kadar Sivil Savunma Teşkilatının adı bile duyulmazdı. Daha doğrusu bazen sadece adı duyulurdu, fakat ne işler yaptığı görülmezdi. Fakat büyük depremler, ağır depremler sırasında hemen bütün illerimiz iyi, çok iyi çalışan, verimli çalışan ve özverili çalışan Sivil Savunma Teşkilatları kurdular. Bunların daha da geliştirilmesi gerekir. Bu teşkilatları kurdukları için idari amirlerimizi yürekten kutluyorum.

Herhalde kırsal alan kalkınmasına valilik ve kaymakamlıkların katkı olanakları büyük ölçüde arttırılmalıdır.

Sayın Cumhurbaşkanım, Değerli İdare Amirleri, Değerli Konuklar, beni sabırla dinlediğiniz için teşekkür ederim ve değerli idare amirlerimize yürekten başarılar dilerim. Sağ olun.

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER'in, “Mülki İdare Şurası” Açılış Toplantısında Yaptığı Konuşma Metni:

“Sayın Konuklar, Değerli Yöneticiler,

Bu yıl ilk kez yapılan Mülki İdare Şurası'na katılmaktan ve sizlerle bir arada bulunmaktan büyük mutluluk duyuyorum.

Türkiye'nin yönetim sisteminin kurum ve kurallarıyla etkinleştirilmesi, saydam bir yapıya kavuşturulması, aksayan yönlerinin saptanması, çözüm önerileri üretilmesi konuları ile ülkemizin her köşesinde Ulusumuzun yücelmesi için özveriyle çaba gösteren siz yöneticilerin sorunlarının ele alınacağı bir Şura düzenlenmesini, son derece yerinde ve zamanlı bir girişim olarak değerlendiriyorum.

Yaratacağı etkileşimle, yönetim sistemimizin geleceğine yön verecek yaklaşımların sergileneceğine inandığını Mülki İdare Şurası'nın düzenlenmesinde emeği geçenleri kutluyor, Şuranın ülkemiz ve Ulusumuz için yararlı sonuçlar getirmesini diliyorum.

Sayın Konuklar, Değerli Yöneticiler,

Gelişimin temel dinamiği olarak, bilginin ön plana çıktığı, katılımcı demokrasi anlayışının güçlendiği ve dünyanın büyük bir etkileşim içine girdiği küreselleşme sürecinden geçmekteyiz.

Bireylerin ve grupların kendi geleceklerini belirleme yönelişi, yönetenlerle yönetilenlerin karşılıklı etkileşim içinde olacağı yeni bir katılımcı süreci birlikte getirmiştir.

Bu yeni oluşumun doğal bir uzantısı olarak, insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi kavramlar tüm insanlığı ilgilendiren, bireyleri her türlü baskıya karşı koruyarak özgürlük alanını genişleten uygulamalar olarak evrensel boyut kazanmıştır.

Demokratik bir rejimde, yönetenler ve yönetilenlerin ortak sorumluluk almaları yanında yurttaşların yönetenleri denetleme ve yönetimi paylaşma hakları vardır. Katılım yollarının açıklığı ve saydam bir yapılanma, çoğulcu demokrasi anlayışının yerleşmesi ve yaşatılması yönünden yaşamsal öneme sahiptir.

Demokrasinin var olması, tek başına yeterli bir olgu değildir, önemli olan demokrasinin tüm kurum ve kurallarıyla yerleşmesi, işletilmesi ve böylelikle yurttaşların mutluluğunu ve gönencini temel alan, özgürlükçü ve katılımcı bir yönetim anlayışına ulaşılmasıdır. Unutulmamalıdır ki, kuralların bulunduğu, ancak uygulanmadığı ülkelerde ne demokrasiden, ne çağdaşıktan, ne de hukukun üstünlüğünden söz edilebilir.

Çağdaş dünyanın ölçütlerine ulaşmayı kendine erek seçen Türkiye, değişen koşullara uyum sağlamak yönünden, doğru ve gerçekçi planlamalarla değişen koşullara uyum sağlamak, ülkemizi geleceğe taşıyacak kapsamlı yapılanmaları kararlılıkla yaşama geçirmek zorundadır.

Bu nedenle ülke olarak, demokrasimizi evrensel ölçütler doğrultusunda geliştirmeli, yönetim sisteminin çağdaş bir yapıya kavuşturulması konusunda uzun yılların özlemi olan atılımları gerçekleştirmeliyiz.

Köklü bir devlet geleneğine sahip olan ülkemizde, Cumhuriyet döneminde çıkarılan yasalarla bugünkü yönetim sisteminin temelleri atılmış, Anayasada yer alan ilkelerle de Devletin merkez ve taşra örgüt yapısı hukuksal çerçeveye kavuşturulmuştur.

Bugün gelinen noktada ise, Türkiye'nin mevcut yönetim sisteminin, beklentileri ve gereksinimleri karşılayamadığı, aşırı merkezizetçi yapının, kamu

hizmetlerinin yürütülmesinde zaman ve kararların doğruluğu yönünden öngörülme yen sorunları birlikte getirdiği bilinmektedir.

Kısa tanımıyla bir kurumlar ve kurallar topluluğu olan devlet, aynı zamanda yönetim ile yurttaş arasında köprü görevi üstlenen bir hizmet aracıdır. Dolayısıyla, sorunlara çözüm üretmek amacıyla oluşturulan bu yapının etkinleştirilmesi, işlevselliğinin artırılması ve kimi sorunların kaynağı olmaktan çıkarılması temel önceliğimiz olmalıdır.

Ayrıca, izlenecek politikalarla kamu yönetiminde kaliteye öncelik verilmesi ve kalite yönetiminin benimsenmesi de bir diğer önceliğimizi oluşturmaktadır. Bu çabaların ülkemizin gelişme sürecine hız kazandıracak göz ardı edilmemelidir.

Dünyada ve ülkemizde yaşanan gelişmeleri de dikkate alarak, yönetim yapımızın çağdaşlaştırılması ve etkinleştirilmesi amacına dönük olarak ilerici adımların atılması önemli bir gereksinimimizdir.

Bu kapsamda atılabilecek adımların başında, sorumluluk alanlarının yeniden tanımlanarak, yetki paylaşımının yapılması; yerinden yönetim ilkesinin benimsenerek, yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile uyum içerisinde çalışabilmelerinin sağlanması gelmektedir.

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimle uyum içinde toplumsal sorunların çözümüne etkin olarak katılmaları sağlandığı ölçüde, toplumun sağlıklı karar alma yeteneği gelişecek, demokrasinin sorun çözme kapasitesi de yükselecektir.

Yerel yönetimlerin, eğitimden sağlığa ve güvenliğe pek çok alanda yetki ve sorumluluk sahibi olmaları gerektiği, günümüzde herkesin üzerinde bulunduğu ortak düşüncedir.

Çağdaş demokrasilerde devlet birey için vardır. Bu bağlamda, devletin toplumsal yaşamdaki rolü, “her şey insan içindir” felsefesini temel alarak yurttaşlarımızı çağdaş, evrensel değerlere kavuşturmak olmalıdır.

Demokrasimizi, katılımcılığı temel alan düzenlemelerle geliştirmeli, yerel yönetimlerimizin, insan yaşamının temel gereksinimlerinin karşılanmasında söz sahibi olmasını sağlamalıyız.

Böylece, yerinden yönetim ilkesinin benimsendiği, yerel otoritenin güçlendirildiği, yurttaşlarının sorunlarına çözüm üretebilen etkin bir devlet yapısına ulaşılabilir.

Bu nedenle, kapsamlı bir yönetsel reform yapılması, günümüzde bir zorunluluk durumuna gelmiştir. Reform çalışmaları içerisinde, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin ayrı bir önem taşıdığını vurgulamak istiyorum.

Yerel yönetimleri güçlendirecek reformların gerçekleşmesi ile hem demokratik katılım genişletilecek, hem yurttaşlarımızın yaşadıkları beldelerden başlayarak, ülkelerinin ve dünyanın sorunlarıyla doğrudan ilgilenmeleri olanaklı kılınacaktır.

Böylelikle, çeşitli alanlarda karşılaşılan sorunlar hızlı ve daha akılcı biçimde çözümlenebilecek ve halkımıza daha iyi hizmet verilebilecektir.

TBMM gündeminde bulunan Yerel Yönetimler Reformu Tasarısı'nın bu anlayışla yaşama geçirilmesiyle, yönetim yapısının çağdaştırılması yolunda önemli bir adımın atılmış olacağına inanıyoruz.

Sayın Konuklar,

Değerli Yöneticiler,

Hazırlanan komisyon raporları, yönetim sisteminin sorunlarına ilişkin saptamalar ve geliştirilen çözüm önerileri, elbette Şurada çok yönlü olarak tartışılacaktır. Biz de Şura sonuçlarının izleyicisi olacağız.

Genel olarak bakıldığında, Türkiye'nin yönetim anlayışında ve kamu hizmetlerinin yurttaşlara ulaştırılmasında karşılaşılan sorunlar, bir anlamda sistemin yapısından kaynaklanmaktadır. Yönetim sisteminin çağdaş bir yapıya kavuşturulabilmesi durumunda, bu sorunlar da belirli bir zaman diliminde ortadan kalkacaktır.

Mülki İdare Şurası'nda ortaya çıkacak öngörülerin, alınacak kararların, sorunların çözüme ulaştırılması için gerekli etkileşim ortamını yaratarak, yol gösterici bir işlev üstleneceği kuşkusuzdur.

Kamu yönetiminde önemli sorumluluklar üstlenen sizlere, her türlü siyasal baskı ve yönlendirmeden uzak uygun çalışma olanakları sağlanması, hizmetlerin sağlıklı yürütülebilmesi yönünden büyük önem taşımaktadır.

Hiç kimse görevini olması gerektiği gibi yaptığı için baskı görmemelidir. Çünkü, görev yerlerinizde Devleti temsil eden sizler, aynı zamanda Devletin siyasal, yönetsel, sosyal tüm politikalarının uygulayıcısı ve gözeticisi olarak görev yapıyorsunuz. Her şeyden önce bunu bir yönetim ilkesi durumuna getirebilmeliyiz.

Atama ve yer değiştirmeler konusundaki siyasal karışmaların, sağduyulu, sistemli yaklaşımlarla önlenebileceği kuşkusuzdur. Bu konudaki yakınmaların yanıt bulabilmesi için, herkes üzerine düşeni yapmalıdır.

Ayrıca, yetiştirilme ve göreve hazırlanma sürecinde mülki idare amirlerine, dünyadaki gelişmeler göz önüne alınarak, yeni olanaklar sağlanması da gerekmektedir.

Şurada dile getirilecek konulara, Devletin ilgili kurumlarının duyarlılıkla yaklaşacağına inanıyorum.

Değerli Yöneticiler,

Sorumluluklarınızın büyük, görev yükünüzün ağır olduğunun bilincindeyiz.

Devletimiz, her koşulda yılmadan, özveriyle görev yapan sizlerin sorunlarının ayırtındadır ve bunların çözüme ulaştırılması için her türlü çabayı gösterecektir.

Demokratikleşme, hukuk devleti ve insan hakları alanındaki eksikliklerini tamamlamış, temel sorunlarını çözmüş, yurttaşlarının gelir düzeyini yükseltmiş, yolsuzlukların yaşanmadığı, mutlu ve güçlü bir Türkiye ereğine ulaşılması sürecinde sizlere önemli görevler ve sorumluluklar düşmektedir.

Hizmetlerinizde her zaman saydam, hoşgörülü, ilkeli ve yol gösterici olmalı, gelişme çabalarına, çağdaş eğitim olanaklarının yaygınlaştırılması çalışmalarına öncülük etmeli, yeniliklere açık olmalı, yolsuzluklara karşı kararlılıkla savaşım vermeli, sosyal hizmetlerin daha çok kişiyi kapsamaları için elinizdeki olanakları harekete geçirmeli, karar alma süreçlerine halkın katılımını sağlamalı, sivil toplum olgusunun güçlenmesi için çaba göstermeli, dayanışma ve yardımlaşmanın artırılması konusunda yönlendirici olmalısınız.

Büyük bir yurt sevgisi ve üstün bir görev anlayışıyla sorumluluklarını yerine getiren sizlerin, hizmetlerinizi; ilkelerinizden ve inandığınız doğrulardan sapmadan, Atatürk ilke ve devrimlerine ve gücünüzü aldığınız yasalara bağlılıkla, tam bir tarafsızlık içinde, evrensel değerlerin yol göstericiliğinde başarıyla yerine getireceğinize inancımız sonsuzdur.

Görev yerlerinizde karşılaştığınız sıkıntılar sizleri yıldırmmamalı, üstlenmiş olduğunuz görevin yüceliği sizlere her zaman güç vermelidir. Hizmetlerinizi çağdaş bir görev anlayışıyla biçimlendirdiğiniz ve karar alma süreçlerine katılımı sağladığınız ölçüde, halkımızın desteğini yanınızda bulacaksınız.

Sizler, görevleriniz sırasında Devleti temsil ederken, aynı zamanda Devlet-yurttaş ilişkilerinde bir aracı rolü üstlenmektedirsiniz.

Toplumsal beklentilerine yanıt oluşturan uygulamalarınız, yurttaşlarımızın sorunlarının çözülmesi konusunda sergilediğiniz sağduyulu yaklaşımlar, Devlete duyulan saygıyı ve güveni artırdığı gibi, Devlet-yurttaş bütünleşmesine de olanak tanımaktadır.

Mülki idare amirliği, kamu görevleri içinde ayrıcalıklı bir konuma sahiptir. Sizlere tanınan yetkiler, kamu hizmetlerinin aksamadan, sağlıklı biçimde yürütülmesini olanaklı kılmaktadır.

Mülki idare sisteminin geleceğinin ve sorunlarının, ele alınacağı Mülki İdare Şurası'nı, Türkiye'nin yönetim sisteminin etkinleştirilmesi ve çağdaş bir yapıya kavuşturulması yönündeki arayışlara ivme kazandıracak önemli bir etkinlik olarak değerlendiriyorum.

Şuranın, getireceği yeni yaklaşımlarla, Devlet-yurttaş ilişkisini güçlendiren, katılımcı, çözüm üreten, etkin, saydam bir yönetim yapısına ulaşılması ve kamu yönetiminde kaliteli hizmet anlayışının benimsenmesi çabalarına ışık tutacağına inanıyorum.

Mülki İdare Şurası'nın başarılı geçmesini diliyor, düzenlenmesinde emeği geçenleri bir kez daha kutluyor, hepinize esenlikler diliyorum."

ŞURADA KONUŞULAN KONULAR VE KOMİSYON RAPORLARI

İçişleri Bakanlığı A.P.K. Kurulu Başkanlığının 06.11.2001 gün ve 2585 sayılı yazısıyla, "Dünyada ve ülkemizde yaşanan İdarî, ekonomik ve sosyal değişim ve gelişmeler çerçevesinde mülki idarenin karşılaştığı sorunların tespiti ve bu sorunların çözümüne yönelik stratejilerin tartışılması ve geliştirilmesi amacıyla 10-12 Ocak 2002 (bu tarih daha sonra, Bakanlığın 08.01.2002 tarihli yazısıyla 25 Nisan 2002 olarak değiştirilmiştir) tarihinde gerçekleştirilecek olan Mülki İdare Şurasında görüşülecek konularla ilgili çalışmaları yürütecek" akademisyen ve mülki idare amirlerinden oluşan üç ihtisas komisyonu kurulmuş ve bu üç komisyon, 7 Kasım 2001 günü, Bakanlık Müsteşar Yardımcısının başkanlığında ilk ortak toplantısını yaptıktan sonra, 8 Kasımdan itibaren komisyonlar ayrı ayrı çalışmalarına başlamışlardır.

1 numaralı komisyon; "Mülki İdare Amirlerinin Mesleğe Alımı, Yetiştirilmesi ve Statüsü",

2 numaralı komisyon, "Mülki İdare Sistemi, İdarî Yapımızdaki Değişiklikler, Kamu Yönetiminde Yeni Gelişmeler ve Mülki İdare Sisteminin Geleceği",

3 numaralı komisyon ise, "Mülki İdare Amirleri ve Toplumsal Gelişme" konularında rapor hazırlamakla görevlendirilmiştir.

Komisyonların yoğun çalışmaları sonucu hazırlanarak Şurada izleyicilerin ve katılımcıların görüşlerine sunulan raporlar ile Şurada gündeme getirilen sorunlar ve çözüm önerilerine ilişkin özet bilgiler şu şekildedir:

“Mülki İdare Amirlerinin Mesleğe Alımı, Yetiştirilmesi ve Statüsü” Komisyonu Raporu

Birinci bölümde mülki idare amirlerinin mesleğe alımı ve yetiştirilmesi ele alınmış, mülki idare amirlerinin mesleğe alımı, mesleğe alınmada aranan şartlar ve sınavlar irdelenerek sorunlar ve öneriler tartışılmıştır. Mülki idare amirlerinin yetiştirilmesi konusunda Fransa, İngiltere (Birleşik Krallık), Yunanistan gibi bazı ülke uygulamalarından örnekler verilmiş, adaylık dönemi eğitimi üzerinde durulmuştur. Mülki idare akademisi kurulmasının gerekliliği gündeme getirilerek dünyada yönetici yetiştirilmesinde mevcut durum ve Türkiye’deki durum ele alınmıştır. Daha sonra sorunlar ve çözüm önerileri sunularak birinci bölüm tamamlanmıştır.

İkinci bölümde; mülki idare amirlerinin statüsü ele alınmış, vali statüsü ve bölgesel örgütlenme olgusu ile kaymakamların konumu ve hizmet kısırlılığı olgusuna değinilmiştir. Mülki idare Amirliği ve Avrupa Birliği’ne uyum süreci, yerelleşme olgusunun mülki idare mesleğine etkileri değerlendirilmiştir. Bölüm sonunda sonuç ve öneriler tartışılmıştır.

Üçüncü bölümde; meslekte yükselme ve yer değiştirme sistemi incelenmiş, mevcut durum ele alınırken sorun ve öneriler tartışmaya açılmıştır.

Dördüncü bölümde Birinci komisyonun çalışma alanına ilişkin genel değerlendirme yapılmış; mülki idare amirlerinin mesleğe alımı ve yetiştirilmelerine ilişkin sorunlar ve çözüm önerileri, mülki idare amirlerinin statüsüne ilişkin sorunlar ve çözüm önerileri, meslekte yükselme ve yer değiştirme sisteminin incelenmesine ilişkin çözüm önerileri değerlendirilerek katılımcıların bilgisine sunulmuştur.

“Mülki İdare Sistemi, İdari Yapımızdaki Değişiklikler, Kamu Yönetiminde Yeni Gelişmeler ve Mülki İdare Sisteminin Geleceği” Komisyonu Raporu

Mülki idare sisteminin işleyişi ve karşılaşılan sorunlar, idari yapıdaki değişiklikler, kamu yönetiminde yeni eğilimler, kamu yönetimindeki yeni gelişmelerin Türk kamu yönetimine ve mülki idare sistemine etkileri ve mülki idare sisteminin geleceği konularına değinilmiştir.

Dünyada kamu yönetimi alanındaki gelişmeler, mülki idare birimlerinin alan ve nüfus sorunu, bölge valiliği, mülki idarede yakın karargâh hizmetleri (valilik ve kaymakamlık büroları, vali yardımcılığı, hukuk işleri müdürlüğü, kaymakam yardımcılığı), merkezden ve yerinden yönetim sistemleri, mülki idare sistemine etkileri, ilçede yerel yönetim birimi kurulması, yerel

yönetimlerle mülki idare amirlerinin ilişkileri incelenecek temel konular olarak benimsenmiş, komisyon çalışmalarında ve bireysel raporlarda şu temel noktalar üzerinde durulmaya çalışılmıştır:

-Her konuda, mevcut durum, mevcut durumdan kaynaklanan sorunlar ve sorunların giderilme yolları -öneriler,

-Gereken ve mümkün olan durumlarda ülkemizdeki tarihsel gelişme ile uygar dünyadaki gelişmeler ve sistemle ilgili olarak evrensel ilkeler içeren bildiri, anlaşma ve sözleşmelerin sistem üzerindeki etkileri,

-Son yıllarda geliştirilmiş yönetim felsefesi ışığında, yerelleşme, özelleştirme, kamu seçimi, yönetime katılım, açıklık, etik-devlet gibi kavramların, ülke koşulları içinde, önerilen sisteme uyarlaması konularının olumlu ve olumsuz yönleri,

-Avrupa Birliğine girme Türkiye için hedef olarak benimsenmesi nedeni ile tartışmalarda Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletler belgelerinin de dikkate alınması,

-Tartışmalarda, gelecekteki yönetim yapısı ve bunun içinde yer alacak olan mülki idare sisteminin nasıl etkin ve verimli bir biçimde çalışabileceği konuları irdelenmiş, her açıdan bunun koşulları araştırılarak ortaya konmaya özen gösterilmiştir.

Komisyon çalışmalarına ışık tutan başlıca yönetim ilkeleri; kamu yönetiminde verimliliğin ve etkinliğin artırılması, demokratikleşme, yerinden yönetim, halkın katılım ve katkısının sağlanması, açık-saydam yönetim, hukuka uygunluk, vatandaşın bilgi edinme hakkının tanınması, vatandaşa duyarlılık, halk denetimi, kaynak kullanımına özen, kamu uygulamalarının etkin denetimi, siyasal korumacılığın engellenmesi, siyasal bilincin artırılması, yönetimin sürekli iyileştirilmesi ve kalitesinin artırılması, üniter devlet anlayışına ve cumhuriyetin temel niteliklerine duyarlılık olarak benimsenmiştir.

Bu temel ilkeler doğrultusunda yapılan çalışmalarda, başlangıçta tartışmalar alt komisyonların raporları üzerinde başlamış, daha sonra eksik kalan konular komisyon üyeleri arasında paylaştırılarak yeni raporlar hazırlanmıştır. Her rapor, komisyonda tartışılmış ve raportörlüğü üstlenen komisyon başkanı tarafından, komisyonun genel eğilimine göre, ana rapor taslağı ortaya çıkarılmıştır.

Rapor taslağı, her defasında, yapılan değişikliklerle birlikte, üyelerin bilgisine sunulmuş ve yapılan tartışmalarla olgunlaştırılmıştır. Ayrıca: Prof. Dr. Cevat GERAY, Yönetmelik Yapının ve Bölümlemenin Bölge Ölçeğinde Yeniden

Düzenlenmesi; Koraltay NİTAS, Bölge Planlaması ve Bölgesel Yönetim Örgütü; Ziya ÇÖKER, Bölge Valiliği Tartışmaları; Koraltay NİTAS, Mülki İdarede ve Yerel Yönetimlerde Kamu Yönetimi Reformu; Recep SANAL, Türkiye'deki Mülki İdare Birimlerinde Ölçek Sorunu; Hasan CANPOLAT, Türkiye'deki Belediyelerin Ölçek Sorunu; Cevat GERAY-Recep SANAL-Hasan CANPOLAT, İl, İlçe ve Belediye Kuruluşlarında Ölçek Sorunu ve Alan Reformu; Cemal YILDIZER, Mülki İdare Amirliğinde Kaymakam ve Kaymakam Yardımcılığı; Ziya ÇÖKER, Doğal Afet Yönetimi; Dr. Recep KIZILCIK, Liberal Batı Demokrasileri Özellikle Almanya, İngiltere ve Türk Kamu Yönetim Sistemlerindeki Gelişmeler; Mustafa ÇETİN-Cemal YILDIZER-Ulvi SARAN-Vedat MÜFTÜOĞLU, İl ve İlçe Düzeyinde Mülki İdare Amirliği Hizmet Organizasyonu ve İşleyişi; Vedat MÜFTÜOĞLU, Sivil Hava Meydanları ve Sınır Kapılarında Güvenliğin Sağlanması ve Bu Konuda Mülki İdare Amirlerinin Görevleri; Muammer AKSOY, Mülki İdare Şurası 2 Nolu Komisyon Raporuna İlişkin Görüş ve Öneriler ve İlçe Yerel Yönetimi Oluşturulmasında Polatlı Örneği; Cahit EMRE, Mülki İdare Amirliği Araştırması ve Ziya ÇÖKER-Cahit EMRE-Hasan CANPOLAT-Muammer AKSOY-Melih ÖZAY tarafından Merkezden ve Yerinden Yönetim Sistemleri, Mülki İdare Sistemine Etkileri, İlçede Yerel Yönetim Birimi Kurulması, Yerel Yönetimlerle Mülki İdare Amirlerinin İlişkileri konularında hazırlanan raporlar ek olarak sunulmuştur.

2 nolu komisyonun hazırladığı raporun birinci bölümünde; mülki yönetimin (il sisteminin) tanımı, sistemin ve mülki idare amirliğinin önemi, yeniden yapılanma zorunluluğu ele alınırken il sistemine genel bir bakış, ülke yönetiminde mülki yönetimin (il sisteminin) ve mülki idare amirlerinin önemi ile il sistemi ve yönetimde yeniden yapılanma konuları değerlendirilmiştir.

İkinci bölümde; mülki yönetimle yerinden yönetimin bugünkü uygulamadan doğan sorunları, mülki idarenin ve mülki idare amirliğinin önemi üzerinde durulmuş, gerçekte geçerliliğini koruyan bu sistemin ve genel yönetim yapımızın, kamu yönetiminin oluşmasında ve işleminde dayanması gereken, özellikle ülkemizin de aralarına girme çabası içinde bulunduğu Avrupa Birliği ülkelerine ve diğer gelişmiş ülkelerde başarıyla uygulanmakta olan temel evrensel yönetim ilkelerine uygun biçimde düzenlenmemiş olmasından dolayı verimliliğini ve etkinliğini kaybettiği belirtilmiştir.

Bu bölümde; il sistemi ile yerinden yönetimi ve bu kapsamda da genel yönetimi ilgilendiren başlıca şu sorunlar üzerinde durulmuştur.

Aşırı merkeziyetçilikten kaynaklanan sorunlar, mülki yönetimin kendine özgü sorunları, demokratikleşme ve yerinden yönetimle ilgili sorunlar, küçük yerleşim birimlerine ilişkin sorunlar ve yönetim boşluğu, yönetimin kalitesi

açısından sorunlar ele alınmış, sonuç bölümünde etkisiz ve güçsüz bir taşra yönetimi ve yerel yönetim üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölümde; mülki yönetimle yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasında göz önünde tutulan ilkeler ele alınmıştır.

Kamu yönetimini ve bunun taşraya yansımaları olan mülki idare ve yerel yönetim sistemini işlemez duruma sokan, hizmet verimini ve etkinliğini sağlayamayan, taşra sisteminin yozlaşmasına neden olan sorunlara çözüm aranmıştır.

Bu doğrultuda; ülke gerçeklerinden kaynaklanan temel ilkeler, yönetim araştırmalarında ve kalkınma planlarında belirtilen ilkeler, mülki idare amirleri araştırmasına göre sorunlar ve çözüm yolları üzerinde durulurken, yeni kamu yönetimi anlayışı ilkelerinden faydalanılmıştır.

Dördüncü bölümde; Yerinden Yönetilen İl Sistemi tartışmaya açılmış, alan yönetiminin niteliği, il ve ilçede yönetim yapısı, köy ve belediyelerle ilişkisi, yerinden yönetilen il sisteminde vali ve kaymakamların rolü ele alınmış, yerinden yönetilen il modelinin işlerliği için gerekli öneriler dile getirilmiştir.

Beşinci Bölümde; yerinden yönetilen il sistemine ilişkin genel düzenlemeler katılımcıların görüşüne sunulmuştur. Bu çalışmada, mülki idare sisteminin ve bu sistemi ilgilendirdiği ölçüde de genel kamu yönetiminin çağdaş ölçüler içinde iyileştirilmesi, gerçekten etkin ve verimli çalışacak bir yönetim modeli oluşturulması amaçlanmıştır. Bu modelin güvenlik ve yönetim stratejisi, askerî güçlerle ilişki ve bölge valiliği konularında öneriler getirilmiş, il ve ilçe halkının temsilcisi olarak mülki yönetim sistemi incelenirken, önerilen yerinden yönetim modelinin yararları tartışmaya açılmıştır.

Mülki yönetimin, yerinden yönetilen il doğrultusunda yeniden yapılandırılmasına ilişkin raporda ayrıntıları verilen önerilerin özetleri üç ana başlık altında toplanmıştır. Bunlar, merkezi yönetimde yeniden yapılanmaya ilişkin öneriler, mülki yönetime ilişkin öneriler ve yerinden yönetilen il ve bunlarla ilişkisi oranında belediyelere ilişkin önerilerdir.

Birinci grupta 20 öneri ve 23 alt öneri, ikinci grupta 16 öneri, üçüncü grupta ise 35 öneri ve 7 alt öneri olmak üzere toplam 100 öneri özeti yer almıştır.

Mülki İdare Amirleri ve Toplumsal Gelişme Komisyonu

Komisyon raporunun genel giriş kısmı Ahmet KARABİLGİN(Vali), Taşra Düzeyinde Planlama İşlevi ve Örgütlenmesinin Etkinleştirilmesi; Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN, Bölgeler arası Denge İçin Bölge Planlaması; Prof. Dr. Eyüp İSBİR, Planlı Kalkınma Sürecinin, İşleyişi, Denetimi ve İzlenmesi İle Kaynak Kullanımında Mülki İdare Amirlerinin Konumu; H. Mehmet SONGUR (Mtil-

kiye Başmüfettişi) -Murat ÖZGAN (Mülkiye Başmüfettişi), Kırsal ve Toplumsal Kalkınma Konularında Geliştirilen Yöntem ve Modeller-Hizmet Birlikleri; Enis YETER (Kastamonu Valisi), Devlet-Yurttaş İlişkisi ve Mülki İdarede Yeni Yönetim Teknikleri; Yavuz ERKMEN (Vali), Toplumsal Gelişimde Halk Katılımının Sağlanması ve Mülki İdare; Mesut SARIKAYA (Hukuk Müşaviri), Toplumsal Lider Modeli Olarak Mülki İdare Amirleri; Haluk İMGA(Vali Yardımcısı), Mülki İdarenin Sosyal Hizmet Kapasitesinin Artırılması ile Mülki İdare İle Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İletişim ve İşbirliğinin Güçlendirilmesi; Celal ULUSOY (Kaymakam) tarafından hazırlanmıştır.

Birinci bölümde mülki idare amirleri ve toplumsal gelişme tarihsel perspektif içinde genel gelişim çizgisiyle ele alınmıştır. Kamu yönetiminde yapılacak reformun temel amacının, çok genel bir ifade ile yönetimde verimliliğin ve etkinliğin sağlanması ve artırılması olmasının gerekliliği savunulmuştur.

İkinci bölümde; taşra düzeyinde planlama işlevi ve örgütlenmesinin etkinleştirilmesi, Merkezi planlamanın mekânsal ve katılım boyutu, taşra yönetimi ve planlı kalkınma ele alınmıştır. Mülki idare amirlerinin planlı kalkınmadaki işlevleri; vali yardımcılara verilen görevler, kaymakamlara verilen görevler, planlı dönemdeki gelişmeler, il düzeyinde örgütlenme, il koordinasyon kurulları ve ilçe düzeyinde örgütlenme irdelenmeye çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde; bölgelerarası denge için bölge planlaması değerlendirilmiş, genel olarak bölge, bölge planlaması, iktisadi ve sosyal bölge planlamasının bir amacı olarak bölgeler arası dengesizliği giderme, Türkiye’de metropol alan planlaması, bölge ve metropol alan planlamasıyla ilgili öneriler dile getirilerek tartışmaya açılmıştır.

Dördüncü bölümde; planlı kalkınma sürecinin işleyişi, denetimi ve izlenmesi ile kaynak kullanımında mülki idare amirlerinin konumu, yerel yönetimlerde planlama, bu planların ulusal ve bölgesel planlarla uyumu, kaynak kullanımında mülki idare amirlerinin yeri ve görevleri, plan ve program üretilmesi ile kaynak kullanımında mülki idare amirlerinin denetim ve gözetim görevleri ele alınarak sonuç ve öneriler dile getirilmiştir.

Beşinci bölümde; kırsal ve toplumsal kalkınma konularında geliştirilen yöntem ve modeller-hizmet birlikleri, köylere hizmet götürme birlikleri, kültür ve tabiat varlıklarının korunması konuları ele alınırken “Kastamonu Uygulaması” değerlendirilmiştir.

Altıncı bölümde; devlet-yurttaş ilişkisi ve mülki idarede yeni yönetim teknikleri ele alınarak, toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, sinerjik yönetim, insan kaynakları yönetimi ve bilgi ve teknoloji yönetimi teknikleri tartışılarak izleyicilerin bilgisine sunulmuştur.

Sorunlarını bilen, çözüm yollarını ortaya koyan ülkemizin bir tek şeye yani bunları çözme kararlılığına ihtiyacının olduğu vurgulanmış, Devlet Bakanlığınca hazırlanarak, Başbakanlığa sunulan “Türkiye’de şeffaflığın (saydamlığın) artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi hakkındaki eylem planı”nın bir an önce yürürlüğe sokularak, uygulamaya geçirilmesinin bir ön adım olacağı savunulmuştur.

Yedinci bölümde; toplumsal gelişmede halk katılımının sağlanması ve mülki idare konusu işlenerek, merkezin yetki genişliği ve neden katılımcı bir mülki idare sisteminin talep edildiği açıklanmaya çalışılmıştır.

“Osmanlıdan başlayarak 1950’lere kadar, içe dönük yapısını sürdüren yönetsel yapının, bir yandan tarımın çözülmesi, niteliksiz işgücünün açığa çıkması, kırdan kente göç olgusunun hızla artması, kitle iletişim araçlarının gelişmesi ile dünyayı gözleme, dış göç ve ulusal kalkınma çabalarının yetersizliğinden kaynaklanan “iç dinamikler”, uluslararası sermayenin bloklar oluşturması, sosyal güvenlik, hukukun üstünlüğü, düşünce ve inanç özgürlüğü, çevre ve doğayı koruma, sosyal devlet ve insan hakları ve demokratikleşme taleplerinin artan bir hızla sınır aşarak sivil toplum örgütlerinde yoğunlaşması gibi “dış dinamikler” arasında, “gereksinin duyulan çağın kamu hizmetlerini, etkinlik-yerindelik-katılımcılık-üretkenlik-hız” gibi bilimsel yönetim ilkeleri doğrultusunda kurup götüremediği, toplumu yönlendiremediği, merkezilik ve mevzuatçılık döngüsünde kalarak, tıkanıp” savunulmuştur. Mülki idarenin hizmet kapasitesinin artırılması önerilmiştir.

Sekizinci bölümde; toplumsal lider modeli olarak mülki idare amirleri konusu ele alınmış, halkla ilişkiler ve idare, liderlik boyutu, halk katılımı, doğu ve güneydoğu sorunu ve idareciler konularında sunumlar yapılarak; sosyal, ekonomik ve kültürel gelişme süreci içerisinde mülki idare amirlerinin toplumsal lider modeli oluşturabilmeleri hususu ile ilgili olarak şu tahlillerde bulunulmuştur.

Bürokrat-halk farklılaşması meselesinde idareciler, devleti vatandaşıyla barıştırmaya yönelik çaba sarf ederek halka güven vermelidir.

İdareciler, halka, kurumlar ve yönetimi hakkında bilgi vererek, yönetimin politika ve çalışmalarını benimsetmeli, yönetime karşı vatandaşta olumlu tutum ve davranışların gelişmesine yardımcı olmalıdırlar.

Vali ve kaymakamlar, kamu hizmetinin hedefi durumunda bulunan vatandaşın hizmetlerle ilgili bilgi alarak daha sağlıklı ve sürekli ilişkiler kurmalı ve dolayısıyla, çevre ile ilgili kararların etkinlik ve verimliliğini arttırmalıdırlar.

Mülki amirler, toplanan bilgi ve verilerle mal ve hizmetlerini geliştirerek toplumsal fayda yaratmalıdırlar. Halkın işbirliği sağlanarak daha uygun hizmetler daha kolay ve çabuk götürülmelidir.

Devlete karşı sosyal sorumluluk duygusu artırılarak toplumun ve yönetimin ahlaki değerleri korunmalıdır. Mülki idare amirlerine üstlendikleri sorumluluklarla mütenasip güvenceler verilmeli, bu yolla idareciye, “sosyal liderlik” misyonunun gerektirdiği cesaret ve atılım ruhu kazandırılmalıdır.

Halktan tecrit edilmiş mülki idare anlayışına son verilmeli, kamu hizmetlerine halk katılımını sağlayabilen ve halkın içine girebilecek sosyal yapıya sahip olan idarecilerin göreve getirilmeleri sağlanmalıdır. Bu doğrultuda, sivil toplum kuruluşları ile devlet arasında da güven tesis edilmeli ve sivil inisiyatiften etkin biçimde faydalanılmalıdır.

Genç ve idealist idareciler, devlet mekanizmasında işleri kendi başlarına düzeltmeyeceklerini anladıkları andan itibaren, kendilerini düzene uyarlamakta, cesaretlerini, vizyonlarını ve atılcılıklarını kaybetmektedirler. Bunun önüne geçebilmek için, “çalışmanın takdir edilmesi” anlayışının yerleştirilmesi gerekmektedir.

Yönetimde Ankara ile Anadolu arasında kopukluk söz konusudur. Kararlar merkezde alındığı için insanlar, haklarını almak ve devleti etkilemek üzere başkente akmakta, gerçek ihtiyaçlarla suni ihtiyaçlar birbirine karışmakta, hak sahibine hakkı teslim edilememektedir. Bu sorunun çözümüne yönelik olarak, mülki idare amirlerine daha fazla inisiyatif kullanma şansı tanınmalı ve yerel ihtiyaçlarla örtüşen kararlar alınmalıdır.

Güneydoğu Anadolu’nun genel ve özel yönetimiyle ilgili kurumsal, yönetsel ve örgütsel zayıflık noktaları açıklıkla saptanmalı ve giderilmelidir. Bu amaçla, bölge valiliği sistemine son verilmeli ve sorunun çözümü, güçlü il valiliği yaklaşımı içinde tüm illerin yönetiminin güçlendirilmesinde aranmalıdır. “Güçlü il valiliği” yaklaşımı içinde, il valilikleri sosyal, ekonomik ve güvenlik işlevleri açısından daha etkili ve yetkili bir konuma getirilmelidir.

Görev yaptığı yörede devleti ve hükümeti temsilde güçlü olabilen idareci tipi yaratılmalıdır. Bu idareciler, siyaset kurumunun tıkanıdığı, hükümet krizlerinin ve güven bunalımına düşüldüğü dönemlerde, devleti ve hükümeti temsil edici rol üstlenerek halka güven verebilmelidir.

Mülki idare amirlerinin, protokoler görünümünden kurtulup, görev yaptıkları yörenin toplumsal ve ekonomik gelişme dinamiklerini harekete geçirebilen, bölgenin yatırım gereksinimlerini giderecek finansal kaynaklar bulabilen ve kurumlar üzerinde daha etkili denetim yapabilen yeni bir statü kazanması

gerekmektedir. Geleceğin Türkiye'sini yönlendirecek idareci kadroları, yönetimi salt mevzuatı uygulamaktan ibaret bir faaliyet olarak görmeyip, her alanda kalkınmayı şiar edinen lider yapılı mülki idare amirleri olacaktır.

Dokuzuncu bölümde mülki idarenin sosyal hizmet kapasitesinin artırılması ele alınmış, konu genel olarak değerlendirildikten sonra; sosyal devlet, Türkiye'de sosyal devlet anlayışı, mülki idare ve sosyal hizmetler, sosyal hizmet kapasitesinin artırılması, diğer konular ve öneriler, sosyal hizmet kapasitesinin artırılmasına ilişkin alternatif bir model-sosyal hizmet birlikleri ve sosyal hizmet birlikleri başlıkları altında yapılan çalışmalar izleyicilerin bilgisine sunulmuştur.

Onuncu bölümde mülki idare ile sivil toplum kuruluşları arasındaki iletişim ve işbirliğinin güçlendirilmesi bağlamında sivil toplum kuruluşları, mülki idare amirleri ile sivil toplum kuruluşları arasındaki ilişkiler ve mülki idare amirleri ile sivil toplum kuruluşları arasındaki sürdürülebilir ilişkiler ele alınmıştır.

On birinci bölümde komisyon çalışma alanının bütününe kapsayan değerlendirme yapılmış; genel öneriler, mülki idarenin toplumsal gelişmedeki konumuna ilişkin öneriler, planlama işlevi ve örgütlenmesinin etkinleştirilmesine ilişkin öneriler ve devlet yurttaş ilişkileri ve halkın yönetime katılımının sağlanmasına ilişkin öneriler katılımcıların bilgisine sunulmuştur.

Şura çalışmaları komisyonların hazırladıkları raporların görüşülmesi ve katılımcıların katkılarıyla tamamlanırken yapılan çalışmaların ışığında hazırlanan komisyon sonuç raporları genel kurula sunulmuştur. Yapılan çalışmalar kitap halinde yayımlanmıştır.

Şura, Sonuç Bildirgesinin okunmasıyla sona ermiştir.

MÜLKİ İDARE ŞURASI SONUÇ BİLDİRGESİ

Mülki İdare Şurası; Dünyada ve Ülkemizde yaşanan idari, ekonomik ve sosyal gelişmeler çerçevesinde kamu yönetiminin karşılaştığı sorunların tespiti, çağdaş gelişmelerin Türk kamu yönetimine uyarlanması, gelişen ve değişen kamu hizmetlerinin daha iyi sunulması ve bu sorunlara yönelik stratejilerin tartışılması ve geliştirilmesi amacıyla 25-27 Nisan 2002 tarihleri arasında Ankara'da toplanmıştır.

Şurada görülecek konularla ilgili çalışmaları yürütecek akademisyen ve mülki idare amirlerinden oluşan üç ihtisas komisyonu kurulmuştur.

Bu komisyonlar;

1 -Mülki İdare Amirlerinin Mesleğe Alımı, Yetiştirilmesi ve Statüsü,

2- Mülki İdare Sistemi, İdari Yapımızdaki Değişiklikler, Kamu Yönetiminde Yeni Gelişmeler ve Mülki İdare Sisteminin Geleceği,

3- Mülki İdare Amirleri ve Toplumsal Gelişme,
konularında çalışmalarını yürütmüşlerdir.

İhtisas komisyonları tarafından hazırlanan raporlar, şura süresince uygulayıcılar, akademisyenler. Bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin de katılımıyla tartışılmış;

Türk Vatanı ve Milletinin ebedi varlığına ve Yüce Türk Devletinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne inanarak Ulu Önder Atatürk'ün İlke ve İnkılaplarına yürekten bağlı, demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti esaslarına dayalı Türkiye Cumhuriyetinin varlığının ilelebet süreceği fikir ve inancıyla;

Mülki idare amirlerinin, Anayasamızın 5 inci maddesinde ifadesini bulan, “Devletin temel araç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, Ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleri ile bağdaştırmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır” esaslarını yerine getirmeye görevli ve sorumlu olduklarının bilincinde ve kararlığında olarak;

Türk kamu yönetimini daha üretken ve daha dinamik hale getirmek, merkezle taşra birimleri ve yerel yönetimleri arasında yetki, görev ve kaynak bölüşümünü yetki genişliği esas ve hizmet gereklerine göre düzenlemek, halkın karar alma süreçlerine etkin katılımını sağlamak gereğini göz önünde bulundurarak;

Kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması, insan haklarına dayalı bir yönetim anlayışının sürdürülmesi, ülkemizin ve milletimizin kalkınması, güçlenmesi, yücelmesi ve çağdaş uygarlık seviyesine ulaşması yolunda, mülki idare amirlerinin tarihten ve idari kültürümüzden doğan geleneksel fonksiyonlarını 21. yüzyılda geliştirerek devam ettirmeleri ve Anayasal düzen içerisinde kendilerine yüklenen misyonun çağdaş gelişmeler ışığında yeniden değerlendirilmesi gereğinin bilinciyle;

Aşağıdaki kararlar alınmıştır.

1- Anayasamızın 126 ncı maddesinde belirtilen “yetki genişliği” esasından hareketle il sisteminin güçlendirilmesi, merkezi yönetim, merkezi yönetimin taşra birimleri ve yerel yönetimler arasında yetki, görev ve kaynak dağılımının yerinden yönetim, etkin ve verimli kamu hizmeti anlayışına göre “yeniden yapılandırılması” gerçekleştirilmelidir. Bu yapılandırma, Türk Kamu Yönetimi-

minin geleneksel unsurlarını, “çağdaşlaşma” hedefimizin yöneldiği Avrupa Birliği sürecinde ortaya çıkan yönetim anlayışını ve Dünyadaki yeni kamu yönetimi uygulamalarını göz ardı etmeyen bir “idari reform” anlayışıyla yapılmalıdır.

2- Yolsuzluk ve usulsüzlüklere daha süratli ve daha etkili müdahale edebilecek, denetim, inceleme ve araştırma yapabilecek, doğrudan Valiye bağlı bir teftiş ve denetim birimi oluşturulmalıdır.

3- Mülki idare amirlerinin kamu yönetimi içindeki etkin rol ve önemleri dikkate alınarak mesleğe girişlerinden itibaren eğitimlerinin daha üst seviyelere çıkarılması amacıyla, Anayasamızın “üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi” ne ilişkin 128 inci maddesi uyarınca gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

4- Mülki idare amirlerinin yükselme usul ve esaslarını daha objektif bir sisteme bağlamak amacıyla “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” statüsü ihdas edilmeli, atama, yer değiştirme ve yükselme usul ve esasları bu statüye uygun olarak yeniden düzenlenmelidir.

5- İl İdaresi sisteminin esasları 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile belirlenmiş ancak istikrar unsuru olan bu denge zaman içerisinde çeşitli yasalarla bozulmuştur. Bu durum Anayasada tanımını bulan İl İdaresinin fonksiyonların azaltmış, il ve ilçe yönetimlerini inisiyatif kullanamaz duruma getirmiştir. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunuyla getirilen “Yetki genişliği” ne dayalı “İl Yönetimi” sistemini olumsuz yönde etkileyen Bakanlıkların kuruluş ve teşkilat kanunları ve bölge kuruluşu düzenlemeleri yeniden gözden geçirilmeli ve mahallini ilgilendiren görev, yetki ve kaynakların kullanımı illere bırakılmalıdır. Güçlendirilmiş il yönetimi anlayışıyla, il valilikleri ve ilçe kaymakamlıkları sosyal, ekonomik ve güvenlik işlevleri açısından daha etkin duruma getirilmelidir.

6- Kamu yönetiminin, özelde mülki idarenin temel amacı halka hizmettir. Bu çerçevede; yürütülen bütün iş ve işlemlerle ilgili süreçler gözden geçirilmeli, gereksiz bürokratik işlemler elenmeli, iş akışı basitleştirilerek iş tanımları net bir şekilde yapılmalı, üretilen hizmetleri hızlı, kaliteli, saydam ve katılıma açık hale getirecek düzenlemeler gerçekleştirilmelidir.

Kamuoyuna duyurulur.

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ GELİŞMELER VE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN GELECEĞİ İÇİN TOPLAM KALİTE YÖNETİM MODELİ

M.Lütfullah BİLGİN*

GİRİŞ

Dünyadaki yeni gelişmeler, ülkemizdeki kamu hizmetlerinin kalitesine ilişkin yeni talepler ve devlet toplum ilişkilerinde hizmet arz ve sunumunun daha etkin ve verimli kılınması için mülki idare sisteminin yeniden yapılanması şarttır.

Mülki idare sisteminde yeniden yapılanmanın gerekçeleri;

- **Merkeziyetçilik** : Mülki idare amirleri sınırlı yetkilere sahip olduğu için karar almada merkeze danışmakta bu da kaynak ve zaman israfına neden olmaktadır. Yatırım kararları başkentten alındığı için yatırım yapmak istediklerinde birçok bürokratik engellerle karşılaşmaktadırlar. Yetkilerin merkezde toplanması; kırtasiyeciliği artırmakta, işlemleri uzatmakta ve yönetimde verimsizliğe sebep olmaktadır.
- **Örgütsel büyüme**: İdareciler, örgütün büyüklüğü ve eleman çokluğu ile övünmekte, kaynakların etkin ve verimli kullanılması ve hizmetin kalitesi ile ilgilenmemektedir.
- **Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık** : Bu durum; yolsuzlukların saklanması, vatandaşın idareye karşı güçsüz hale gelmesine; katılımcı ve şeffaf örgütlenmeye gidilememesine; idarenin halktan uzaklaşp kendi kabuğuna çekilmesine ve işlemlerin araçlar yoluyla yürütülmesine sebep olmaktadır.
- **Kuralcılık ve sorumluluktan kaçma** : Kurallara sıkı sıkıya bağlılık kamu yönetiminde amaç haline gelmiştir. Kanun böyle emrediyor benim yapacağım bir şey yok gibi.
- **Yolsuzluk** : Rüşvet, zimmete para geçirme, irtikap, nüfuzunu kötüye kullanma ve görevini yapmama vb.
- **Güdüleme yetersizliği**
- **Koordinasyon eksikliği**

* Sivas Valisi

Yukarıdaki nedenlerden ve daha birçok gerekçelerden dolayı kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya gidilmelidir.

Mülki idare sistemi çağdaş ve kaliteli yönetim ilkelerine göre yeniden düzenlenmelidir. Toplam kalite yönetimi felsefesi ve kültürü bu düzenlemede çok önemli bir yere sahiptir.

Bakanlık önce kendi amaçlarını toplam kalite çerçevesinde yeniden belirlemelidir. Ülke genelinde toplam kalite çalışmaları başlatmalıdır. Bunun için de öncelikle halkın, yönetime katılımı sağlanmalıdır. Halka hizmet sunan mülki idare amiri ile aynı amaç doğrultusunda çalışan diğer kişi ve kuruluşlar arasında ortak anlayış ve güven oluşturulmalıdır.

Kaliteli bir mülki idare sisteminde, çalışanlarda ve halkta sosyal sorumluluk bilinci geliştirilmelidir. Bu bilinç sayesinde kaynaklar daha etkin ve verimli kullanılır.

TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ (TKY)

Kalite, müşteri ihtiyaçlarını karşılama kabiliyeti veya kullanıma uygunluk olarak ifade edilmektedir.

Kalite her şeyden önce bir saygı ve nezakettir.

Toplam kalite yönetimi: memnun müşteri ve mutlu personel oluşturarak kurum amaçlarına ulaşmayı hedefleyen felsefe, araç ve süreçler bütününden oluşan ve rekabet gücünü amaçlayan bir yönetim felsefesidir. Toplam kalite yönetimi, hatanın ikinci kez tekrarlanmasını engellemekten öte, esas hedefi ve felsefesi, hatanın hiç gerçekleşmemesini sağlamaktır.

Temel Unsurları:

1. **Vatandaş Odaklılık :** Kamu hizmetlerinin amacı vatandaşın ihtiyaçlarının karşılanması olduğuna göre “Vatandaş” daima en ön planda yer almalıdır.
2. **Yönetime Katılma veya Tam Katılım :** Problemin çözümünde, değişim ve gelişim sağlanmasında çalışanların enerjisinden bilgi ve tecrübelerinden yararlanılmalıdır. Yönetim sürecine sadece üst yönetimde olan kişilerin değil, tüm örgüt çalışanlarının katılımı sağlanmalıdır. Bu da her birimde gönüllü kişilerin oluşturduğu gruplarla yani grup çalışması ve grup üyelerinin katılımıyla mümkündür.
3. **Sürekli Gelişme (Kaizen) :** Kamu hizmetlerinde mevcut durum yetersiz bulunarak daha ileriye nasıl götürüleceği araştırılmalıdır. Daha iyi

ve kaliteli sonuçlar elde edebilmek için sistem içinde yer alan süreçlerin sürekli iyileştirilmesi esasına dayanan Kaizen olgusu, önce sorunların tespiti ile başlar. Daha sonra da bunların adım adım çözümüyle devam eder. Sürekli gelişme sayesinde kuruluşa bir canlılık gelir. Verimlilik artar ve problemler en kısa zamanda çözülür.

4. **Hataları Önlemeye Dönük Yaklaşım :** Problemler ortaya çıktıkça onları çözmek yerine, problemin ortaya çıkmasını engelleme esasına dayanır. TKY, hataları ayıklamak yerine hata yapmamak veya ilk seferde doğru yapmayı amaçlar.
5. **Önce İnsan :** Kalite ve verimlilik artırma açısından insana önem verilmesi her şeyden önemlidir. TKY insanın önüne konan engelleri kırmış ve insana göre yönetim anlayışını geliştirmiştir. Kalite çemberleri, insanda var olan yeteneklerinin ve yaratıcı güçlerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu çemberler, çalışanlara başarılı olma, bu başarıdan dolayı onurlanma, sorumluluk taşıma, bir grubun üyesi olma ve dikkate alınma imkânını sağlar.
6. **Ölçüm ve İstatistik:** Kişisel yorum ve hislerin karışmasını önleyerek tarafsız verilere dayalı karar alma ve sonuç çıkarmayı sağlar. Ölçme ile ancak gelişmeyi sürdürebiliriz. Sistematik analiz yapmak ölçüm ve istatistiklerle mümkün olurken, bu sayede sürekli geri bildirim, analiz ve denetim yapma imkânı sağlar.

MÜLKİ İDARE SİSTEMİ VE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN MÜLKİ İDAREDE UYGULANABİLİRLİĞİ

İçişleri Bakanlığı genel idarenin merkez ve taşra teşkilatı içinde önemli bir yere sahiptir. Ülke genelinde iç güvenliğin sağlanması, nüfus ve vatandaşlık hizmetleri, mahalli idareler üzerindeki gözetim, vesayet denetiminin sağlanması, sivil savunma hizmetleri ve illerin genel idaresi alanındaki hizmet esaslarının belirlenmesi ve uygulanması vali ve kaymakamlar eliyle yürütülmektedir. Vali ve kaymakamlar il ve ilçelerinde taşra birimlerinin hiyerarşik üstü sıfatıyla görev yapmaktadırlar.

Mülki idare amirlerinin il ve ilçelerde yürütülen kamu hizmetleri üzerinde koordinasyon ve denetim makamı durumunda olmaları nedeniyle kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında ve kamu projelerinin hayata geçirilmesinde kaymakam ve valilere çok önemli görevler düşmektedir.

Vali ve kaymakamların taşra yönetiminde sahip oldukları rol gereği toplam kalitenin kamu yönetiminde uygulanması çok daha kolay olur. Yani mülki idare

amirleri kalite ile ilgili kararları alan ve uygulayan kişiler olduklarından daha hızlı ve etkin olarak TKY uygulanabilir.

Toplam kalite yönetiminin mülki idarede uygulanabilmesi için atılması gereken adımlar;

- Önce üst yönetimin uygulama kararı alması ve kararlılıkla üzerinde durması gerekir,
- Vatandaş odaklılık prensibinden hareketle kalite hedefleri belirlenerek halka taahhüt edilmelidir,
- Çalışanların ve halkın kalite çalışmalarına katılımı sağlanmalıdır,
- TKY uygulamalarını üst düzeyde takip ve koordine etmek üzere bir üst kurulun oluşturulması gerekir,
- Kariyer yapmış ve uzman kişilerden bir danışman grubu oluşturulmalıdır,
- Tüm çalışanlara kısa süreli yoğun bir bilgilendirme eğitimi verilmelidir,
- Daha sonra kalite hedefleri ve politikaları belirlenmelidir,
- Kurum çapında kapsamlı bir kalite plan ve programı yapılmalıdır,
- Mevcut durumun net bir fotoğrafı çekilmelidir,
- Ekip çalışmaları yapılmalıdır,
- Sorunlar listesi oluşturulmalıdır,
- Kalite çemberleri kurulmalıdır,
- Kurum ve kuruluşlarda sorunların çözümüne yönelik grup oluşturma, özendirme ve ödüllendirme sistemi kurulmalıdır,
- Halkla ilişkiler için gereken önem verilmelidir,
- Kurumda iş akışı ve analizleri, iş değerlendirme sistemi kurulmalıdır,

Toplam kalite yönetiminin mülki idarede uygulanabilmesi için çalışanlara inisiyatif hakkı verilmeli ve çalışanlarda fikir ve işbirliği oluşturulmalı, bu benim işim mantığı hâkim ve fırsatları yakalama arayışı içinde olmalı; aynı zamanda yenilikçi, değişime açık, esnek, hızlı olmalı ve doğru işleri yapmalıdırlar.

Yönetimde sonuçlardan çok süreçlere önem verilmelidir. Süreç öncelikli bir yaklaşım sergilenmelidir. Mülki idare amirleri, çalışanlarına güvenmeli ve

onların düşüncelerine saygı duymalıdır. TKY yaklaşımının insana verdiği önem şu sözlerle ifade edilebilir:

- İnsanların yolunu açın onlar nasıl yapacaklarını bilirler,
- İnsanlara nasıl yapmalarını değil, neyi yapmaları gerektiğini söyleyin,
- Her insanın içinde bir cevher saklıdır, marifet onu bulup çıkarmaktır.

Kamu yönetiminde toplam kalitenin uygulanmasıyla şu faydalar elde edilir:

- Yöneticiler, vatandaşın taleplerine karşı daha duyarlı olurlar ve kurum politikalarını da bu doğrultuda oluştururlar.
- Çalışanlar arasında, kişilerin enerjisini birbirleriyle mücadelede tüketen rekabet yerine, her bir bireyin ayrı çaba ve yaratıcılıklarının bütünleştirildiği işbirliği anlayışı hâkim olur.
- Niteliğin nicelikten önemli ve öncelikli olması gerektiği büyük ölçüde kabul edilir.
- Yöneticiler personeli daha çok çalışkanlık, verimlilik, insan ilişkileri-çevresiyle uyum, görevini zamanında yapma ve yaratıcılık gibi objektif faktörlere göre değerlendirirler.
- Kurumda ast-üst arasındaki ve birimlerin kendi aralarındaki iletişim önemli ölçüde sürekli ve hızlı yapılır.
- Yöneticiler personelin işle ilgili ve diğer sorunları ile önemli ölçüde ilgilenir ve onlara yol gösterir.
- Yöneticiler karar verme esnasında öncelikli olarak işin gereklerini düşünürler.
- İşlerin yapılmasında ve sonuçların değerlendirilmesinde, bilimsel teknik ve yöntemlerin kullanılma düzeyi artar.
- Genellikle sonuçlar üzerinde değil iş sırasında yapılan denetim kullanılmaktadır.
- Günümüzde tüm işlev ve süreçlerin sürekli geliştirilmesi gerektiği görüşü tüm personel arasında yaygın olarak kabul görür.
- Tüm çalışanlara inisiyatif verilir ve yetki devri yapılır, başarıya göre ödüllendirme sistemi vardır.

Gerçekten eski anlayışta insanların bakış açısı; sadece yönetimin belirlediği prosedürleri ve standartları yerine getirmektir. Onlara güvenilmemeli ve her

fırsatta kaytarma yoluna gidilmeli mantığı hâkimdir. Yeni anlayış ise bunun tam tersidir.

İnsanların birlikte çalıştığı sistem içinde mülki idare amirlerinin görevi tüm çalışanların katılım ve yardımı ile sistemin sürekli iyileştirilmesidir. Bu görev çerçevesinde toplam kalite uygulaması teklifinin mülki idare amirlerinden gelmesi gerekir.

Mülki idarenin hizmet sunumunda aranması gereken kalite özellikleri: şeffaflık, katılım, müşteri ihtiyaçlarının karşılanması, eşitlik ilkesi, hizmetin zamanında sunumu, yeterlilik ve etkinlik, erişilebilirlik, hizmetin sürekliliği, hassasiyet, güvenilirlik, amaca uygunluk olarak sayılabilir.

MÜLKİ İDAREDE ÖRNEK BİR KALİTE YÖNETİM MODELİ: ELAZIĞ VALİLİĞİ

Daha önceki görev yerim olan Elazığ Valiliğinde toplam kalite yönetim anlayışı uygulanmaya çalışıldı. Bu anlayışı çalışanlara benimsetmek için bir dizi çalışmalarda bulunuldu. Valiliğimizin özel çalışmaları ile Elazığ Valiliği ISO 9002 Kalite Yönetim Sistem Belgesini Türkiye’de alan ilk valilik olmuştur. Kalite Yönetim anlayışını uygulamak için Elazığ Valiliğinde şu çalışmalar yapılmıştır:

- Vatandaşların ihtiyaç ve beklentisi doğrultusunda iş akışlarını geliştirmek,
- İşlerin yapılmasında çalışanların ve vatandaşların katılımını sağlamak,
- Uzun vadeli kurum stratejilerine önderlik etmek,
- Mülki idare hizmetlerinin sunumunda vatandaşların ve hizmeti alanların tüm isteklerini en ince ayrıntısına kadar göz önünde bulundurmak,
- Alt birimler arasındaki sürtüşmeleri kaldırarak kurumun bütününde uyum, işbirliği ve dayanışmayı temin etmek,
- Ortaya çıkan sorunların ve kaydedilen gelişmelerin izlenmesi ve değerlendirilmesi için sürekli bir veri toplama sistemi oluşturmak.
- Kurumdaki her türlü ilişkiyi demokratik ve katılımcı bir anlayışa göre düzenlemek,
- Alt birimler arasında koordinasyonu sağlayacak ve etkinliği arttıracak her türlü yatay işbirliğini geliştirmek.

Elazığ Valiliğinde uygulanan ISO 9002 ve toplam kalite yönetimi çalışmaları sonucunda çalışanlarda şu görüşler hâkim olmaya başlamıştır:

- Maaşımı vatandaş ödüyor, onu memnun etmek için çalışmalıyım,
- Mesai süresini doldurmak yerine faydalı bir şeyler üretmeliyim,

- Her iş önemlidir, farkı ben oluşturmalyım.
- Gösteriş için değil oluşturduğum değerler için para alıyorum,
- Kaçmak yok problemlere sahip çıkıp çözerim,
- Bir ekip üyesiyim, başarı veya başarısızlık hepimizindir,
- Öğrenmenin sonu yoktur, kendimi sürekli geliştirmeliyim ve sürekli öğrenmek işimin bir parçasıdır.

Elazığ Valiliğinde yapılan toplam kalite yönetimi uygulama çalışmaları sürecinde karşılaşılan sorunlar:

- **Toplumsal ve siyasal kültür yapısından kaynaklanan nedenler** (vatandaşlık bilincinin gelişmemesi, yönetime katılma isteklerinin az oluşu, devlet baba imajı, temel hak ve özgürlüklerin yeterince bilinmemesi ve değişime karşı isteksizlik)
- **Devlet düzeninin genel yapısından kaynaklanan nedenler** (devlet düzenini katı esasların oluşturması, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde değişim ve esnekliği engelleyen uygulamalar, yöneticiye inisiyatif tanımayan katı hükümler ve halka açıklığın veya şeffaflığın sağlanamaması)
- **Siyasetin genel yapısından veya siyaset anlayışından kaynaklanan nedenler** (yasamanın yürütmeye müdahalesi, iktidarın popülist yaklaşımları)
- **Yönetimin kendi yapısından kaynaklanan nedenler** (bürokrasinin hantal işleyişi, devlet kadrolarının aşırı şişirilmesi, merkezi yönetimle yerel yönetim arasında yetkilerin dengeli dağılmaması, katı hiyerarşinin olması, görevlerin dağılımındaki kargaşa, sağlıklı iletişimin kurulamaması, ehliyet ve liyakat sisteminin uygulanamaması, değerlendirme ve ücretlendirmedeki adaletsizlik vb.)
- **Bürokrasi kültürü ve yönetim anlayışından doğan sorunlar** (değişime karşı direnç veya statükoculuk, sonuçlara göre değerlendirme, idarenin gözünü boyayanlar uyanık, daha çok iş yapanlar enayi gibi algılanması vb.)
- **Devlet vatandaş ilişkisinden ve kamu hizmetinin özelliğinden kaynaklanan sorunlar** (kamu hizmetinin ölçülemez niteliği, kamu hizmetinde kar, motivasyon ve rekabetin olmayışı, vatandaş odaklılığa gereği gibi önem verilmemesi ve kişisel başarının ölçülememesi)

Elazığ Valiliğinde uygulamaya başlatılan ve olumlu neticelerin alındığı toplam kalite anlayışı, şu andaki görev yerim olan Sivas Valiliğinde de uygulanmaya başlatıldı. Bu bağlamda TKY'nin birinci basamağı olan ISO 9002 çalışmaları Valiliğimize bağlı birim ve müdürlüklerde devam etmektedir.

SONUÇ

Başlangıçta imalat sektöründe uygulanan toplam kalite yönetiminin daha sonraları hizmet sektöründe de başarıyla uygulanabileceği görülmüştür. Hizmet ağırlıklı bir yapı arz eden kamu sektörünün çağın gereklerine göre işleyebilmesi için bu yaklaşımın kamuda da uygulanması gerekir. Kamu yönetimindeki değişim ve gelişimde kaymakam ve valilere büyük görevler düşmektedir. Mülki idare amirleri özellikle kamuda değişim ve gelişimi benimsemeli, TKY anlayışını il ve ilçelerindeki bütün kamu kurum ve kuruluşlarında başlatacak öncü rolü oynamalıdır.

Bu konuda ilk yapılması gereken, kamu yönetiminin ekonomik faaliyetlerden çekilmesi, kamu hizmeti ve vatandaş kavramlarının yeniden tanımlanması, yasama ve yürütme organlarında görevli olan herkesin bu konudaki isteksizliğinin giderilmesi ve değişime önayak olmalarının sağlanmasıdır.

Kamu yönetiminde toplam kalite yönetiminin uygulaması ile ilgili yapılması gerekenler:

- Kaynak ve zaman israfına sebep olan merkeziyetçiliğin yerine, yerinden yönetim uygulamasına başlanmalı,
- Yukarıdan aşağıya doğru emir akışı şeklinde tek yönlü ve dikey işleyen hiyerarşik örgütsel yapının yerine yatay fonksiyonel yapı uygulamaya konulmalı, örgüt içi yatay ve dikey iletişim sağlanmalı,
- Devlet küçültülmeli ve bazı alanlarda özel sektör anlayışına göre hareket edilmeli,
- Yönetimde şeffaflık ilkesi uygulanmalı,
- Gerekli yasal düzenlemeler yapılmalı,
- TKY, ülkemizde aileden devlete uzanan insan merkezli süreçte ele alınmalıdır. Vatandaş müşteri ve odak noktası olarak kabul eden hükümet politikalarının oluşturulabilmesi ve devletin fonksiyonlarının yenilenmesi için temel sorunlar aşıldıktan sonra bazı somut adımların atılması gerekir.

Toplam kalite anlayışının benimsenmesi sonucunda kamu hizmetlerinin kalitesi, kurumların ve çalışanların etkinliği ve verimliliği artacak, zaman kaybı, vatandaş şikâyetleri ve maliyetler azalacaktır. Kamu yönetiminin kararları ve uygulamaları özel sektörü de etkilediğinden kamu yönetiminde toplam kalite anlayışının uygulanması sonucunda özel sektörün etkinliğinde de artış, zaman ve kaynak kaybında azalış sağlanacaktır.

Sonuç olarak, kamu hizmetlerinde TKY'nin uygulanması, kamu yönetiminde kaymakam ve valileri daha etkin bir konuma getirecek, vatandaşın onlara olan güven ve saygısını artıracaktır.

KURUMSAL YÖNETİM (CORPORATE GOVERNANCE) KAVRAMI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİ AÇISINDAN ÖNEMİ

Recep SANAL*

Giriş

Yönetim bilimleri literatürüne son yıllarda yeni terimler girmeye başlamıştır. Bunlardan birisi de “Yönetişim” (governance) ya da “Yeni Yürütüm Anlayışı” terimidir. Hükümet etme anlamındaki “Yönetim” (government) den farklı bir anlamda kullanılan bu kavram, zaman içerisinde “Kurumsal Yönetim” (corporate governance), “Demokratik Kurumsal Yönetim” (democratic governance) veya “İyi Kurumsal Yönetim” (good corporate governance) gibi adlarla anılan yeni kavramların da temelini oluşturmuştur.

Hükümet etme anlamındaki yönetim kavramı, hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı yönetim anlayışını öne çıkarırken; kurumsal yönetim kavramı, yönetim sürecinde rol oynayan aktörler ve örgütler arasındaki etkileşimi, resmi sıfatı bulunmayan kişi, grup ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik bürokratik yapı yanında, hükümet dışı aktörlerin de aktif olarak yönetim faaliyetinde yer almasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır.

Kurumsal Yönetimin Tarihsel Gelişimi

Kurumsal yönetim teriminin kökenini bazı yazarlar XVI. yüzyıla kadar götürmektedirler. Özellikle XVII. yüzyılda kullanılan ve Fransızca bir terim olan “governance” terimini kendilerine temel almaktadırlar. Bu terim, anılan dönemde, bazı felsefi anlayışlar çerçevesinde, hükümeti sivil toplumla uzlaştırmaya ya da kombine etmeye çalışan bir yaklaşımı ifade etmek üzere kullanılmıştır. Adı geçen sözcük, İngilizceye “governance” olarak çevrilmiş ve bu biçimde kullanımı giderek yaygınlaşmıştır.¹

* (Eski) Mülki İdare Amiri.

¹ Jean-Pierre, GAUDIN, “Modern Governance, Yesterday and Today: Some Clarifications to be Gained from French Government Policies”, International Social Science Journal, No:155, March 1998, p.47.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra hızlanmaya başlayan küreselleşme ve bölgesel bütünleşme süreçleri, ulusal ve uluslararası politik yapıları ciddi bir şekilde sarsmaya ve daha önceki dönemlerde mutlak bir anlamda kullanılan ulusal egemenlik ilkesini aşındırmaya başladı. Dünya ekonomisinde çokuluslu şirketlerin artan etkisi, üretim yöntemlerindeki değişme, uluslararası ticaretin giderek genişlemesi, bilgi ve iletişim sistemlerindeki ilerleme, sermaye ve finans pazarlarının deregülasyonu gibi faktörlerin, söz konusu kavramın ortaya çıkıp yaygınlaşmasında belirleyici bir etkiye bulunduğu söylenebilir.²

Geleneksel hükümet yapısı; hiyerarşik karakteri, hantal bürokrasisi ve müdahaleci niteliğiyle, hızlı bir değişim sürecindeki ekonomik, sosyal ve kül-türel çevreye uyum sağlayamamaktadır. Çözülmesi gereken yönetsel sorunların artması ve daha sofistike hale gelmesi, hükümet birimlerinin giderek çoğalması gibi kimi nedenlerden doğan yönetebilirlik krizinin giderilmesinde, politik karar alma sürecine sivil toplumun da katılması daha önemli hale gelmektedir.³

Günümüzde gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde, devletin yeniden yapılanmasına ilişkin tartışmalar, gündemin üst sıralarına yerleşmiştir. Bu tartışmalar genel olarak; kontrol edilebilir bir devlet yönetimi (accountability), meşruiyet (legitimacy), şeffaflık (transparency), katılım (participation), devlet hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi (effectiveness and efficiency) gibi temalar etrafında yoğunlaşmaktadır.⁴

Kurumsal Yönetimin Teorik Çerçevesi Yönetim Kavramı ve Aşınma Nedenleri

Kurumsal yönetim anlayışını savunanlara göre, klâsik yönetim anlayışı aşınmıştır. Bu aşınmanın ise çeşitli nedenleri vardır. Yönetimin varlık nedenine ve felsefesine baktığımızda üç önemli referans görülmektedir. Yönetimden söz edebilmek için öncelikle yönetilecek bir topluluk bulunmalıdır. İkinci olarak, bir biçimde meşruiyeti oluşturulmuş bir (siyasal) gücün varlığı gerekmektedir. Yönetimi bu gücü elinde tutanlar gerçekleştirecektir. Üçüncü olarak, bu topluluğun ulaşmaya çalıştığı bir ortak amacın varlığı gerekmektedir.⁵

Böyle bir devlette yönetimin meşruiyeti açısından karşılaşılan temel sorun, yöneten gücün yönetme yetkileriyle bireyin özgürlükleri arasındaki dengeyi

² Pierre, SENARCLENS, "Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulation", International Social Science Journal, No. 155, March, 1998, p.91.

³ Ali, KAZANCIGİL, "Governance and Science: Marketlike Modes of Managing Society and Producing Knowledge", International Social Science Journal, No. 155, March, 1998, s.70.

⁴ Gencay, ŞAYLAN, "Devletin Yeniden Yapılanması", Türkiye'de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları, TÜBA Yayınları, Ankara, s.142.

⁵ İlhan, TEKELİ, Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi, Ankara, Şubat 1999, s.240.

nasıl kurulacağıdır. Bu sorun birey ve toplumun iki ayrı varlık düzeyi olarak kabul edilmesinin sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu sorundan kaçınmanın bir yolu, söz konusu düzeylerden birini yok saymaktır. Anarşist düşünce toplumu yok sayarak sadece bireyin varlığını ve özgürlüğünü esas alarak bir ucu oluştururken, totalitarizm ise bireyi yok sayarak toplumun varlığını esas alarak ikinci ucu oluşturmaktadır. Oysa toplum ve birey düzeylerinin birlikte varlığını kabul eden bir yönetim sisteminin kurulabilmesi için değişik modeller de olabilir. Temsili demokrasiyi benimseyen ulus devlet bu seçeneklerden biridir.⁶

Bir devlet yönetiminin oluşabilmesi konusunda dört koşulun gerçekleşmesi gerekmektedir. Bunlardan birincisi, siyasal gücün temsil esasına dayanması; ikincisi, söz konusu toplumun bulunduğu alanda tam bir bütünleşmenin bulunması; üçüncüsü, bu bütünleşmiş toplumu vergilendirebilme otoritesinin bulunması; dördüncüsü ise, sorumlulukların dağıtılabilmesi yetkisinin varolmasıdır. Bu dört koşul yönetimin yapabilirliği ve meşruiyeti için gereklidir ve birbirini tamamlamaktadır. Demokratik rejimlerde yapılan seçimler, gerçekte siyasal partiler arasında seçme yaparken hem siyasal gücü kimin kullanacağını hem de ulaşılmak istenilen ortak iyinin ne olduğunu birlikte belirlemektedirler.⁷

Dünyada çok yönlü bir dönüşüm yaşanıyor. Bu dönüşümün ne olduğu üzerine dört farklı söylem gelişmiş bulunuyor. Bunlardan: birincisi, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişin; ikincisi, Fordist üretimden esnek üretime geçişin; üçüncüsü, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya geçişin; dördüncüsü, modernist düşünceden postmodernist düşünceye geçişin senaryosunu oluşturuyor. Gerçekte bu dört senaryo birbirleriyle ilişkili, biri diğerini tamamlayan senaryolardır. Bu çok yönlü dönüşüm, yönetimi meşru ve yapılabilir kılan koşulları aşındırmakta ve bu aşındırma süreci yönetimi ortadan kaldırmasa bile yeni arayışların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.⁸

Günümüz demokrasisi farklılıklara önem vermeyi, dolayısıyla çoğulculuğu ön plâna çıkarmaktadır. Demokrasiden beklenen, siyasal gücün oluşumunun demokratikleşmesidir. Siyasal gücün demokratikleşmesi denildiğinde, toplumda yaratılan oydaşmanın doğrudan siyasal güç haline gelebilmesi anlaşılmaktadır. Bu da kamu alanının sadece siyasal güç tarafından oluşturulmasına son verilerek, sivil toplum güçlerinin de bu süreçte yer alması taleplerini beraberinde getirmektedir. Yöneten-yönetilen ikiliğini aşan katılımcı pratikler sayesinde, insanların bir arada yaşaması ve birlikte bir şeyler yapabilmesi olanaklı hale gelecektir.⁹

⁶ Ibid., s. 241.

⁷ Ibid., s. 242-243.

⁸ Ibid., s. 244.

⁹ Ibid., s. 245.

Bilgi toplumuna geçen bir dünyada ulusların yer aldığı mekânları, içinde doğanların kimliklerini kaçınılmaz bir biçimde belirleyen bir kap gibi düşünmek olanağı kalmamaktadır.¹⁰ Ülkeleri çevreleyen siyasal sınırlar mal, kapital, haber ve bilgi akımları bakımından bir engel olmaktan büyük ölçüde çıkmaktadır. Günümüz dünyasında uzaklık insanlar arası ilişkilerdeki belirleyiciliğini büyük ölçüde yitirmiştir. İlişki ağlarının geliştiği bir dünyada artık bir alanda (territory) kurulan siyasal denetim, toplumsal bağlılıkları oluşturmakta tek başına yeterli olmamaktadır. İlişki ağları üzerinde yeni kimlikler oluşmakta ve yurttaş olmanın yanı sıra, ağdaş (netizen) kavramı da gelişmektedir.¹¹ Çok çeşitli ilişki ağları içinde insanlar, tek kimlikli olmaktan çıkmakta çok kimlikli hale gelmektedir. Çok kimliğin yayıldığı, uzaklığın ilişki kurmaya engel olmaktan çıktığı bir dünyada alansal (territorial) temele dayalı temsil ilkesi ve dolayısıyla oy çokluğu da anlamını yitirmektedir.¹²

Ağ ilişkilerinin hâkim olduğu bir toplumda, siyasal sınır kavramının anlamı kalmamaktadır. Bu yalnız ulusların sınırları için değil, toplumdaki aktörlerin her biri için de söz konusudur. Artık esnek üretimin geliştiği bir dünya da büyük firmaların kendisi ile onun çevresi arasındaki ayrım pek önem taşımamaktadır.¹³

Ortak iyunin saptanmasında doğan tereddütler, temsil esasının çökmesi ve belli bir alandaki toplumun bütünlüğünün zayıflaması gibi nedenler vergilendirmenin meşruiyetini de zorlaştırmaktadır. Ama bu konuda günümüzde esas sıkıntı bu tür teorik kaygılardan çok, yönetimin elindeki kaynakların kullanılmasındaki bulanıklıktan ve bunların etkin kullanılmadığına ilişkin kuşku-lardan doğmaktadır.

Araçsal rasyonelliğin karşısında iletişimsel rasyonellik de gelişmeye başlamıştır. İletişimsel rasyonellik bir kamu alanı oluşturmalarını gerektirmektedir. Kamu alanı kişiler arasında yapay bir eşitlik yaratır. Bu alanda hiyerarşi, zorlama ve şiddet bulunmaz, bir özgürlük alanıdır. Bu alanda insanlar birbirine bağlanarak ve ayrılarak insani durumlarını korurlar.¹⁴ İletişim rasyonelliği bu diyalog ve oydaşma yoluyla ortaya çıkar. Böyle olunca da araçsal rasyonalizmin

¹⁰ Peter J., TAYLOR, "Beyond Containers: Internationality, Interstateness, Interterritoriality", *Progress in Human Geography*, Cilt. 19, Sayı.1, 1995, s.1-15.

¹¹ Michael R., OGDEN, "Politics in a Parallel Universe", *Futures*, 1994, cilt.26, Sayı.7, s.713-729.

¹² TEKELİ,op.cit., s. 246.

¹³ Andrew, DUNSIRE, "Modes of Governance", *Modern Governance*, Ed.: Jan Kooiman, Sage Publications, London, 1993, s.21-34.

¹⁴ Dana R., VILLA, "Postmodernizm ve Kamu Alanı", *Gelecek, Bahar*. 1993, s.57-69.

ortaya çıkardığı hiyerarşik yönetim ya da sorumluluk dağıtma şemaları anlamlarını yitirir.¹⁵

Kurumsal Yönetim Anlayışının Güçlenmesinin Nedenleri

Giderek aşınan yönetim olgusu ve süreçleri yerine “yönetişim”, “kurumsal yönetim”, “yeni yürütüm anlayışı” gibi çeşitli biçimlerde dilimize çevrilen, ancak hepsi aynı kavramı ifade etmekte kullanılan terimler yaygınlaşmaktadır. Bu çalışmada, söz konusu süreç irdelenirken “kurumsal yönetim” teriminin kullanımı tercih edilmiştir.

Yönetim olgusundaki aşınmanın yanında, uluslararası sermayenin egemenliğini pekiştirmeye yönelik yaklaşımlar da kurumsal yönetim anlayışını güçlendirmektedir. Uluslararası sermayenin daha da güçlenmesi veya mevcut gücünü koruyabilmesi, iki olgu üzerindeki belirleyiciliği ölçüsünde gerçekleşmektedir. Bunlardan birincisi mal ve sermayenin ülkeler arasında serbest dolaşımı ile bunlara ilişkin uyumsuzlukların uluslararası tahkim yoluyla çözülmesi; ikincisi ise kreditor ülke veya kuruluşların diğer ülkelere kullandırdıkları kredilerin anapara ve faizlerinin sorunsuz bir biçimde dönüşlerinin sağlanmasıdır. Bunun için ülkelerin bütçelerinde ve ödemeler dengesinde açıklara neden olan kara deliklerin kapatılması ve yolsuzlukların önlenmesi gerekmektedir. Ancak bu şekilde ulusal hazinelerde para birikebilecek ve alacaklıların borçlarının düzenli ödenmesi sağlanabilecektir.

Bu iki olgu, alacaklı durumdaki ülke ve kuruluşların istemleri doğrultusunda, özellikle Türkiye gibi sürdürülebilir borçlanma olanakları zayıflamış ülkelerin devlet yapılanmalarının yeniden dizaynını zorlamaktadır. Peki bu iş nasıl gerçekleştirilecektir? Ulusal sermaye esasen uluslararası sermayenin yerli işbirlikçisi olduğundan reform konusunda bir direnç göstermeyecektir. Asker ve sivil bürokrasinin yurtsever kesimleri ise, siyasilerin hesaba ve kitaba dayanmayan borçlanma politikalarından, harcamalarından ve yolsuzluklarından bıkmış durumdadır. Bunun sakıncalarının biran önce ortadan kaldırılmasını istemekte ve alınmış olan borçların düzenli bir biçimde geri ödenmesini onurlu bir millet olarak yaşamanın koşulu olarak görmektedirler. Devlet reformu açısından en önemli direnç üçüncü güç durumundaki siyaset kurumundan gelecektir. Çünkü siyaset büyük çaplı rant sağlama amacına yönelmiş ve bir yatırım aracı olarak görülmesi nedeniyle maliyetler açısından çok pahalı hale gelmiştir.

Siyasal partilerde genel başkan, milletvekili veya bakan olabilmek büyük çaplı harcamaları zorunlu kılmakta, TBMM’de grup kurabilenlerine hazineden

¹⁵ TEKELİ.op.cit., s. 247.

yapılan yardımlarla dahi bunların karşılanması mümkün olamamakta, bireysel servetlerle karşılanması yoluna da çoğunlukla gidilmediğinden sermaye kesimlerinin parasal desteğine ihtiyaç duyulmaktadır. Siyasetin finansmanının sermaye kesimlerince sağlanması ise, siyasal etkinlikler sürecinde siyasetçinin minnet-diyet ilişkisi kısılcına girmesine yol açmaktadır. Siyasete soyunan bir kişinin bu masrafları kendi öz kaynaklarından karşılaması durumunda (düşük bir olasılık olmasına karşın), geçmişte harcanmış veya bir sonraki seçimde harcanacak paranın getirisinin alternatif yatırım araçlarının getirisinden az olmayacak biçimde maddi kazanca dönüştürülmesi hedefi genellikle ön plâna çıkmaktadır. İşte bu gerçekler, iktidara gelen siyasal partinin etkili kişilerinden oluşan ve siyasal iradeyi belirleyen ekibin minnet-diyet odaklı borçlarını, kamu kaynaklarından ihale, teşvik, kredi, imtiyaz vb. yollarla karşılaması sonucunu doğurmaktadır. Yandaşlara kimi zaman fizibilitesiz, plânsız ve programsız olarak ihale edilen ölü yatırımlar, kimi zaman da iflas durumundaki kişi ve kuruluşlara kullandırılan ancak tahsili asla mümkün olmayacak batık krediler biçiminde dağıtılan ulûfeler devlet maliyesini sıkıntıya sokmaktadır.

Devlet maliyesi sıkıntıya girince iç ve dış borçlanma yöntemlerine başvurulmakta, iç kaynakların yeterli gelmemesi nedeniyle dış borçlanma önem kazanmaktadır. Dış borç arayışına giren siyasal iktidarın önüne kreditor ülkeler ya da kuruluşlarca önceki borçlarının faturası konularak, bunların tahsil ve tasfiyesi halinde yeni krediler açılabileceği bildirilmektedir. Bu ise devletin topyekûn olarak yeniden yapılanmasını zorunlu kılmaktadır. İşte siyasetçilerin devlet reformuna ilişkin direnişlerinin en zayıf halkasını bu dış baskılar oluşturmaktadır. Türkiye ve Arjantin gibi iç-dış borç kısılcına girmiş ülkelerin halen yaşamakta olduğu süreç de budur. Ya iktidarın yeni borç istemleri uluslararası kreditor veya garantör ülke yahut kuruluşlarca geri çevrilecek ve ülke moratoryum ilan etmek zorunda kalacak (ki bu durum mevcut siyasal iktidarın ve siyasetçilerin siyasal yaşamlarının sona ermesi demektir), ya da mevcut politikacılar ülkenin borçlarını ödemeye yetecek kadar para birikimini hazinede sağlayacak biçimde devleti yeniden yapılandırarak, kişisel ve siyasal güç mücadelelerine devam edeceklerdir. Eğer bireysel anlamda siyaset yoluyla sağlanan güç yeterince korunamaz ise, mevcut servetlerin ve diğer kazanımların kaybedilme riski de doğabilecektir. Çünkü, yolsuzluk ekonomisi ve karapara sayesinde palazlanan ve varlığını devam ettiren mafya tipi örgütler, ardında yeterli güç bulunmayan servet sahiplerinin peşini kolay kolay bırakmamaktadır. Böyle bir korkuyu servetini büyük ölçüde siyasi güç sayesinde edinen ya da koruyan hiçbir siyasetçinin yaşamak istemeyeceği de açıktır. O halde bu ve benzeri nedenlerle, siyasetçilerin mevcut güçlerini korumaları veya daha güçlenerek yeni kazanımlar elde edebilmeleri için “kontrollü bir devlet reformuna evet!” demek dışında başka seçenekleri kalmayabilir.

Türkiye’de şimdi bu yönde arayışlar var. Ancak, işe öncelikle siyaset kurumundan başlanması gerekiyor. Siyasal partiler yasası ile seçim yasasında bazı değişiklikler yapılmak zorunda. Lider hegemonyası aşılmaya çalışılıyormuş gibi gösteriliyor, ama bu yönde hiçbir somut adım görülüyor. Seçim sisteminin değişmesi halinde parti liderlerinin istemediği kişilerin ya da bilgili ve erdemli olup, yeterli parası bulunmayan değerli kişilerin milletvekili seçilip seçilemeyecekleri belli değil. O halde çözüm şimdilik merkezi hükümetin ve buna bağlı olarak genel yönetimin taşra örgütünün yeniden yapılandırılmasında aranıyor. Bu sayede devlet daha az masrafla yönetilirse hazinede daha fazla para birikebilecek, işletme masrafları ve borçlanma gereksinimi azaltılacaktır.

İşte bu noktada kurumsal yönetimin önemi ve gereği ön plâna çıkmaktadır. Kurumsal yönetim anlayışı devlet yönetiminde nasıl hayata geçirilecektir. Şimdi biraz da bunu irdeleyelim. Bu terimin kullanımında bir takım belirsizliklerin olduğunu daha önce ifade etmiştik. Bununla birlikte, bazı noktalarda da olsa, belli bir uyuşmanın varlığından söz edilebilir. Bunlar şu şekilde özetlenebilir:

Toplumsal yapı içinde iktidar olgusuna farklı bir bakış sergilenmektedir. Kurumsal yapı içinde köklenen, emir komuta ve kontrol yetkisini elinde bulunduran merkezi iktidar olgusuna dayalı yönetim anlayışının yetersizliğine dikkat çekilerek, çoğulcu ve interaktif nitelikte bir model öne çıkarılmaktadır.

Kurumsal yönetim yaklaşımından hareketle yapılan analizlerde; özellikle hükümet-toplum etkileşimi üzerinde yoğunlaşmakta; bu bağlamda, devlet ile devlet dışı alan arasında işbirliğinin, kamu sektörü ile özel sektör arasında ilişkilerin geliştirilmesinin, çok kutuplu karar alma mekanizmalarının yaygınlaştırılmasının önemi belirtilmektedir. Başka bir deyişle, hiyerarşik bir yapı içinde bağımlılık ilişkileriyle belirlenmiş bir örgütlenmenin dışında, aktörler arasındaki ilişkilere yön verecek kuralların kolektif şekilde ve müzakere yoluyla tesis edilmesini öngören bir örgütlenme anlayışının gerekliliği üzerinde durulmaktadır.¹⁶

Kurumsal yönetim kavramında, yönetim (government) kavramından farklı olarak, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik ilişki vurgulanmaktadır. Bu çerçevede heterarşi; karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki aktivitelerin eşgüdümünü ve kendi kendine organize olmayı ifade etmektedir. Bu niteliği ile heterarşi, kendi kendini organize eden kişiler arası ağları, örgütler arası eşgüdümü, merkezsiz, çerçeve bağlamli sistemler arası döngüyü içermektedir. Heterarşik yapı içinde; karşılıklı bağımlılık ilişkileri içinde bulunan, işlevsel bakımdan otonom olan

¹⁶ GAUDIN, op.cit., p.47-48.

sistemlerin, kurumların ve diğer birimlerin kendi kendini örgütleme çabaları söz konusudur. Bu anlamda heterarşi, kişiler arası (inter-personel), örgütler arası (inter-organizational) ve sistemler arası (inter-systemic) olmak üzere üç farklı düzeyde ortaya çıkan hiyerarşiyi ifade etmektedir.¹⁷

Devlet, doğrudan doğruya yönetme pozisyonundaki egemen aktör niteliğine sahip olmaksızın, karşılıklı bağımlılık konumunda bulunan aktörler arası etkileşimlerin çoğalması yoluyla, gerek hükümet çerçevesinden, gerekse toplumsal tabandan gelen örgütler arası ilişki ağlarının bir koleksiyonu ya da toplamı olmaya başlamaktadır. Bu olguyu dile getirmek üzere de; birlikte düzenleme (co-regulation), birlikte üretme (co-production) ve birlikte yönetim (co-management) gibi deyimler kullanılmaktadır.¹⁸

Kurumsal yönetim bir ilişki ağındaki farklı, çıkarları çelişebilen birbirine göre belli ölçüde bağımsız olan aktörlerin birlikte gerçekleştirdikleri bir yönlendirmedir. Bu bağlamda toplumdaki karşı güçlerin varlığından yararlanarak kararlılığın sağlanması çok uzun süredir kullanılan bir yaklaşımdır.¹⁹

Dünya Bankası'nın bir raporunda, kurumsal yönetim kavramı açık bir şekilde tanımlanmamakla birlikte, iyi kurumsal yönetimin (good governance); etkin bir kamu hizmeti, bağımsız yargı, modern hukuk düzeni, kamu fonlarının kullanımı üzerinde etkin bir denetim ve hesap sorma düzeni, yasama organına karşı sorumlu bağımsız denetçi, hukuk devletine ve insan haklarına saygılı kamu yönetimi, özgür basın ve çoğulcu kurumsal yapı gibi öğelerden oluştuğu belirtilmiştir.²⁰

Bunları değerlendirdiğimizde, önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek öznel, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plâna alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir iyiye doğru değil, kurumsal yönetim insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirecek, çok aktörlü, desantralize, ağsal ilişkiler içinde, iletişimel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran kurumsal yönetim anlayışına geçilmektedir.²¹

¹⁷ Bob, JESSOP, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development", International Social Science Journal, No. 155, March, 1998, p.31.

¹⁸ GAUDIN, op.cit., p.48.

¹⁹ DUNSIRE, op.cit., p. 32.

²⁰ Ibid., s.142.

²¹ Mehmet, YÜKSEL, "Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine", Cevat Geray'a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayını, No:25, Ankara, 2001, s.849-862.

Bu özellikleriyle kurumsal yönetim siyasal ve ekonomik gücün daha yaygın dağılımını da içermektedir. Toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymasına işaret ediyor. Çok aktörlü bir sistemin birlikte, karşılıklı etkileşimle yönlendirme (steering) sürecini öneriyor. Böyle bir ele alışıta çözümleri tek öznenin hâkimiyetinde aramak yerine yerel, ulusal, uluslararası ölçekte ortaklıklarda aramak önem kazanacaktır. Kurumsal yönetim ile bir yandan yönlendirme gücüne sahip hükümet dışı aktörleri de içeren esnek bir yapılaşma kastedilirken, demokratiklik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk, kararın ilgililere en yakın yerde üretilmesi gibi ilkelere de işaret edilmiş olmaktadır.²²

Merkezi bir yönetimin yerini böyle çok aktörlü bir kurumsal yönetim sisteminin alacağı kabul edilince, modernist plânlama anlayışının yerini de özgülleştirici bir plânlama anlayışı alacaktır.

Kurumsal yönetime geçilmesi işlerin devlet tarafından yapılması yerine, devlet tarafından yönlendirilmesi anlayışına yönelmeyi içermektedir. Bunun için devlet düzenleyici roller yüklenecektir. Böyle bir yönetim değişikliğinin ortaya çıkardığı bazı üstünlükler, sistemin yeni değişikliklere uyum sürecindeki esnekliğini artırır. Tüm tarafların bir araya gelerek politika geliştirmesini kolaylaştırır. Performans ölçütleri üzerinden hesap verilmesi üzerindeki ısrarı artırır. Burada sorulan soru devletin büyüklüğü ya da küçüklüğü değil, nasıl olması gerektiğidir.

Devlet ile birey ya da diğer aktörler arasındaki ilişkiye yeni bir bakış açısı getirmektedir. Bireyin ya da toplumun diğer aktörlerinin yaratıcı güçlerine, yapabilirliklerine iyimser bir bakış açısı vardır. Devletle birey arasındaki ilişki himayecilik (patron-client) türünden bir ilişki değildir. Himayecilik ilişkisinde birey, zafiyeti olan ve kendisi adına başkasının eylemde bulunmasını bekleyen kişidir. Oysa kurumsal yönetim sisteminde eylemde bulunma kapasitesine sahip bireylerin ya da aktörlerin varlığı öngörülmektedir. Kendi gereksinimlerini algılayacak, çözümü için tek başına ya da bir ortaklık içinde eyleme girişeceklerdir. Böyle bir kurumsal yönetim sisteminin işlerliği toplumda yer alan bu aktif aktörlerin kendi kendini yönlendirme kapasitesine sahip olmalarıyla, yani yurttaş olmalarıyla, hak arayabildikleri kadar sorumluluk yüklenebilmeleriyle yakından ilişkilidir.²³

²² Adrian LEFTWICH, "Governance, Democracy and Development in the Third World", Third World Quarterly, C.14. S.3, 1993, p.605.

²³ TEKELİ, op.cit., s.248-249.

Tek kimlikli yurttaşların yerini çok kimlikli yurttaşlar almaya başlıyor. Pasif bireylerden oluşan bir toplum yerine, eylemde bulunma kapasitesine sahip bireylerden oluşan bir toplum kabulüne geçildiğinde, devlete düşen rol, onlara servis üretmekten ziyade toplumdaki bireyleri güçlendirmek, yetkilendirmek ve yapabilir kılmak olacaktır. Yapabilir kılınan, yaratıcı güçlerini harekete getirmeleri beklenen bireyler ya da aktörlerin yönlendirilmesinde uygulanacak yöntem onları kurallarla bağlamak değil, onların ödevler (mission) yüklenmelerini sağlamaktır. Böyle ödevler yüklenen bireyler, kendi yaratıcılıklarını kullanarak, tepeden konulan kurallarla yönetilenlere göre daha yüksek başarı göstereceklerdir. Böyle bir sistemin yönlendirilmesindeyse performans ölçütlerine dayanılacaktır. Bu yaklaşım iş pratiğine toplam kalite yönetimi söylemi içinde yansımaktadır.

Hiyerarşide üst kademede olanın tek yönlü kararlarıyla yönetilme yerine, otonom konumdaki çok sayıda aktörün kendi aralarında karşılıklı etkileşimleriyle oluşan kurumsal yönetim, aktörlerin kendi aralarında uyumu ve koordinasyonu sağlanacaktır.

Kurumsal yönetim toplumdaki aktörlere ortaklar olarak bakmaktadır. Kurumsal yönetim toplumdaki ekonomik, siyasal, toplumsal aktörlerin etkileşiminden doğan bir yönlendirme, denetleme kalıbı olarak oluşmaktadır. Bu nedenle kurumsal yönetim değişik aktörlerin etkileşiminin ortaya çıkardığı, sürüp giden bir süreçtir. Kurumsal yönetimin gelişmesi devlet ile toplum arasındaki sınırları değiştirmektedir.²⁴

Kurumsal Yönetim Modelinin İçeriği

Devletin merkezi otoritesinin kaybı ile devlet faaliyetlerinde giderek öne çıkan etkinlik ve verimlilik azalması sorunun bir parçası olarak ele alınan kurumsal yönetim kavramı, teorik olarak üç temel ilke üzerine oturmaktadır. Bunlar; bir yönetebilirlik krizinin varlığı, bu krizin geleneksel devlet müdahalesi biçimlerinin tükenişini göstermesi, mevcut çerçeveye daha iyi uyum sağlayabilen yeni bir kurumsal yönetim biçimine hayat verecek bir siyasal eğilimin bütün gelişmiş ülkelerde ortaya çıkması, biçimlerinde sıralanabilir.²⁵

Bu yaklaşıma uygun olarak, kamu-özel kurumsal yönetim ağlarının önemi üzerinde durulmaktadır. Bu yaklaşımı benimseyenlere göre; giderek karmaşıklaşan bir dünyada klâsik devlet aygıtı eyleme geçme kapasitesini kay-

²⁴ Jan, KOOIMAN, "Social-Political Governance Introduction", Ed.: Jan Kooiman, Modern Governance, Sage Publications, London, 1993.

²⁵ François-Xavier, MERRIEN, "Governance and Modern Welfare States", International Social Science Journal, No. 155, March, 1998, p.57.

betmekte, kendi eylemlerinin sonuçlarını görmekte zorlanmakta ve istenmeyen sonuçlara yol açabilmektedir. Bu bağlamda devlet; bazen uygulanma kabiliyeti olmayan standartlar yürürlüğe koymakta; ancak çoğu zaman bunları hayata geçirmek için gerekli araçlara sahip olamamakta veya toplumdaki çeşitli grupların bunlara uyumunu sağlayacak gerekli meşruiyetten yoksun bulunmaktadır. Sonuç olarak devlet, giderek artan ve karmaşıklaşan taleplere yanıt vermekte zorlanmaktadır. Böyle bir ortamda ise, yönetimde başarısızlık sorunuyla ve yönetemeyen-yönetilemeyen sistemle yüz yüze gelinmektedir. Bu çerçevede kurumsal yönetim modeli, devletin yönetim alanında giderek artan disfonksiyonelliğine ilişkin sorunlara bir çözüm olarak ortaya atılmakta; plânlama, öngörme, eyleme geçme ve rekabetle baş etme yeteneği sınırlı devlet gücünü sivil toplumla paylaşma yolları, özellikle de kamu-özel sektör işbirliğini geliştirme önlemleri öne çıkarılmaktadır.²⁶

Kurumsal yönetim, hükümet etmekten kaynaklanan, ancak aynı zamanda onun çok ötesinde yer alan bir dizi aktör ve kurumun varlığına işaret eder. Bu kavramın ilk iletisi, hükümet etme sistemine ilişkin anayasal veya formel hukuksal anlayışlara karşı çıkmasıdır. Bu iletiye göre, kurumsal/anayasal perspektifler hem sınırlıdır, hem de yanlış yönlendiricidir. Hükümetlerin yapısı, çok sayıdaki kurum ve örgütlerle parçalanmış haldedir. Bu anlayış doğrultusunda kurumsal yönetim perspektifi, özel ve gönüllü sektörlerin, kamu sektörü yanında, stratejik karar alma süreçlerine ve hizmet sunma etkinliklerine giderek artan ölçülerde yer almalarının gerekliliğine ve önemine dikkat çeker.²⁷

Kurumsal yönetim, sosyal ve ekonomik sorunları çözüme kavuşturmaya yönelik etkinliklerin sınırlarına ve bu alandaki sorumluluklara ilişkin bulanıklığı ortaya koyar. Bu bağlamda, kurumsal yönetim perspektifi, sadece hükümet etme sistemlerinin giderek çoğalan karmaşıklığını kabul etmekle kalmaz, aynı zamanda dikkatini; sorumluluk yapısındaki değişim, devletin bir adım geri kalması, sorumlulukların giderek özel ve gönüllü sektörlerle yüklenmesi ve doğrudan vatandaşlara aktarılması üzerinde yoğunlaştırır. Bu çerçevede hem haklara, hem de sorumluluklara vurgu yapan bir vatandaşlık anlayışını öne çıkarır. Başka bir deyişle, yalnızca hak talep değil; aynı zamanda ödev ve sorumlulukta yüklenen bir aktif vatandaşlık kavramı vurgulanır.²⁸

Kurumsal yönetim, kolektif faaliyetlere katılan örgütler arasındaki iktidar/güç bağımlılığını (power dependence) ifade eder. Kolektif eylemde rol alan

²⁶ Ibid., s.57-58.

²⁷ Gerry, STOKER, "Governance as Theory: Five Propositions", International Social Science Journal, No. 155, March 1998, p.21.

²⁸ Ibid., s.22.

örgütler, diğer organizasyonlara bağımlıdırlar. Örgütler arasındaki değiş-tokuşun sonucu, sadece faaliyete katılanlar tarafından değil, aynı zamanda bu ilişkinin içinde geliştiği çerçeve tarafından belirlenir. Belli bir kurumsal yönetim ilişkisinde herhangi bir organizasyon egemen rol oynamakla beraber, hiçbir örgüt her şeyi tek başına komuta edemez. Ulusal düzeyde hükümet veya başka bir organizasyon, kendi kontrolünü empoze etmeye çalışabilir. Ancak otorite kullanımına yönelik istek ile diğer katılanların eylemlerine ve rızasına bağlı olup, bu bağımlılık arasında sürekli bir gerilim de vardır. Kurumsal yönetim perspektifinden yönetim, her zaman interaktif bir süreçtir. Çünkü hiçbir aktör, ister kamu isterse özel olsun, tek başına, tek taraflı bir şekilde sorunları çözecek bilgi ve kaynak kapasitesine sahip değildir.²⁹

Kurumsal yönetim; otonom, yani kendi kendini yöneten ilişki ağlarına özgü bir olgudur. Süreç içerisinde rol alan aktörler ve kurumlar, uzun vadeli bir işbirliğine yönelik olarak, kendi kaynaklarını, hünelerlerini ve amaçlarını besleyip geliştirecek belli bir davranma kapasitesine ulaşırlar. Böyle bir düzen içinde; kendi davranışlarına yön verecek bir roller, normlar ve değerler sistemi geliştirirler.³⁰

Kurumsal yönetim modeli, salt hükümet otoritesine dayanmaksızın bazı şeyleri yapabilmenin mümkün olduğu anlayışına dayalıdır. Bu model, hükümeti, yönlendirme yapmak ve rehberlik etmek üzere yeni teknikler ve araçlar kullanma kapasitesi olarak görür. Kurumsal yönetim modeli içinde hükümetin yerine getireceği işlevler ise: Bütünleştirme, ayrıştırma-yeniden bütünleştirme ve eşgüdüm sağlamak; sevk ve idare etmek; bütünleşmeyi gerçekleştirmek ve düzenleme yapmaktır. İlk işlev, ilgili aktörler arasında etkin bağlar geliştirmeyi ve anahtar rolleri belirlemeyi ifade eder. İkincisi, belirlenen hedeflere ulaşabilmek için aktörler arasındaki ağları etkilemek ve yönlendirmekle ilgilidir. Üçüncüsü ise, sistem yönetimi olarak adlandırılan oluşuma ilişkindir. Bu, tek tek alt sistemlerden bağımsız düşünmeyi, davranmayı, istenmeyen yan sonuçlardan kaçınmayı ve etkin bir eşgüdüm içinde gerekli aygıtların oluşturulmasını kapsar.³¹

Kurumsal Yönetim ve Ekonomik Gelişme İlişkisi

Ekonomi biliminin bir alt dalı olarak 1950’li yıllardan itibaren dünyanın gündemine yerleşen ekonomik gelişme teorisi, çok hızlı bir ilerleme kaydetti. İkinci dünya savaşı sonrası dönem; sömürgelerin bağımsızlıklarını kazandıkları,

²⁹ Ibid., s.23.

³⁰ Ibid., s.23.

³¹ Ibid., s.24.

yeni devletlerin ortaya çıktığı, endüstrileşmenin bütün dünyayı etkisi altına aldığı, ekonomik kalkınma ya da gelişmenin başat değer haline geldiği ve bunun hem akademik alanda, hem de Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Örgütü (UNIDO) gibi uluslararası organizasyonlar bünyesinde araştırma ve tartışma konusu yapıldığı bir dönemdir.

1950'li yıllarda gündeme ağırlıklı olarak yerleşen ekonomik kalkınma (economic take-off) teorileri; devletin kendine özgü doğasını, tarihsel ve sosyal temelini, sınıfsal yönelimlerini, politik meşruiyet sorununu görmezden gelerek, kural koyan, plânlayan ve yönlendiren bir devlet modelini öne çıkarmışlardır. Bu nedenle, karmaşık nitelikteki kalkınma olgusunu açıklamakta ve yine çok boyutlu devlet yapısını kavramakta yetersiz kaldılar.³²

1970'li yılların başında ortaya çıkan eleştirel bağımlılık (critical dependency) teorileri ise, devlet ve kalkınma olgusuna çok boyutlu ve faktörlü bir yaklaşım sergileyememiş, ekonomi dışı etkenleri yeterince analize katmamış ve temelde merkez-çevre ilişkileri etrafında yoğunlaşarak “kukla devlet” görüşüne bağlı kalmıştır.³³

Bu teorilerin savunucuları ekonomik gelişme kuramlarına karşı çıkarak, az gelişmiş ülkelerin endüstrileşmiş ülkelerle olan ilişkilerinin tümüyle yeniden yapılandırılmaması halinde, bu ülkelerin gelişemeyeceklerini ileri sürdüler. Bu yaklaşıma göre, ekonomik gelişme bakımından gelişmiş merkez ile geri kalmış çevre ülkeler arasındaki uluslararası işbölümünde yapısal eşitsizlikler mevcuttur. Geri kalmış çevre ülkeleri merkeze daha bağımlı ve güçsüz ülkeler olarak görülmüş, devlet yapılanmaları ise, merkezin kapitalist yönetici sınıflarının etkisi ve yönlendirilmesi altındaki burjuva sınıfı tarafından güdümlenen kukla yapılar olarak değerlendirilmiştir.³⁴

1980'li yılların başlarında öne çıkan neo-liberal gelişme (neoclassical development) teorileri; daha ziyade Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finans kurumlarınca desteklenip beslenen bir yaklaşım niteliğini kazandı. Bu yaklaşıma göre; azgelişmiş ülkeler, doğal kaynaklar, sermaye ve işgücü gibi üretim faktörleri bakımından karşılaştırmalı üstünlüğe sahip oldukları alanlarda

³² Franck, PETITEVILLE, “Three Mythical Representations of the State in Development Theory”, International Social Science Journal, No. 155, March 1998, p.116.

³³ Mehmet, YÜKSEL, “Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine”, Cevat Geray’a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayını, No:25, Ankara, 2001, s.856.

³⁴ PETITEVILLE, op. cit., s.120.

uzmanlaştıkları, gerçekçi fiyat politikaları izledikleri, serbest ve özgür bir rekabet düzeni kurdukları takdirde uluslararası ticaretten daha fazla yararlanacaklar ve dengeli bir kalkınmanın temellerini atmış olacaklardır. Neo-liberal teorisyenlere göre, son otuz yıldır yeterince rasyonel tarzda davranmamış olan Üçüncü Dünya devletlerinin ulusal ekonomilerine müdahaleci yaklaşımları, bundan beklenen olumlu sonuçları vermemiştir. Onlara göre çözüm, ekonomi ve toplum üzerindeki devlet kontrolünü gevşetmekten, özelleştirmeden ve kamu hizmetleri alanını sınırlandırmaktan geçmektedir.³⁵

Belirtilen ekonomik gelişme yaklaşımları bağlamında, uluslararası örgütler de yönetebilirlik sorununa ilgi gösterdiler. Uluslararası örgütler, gelişme paradigması çerçevesinde, kurumsal yönetim modelinin neo-liberal ekonomik politikalarının gerçekleşmesini sağlayabilecek uygun bir araç olacağından hareketle, kurumsal yönetime etkinlik ve verimlilikle ilgili kimi nitelikler atfetmektedirler. Bu bağlamda; mali kararlılık, pazar yönelimli politikalar, daha az müdahaleci devlet, merkezîyetçilikten uzaklaşma, özelleştirme, demokrasi, hukuk devleti, eşitlik, adalet, şeffaflık, temel hak ve özgürlüklerin teşviki gibi hususlar üzerinde yoğunlaştılar. Bu yönelime paralel olarak “iyi kurumsal yönetim” (good governance) ve “demokratik kurumsal yönetim” (democratic governance) gibi terimleri kullanmaya başladılar.³⁶

Kurumsal Yönetimin Uluslararası İlişkiler Boyutu

Kurumsal yönetim kavramı, uluslararası ilişkiler alanında 1980’li yılların sonlarına doğru ortaya çıktı. Bazen ulusal düzeyde “rejim” kavramıyla birlikte, bazen de global ölçekte “küresel düzen” kavramıyla bir arada kullanılmaktadır. Hatta, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finans kuruluşlarınca, gelişmiş ülkelerden ve uluslararası finans kurumlarından aldıkları borçların uygun ve verimli yönetimini gerçekleştirmek bakımından yeterli donanımına sahip olmadıkları düşünülen ülkelere empoze edilen ve siyasal nitelik taşıyan koşulları haklılaştırmak için de kullanılabilir. Bu durumda kurumsal yönetimi ifade etmek üzere “good governance” terimi kullanılmaktadır.³⁷

Uluslararası finans kurumları “good governance” kavramını daha da geliştirmeye devam ediyorlar. Dünya Bankası’nca yürürlüğe konan, “Yapısal Uyum Programları”nın başarısızlığı, anılan bankayı, söz konusu programlarını hayata geçirmeye çalıştığı ülkelerin kamu yönetimi üzerinde giderek daha çok

³⁵ Ibid., s.121.

³⁶ KAZANCIGİL, op.cit., s.70.

³⁷ Marie-Claude, SMOUTS, “The Proper Use of Governance in International Relations”, International Social Science Journal, No:155, March, 1998, p.81.

durmaya ve bu bağlamda “good public administration” kriterini yerleştirme yönünde çaba göstermeye yöneltti. Bu çabalar çerçevesinde biçimlenen “good governance” terimi; vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği, yargı bağımsızlığının var olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarını adil ve doğru bir şekilde yöneten kamu kuruluşlarını, siyasal liderlerin, eylemlerinden dolayı halka hesap verebilirliğini veya halkın onlardan hesap sorabilirliğini, bütün vatandaşların gerekli bilgiye kolayca ulaşabilirliğini veya yönetimin saydamlığını ve insan haklarının asgari gereklerini içermektedir.³⁸

İyi kurumsal yönetim (good corporate governance) yanında, bu olguyu açıklamak üzere küresel düzeyde kullanılan bir diğer terim ise, küresel kurumsal yönetim (global governance)’dir. 1970’li yıllardan itibaren uluslararası finans kurumlarının politikaları, giderek artan ölçülerde, serbest pazar ideolojisi tarafından biçimlendirildi. Az gelişmiş ülkelere borç veren devletler ve kuruluşlar, borç alan ülkelerdeki iç pazarların liberalizasyonu ve serbest ticaretin önündeki engellerin kaldırılması konusunda ısrarcı oldular. Ulusal kalkınma stratejilerini benimseyen daha önceki ekonomi yönetimlerinin, yerel ya da ulusal çıkarları korumaya yönelik politikaları ciddi olarak eleştirildi. Bütün bunlar, gerek ekonomi yönetiminde, gerekse sosyal refah politikasında devletin müdahaleci rolünün azalması, sosyal ve demokratik ideallerin yerini, serbest pazara olan inanç ve ideallere bırakması anlamına geliyordu.³⁹

1970’li ve özellikle 1980’li yıllarda, uluslararası düzeyde borç veren kurumlar tarafından ekonomiye aşırı bir önem verildi. Bu eğilim ya da yaklaşım, borç alan ülkelere de bir ölçüde aktarıldı. Böyle bir yaklaşımın sonucu ise, sosyal ve siyasal sorunların ekonomik sorunlar karşısında ikincil plana atılması oldu. Ancak, serbest pazar ideolojisine uygun olarak yapılan reformlardan elde edilen sonuçlar; siyasal meşruiyet ve sosyal düzen koşulları gibi etkenlerin yeterince hesaba katılmadığı takdirde, ekonomik projelerin tek başlarına başarısız kaldığını gösterdi. İşte bu aşamada kurumsal yönetim kavramı, oldukça kullanışlı bir araç haline geldi. Böylece ekonomik yeniden yapılanma programının gündemine sosyal ve siyasal meseleler de girmeye başladı ve ilgili kurumlar söz konusu sorunlarla da ilgilenmeye başladılar.⁴⁰

Öte yandan, sanayileşme ile birlikte küresel ve bölgesel nitelikli çevre sorunlarının yoğunlaşması da uluslararası ya da bölgesel işbirliği bağlamında

³⁸ Ibid., s.83.

³⁹ C. Hewitt, ALKANTARA, “Uses and Abuses of the Concept of Governance”, International Social Science Journal, No:155, March 1998, p.166.

⁴⁰ Ibid., s.106.

kurumsal yönetimin önemini artırdı. Küresel ısınma, ozon tabakasının delinmesi, yağmur ormanlarının tahrip edilmesi gibi küresel sorunların yanında, örneğin Aral Gölü'nün kuruması, Akdeniz'deki kirlilik düzeyinin artması, nükleer denemelerin doğal dengeyi bozması gibi bölgesel sorunlar, devletlerin bunlara ortak çözümler üretmesi gereğini ortaya koymuştur. Uluslararası kuruluşlar da kimi özendirici araçlarla (proje kredisi vb.) bu süreçte rol almaya çalışmışlardır.⁴¹

Dünya Bankası'nın Kurumsal Yönetime Aşırı İlgisinin Nedeni?

Kurumsal yönetim kavramı, Dünya Bankası tarafından başlangıçta Afrika ülkelerinin gelişmesi için gerekli görülen siyasal ve yönetsel yapılanmaları dizayn etmek üzere eğitici ve öğretici bir tarzda kullanıldı ve bunu ifade etmek üzere "iyi kurumsal yönetim" terimi ortaya atıldı.⁴² Keza bu terim, Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliğince hazırlanan "Milenyum Deklerasyonu" raporunda da saydamlık ve hesap verebilirlik arayışlarını ifade etmek amacıyla kullanılmıştır.⁴³

Dünya Bankası'nın "iyi kurumsal yönetim" konulu yeni raporu, son birkaç yıldır desteklenen bir programın varlığını göstermektedir. Söz konusu rapor; mevcut kaynakların öncelikle, kamu yönetimini geliştirmeye, kontrol ve denetim pratiklerini güçlendirmeye, bazı kamu hizmetlerinin merkezilikten uzaklaştırılmasına, özel girişimin gelişmesine uygun ortamı sağlayacak hukuksal ve yargısal alt yapının oluşturulmasına yöneltilmesini öngörmektedir. Bu tür programlar, sadece devleti küçültmek ve onu daha etkin kılmak için değil; aynı zamanda, toplumdaki mevcut güç dengesini hükümetlerden ve kamu sektöründen özel kişi ve gruplar lehine değiştirmek üzere tasarlanmaktadır.⁴⁴

Dünya Bankası, kurumsal yönetim kavramı ile yeni bir yaklaşımı da benimsemiş gözükmektedir. Buna göre; kurumsal yönetim, siyasetin karmaşık ve türbülanslı dünyası dışında, devletin işlevleri ile ilintisiz, bağımsız ya da otonom bir yönetsel kapasite oluşturacaktır. Bu yönetsel kapasite, siyasetten bağımsız olacak, siyaset dışında kalacak ama aynı zamanda demokratikleşmeye de temel oluşturacaktır. Bir başka deyişle, kurumsal yönetim yaklaşımı, siyaset

⁴¹ Bölgesel düzeydeki çevre sorunları açısından dayanışma ve ortak karar alma zorunluluğunu irdelleyen bir çalışma olarak bk. Recep, SANAL, **Türk Cumhuriyetlerindeki Çevre Sorunları Üzerine Bir İnceleme**, Başbakanlık TİKA Yayını, Ankara, Ocak 2001.

⁴² SENARCLENS, op.cit., s.92.

⁴³ UN General Assembly, Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration, Report of the Secretary-General, No: A/56/326, 6 September 2001, p.39-40.

⁴⁴ ALKANTARA, op.cit., s.107-108.

dışı kalmayı ve demokratikleşmeyi beraberce içeren, bu nedenle de içinde gerilimler barındıran söylem olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bilindiği gibi “government” kavram olarak otoriteye dayalı, otorite yapısını içeren bir politika belirleme ve uygulama sürecidir. Kurumsal yönetim ise, toplumu güçlendirerek (empowering) siyasal süreç dışında, toplumun kendi kendine karar vermesini, seçim yapmasını ifade etmektedir.⁴⁵

Dünya Bankası yaklaşımının bir uzantısı olarak Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) de kurumsal yönetime önem vermiş, sosyal ve ekonomik gelişme açısından bir ülke kaynaklarının yönetimiyle ilişkili olarak, toplumsal yapı içinde politik otoritenin etkin kullanımının ve denetiminin sağlanmasında etkili bir yöntem olarak benimsemiştir. Bu değerlendirmeye göre; kamu otoriteleri, ekonomik birimlerin işlevlerini yeterli bir şekilde yerine getirebilmeleri için gerekli çerçeve ve ortamı sağlamalıdır. OECD, bu yaklaşımıyla, az gelişmiş ülkeleri, hukukun üstünlüğünü sağlamaya, iyi işleyen bir yönetim aygıtı kurmaya, sorumlu, şeffaf, hesap sorulabilir ve denetlenebilir bir hükümet sistemi oluşturmaya, yoksul nüfusun eğitim ve sağlığını geliştirmeye çağırılmaktadır. OECD, sadece çağrıda bulunmakla veya önermekle de yetinmemekte; ilgili ülkelere yapacağı kalkınma yardımını, yukarıda ana hatları sunulan liberal modelin benimsenmesi ve uygulanması koşuluna bağlamaktadır.⁴⁶

Dünya Bankası’nın ve OECD’nin belirtilen yaklaşımlarının temelinde, sosyal refah politikası çerçevesindeki harcamaların sınırsız bir şekilde ve giderek çoğalan oranlarda arttığı ve bu durumun ülkeleri ciddi bir mali krizle yüz yüze getirdiği yönünde bir ön kabul vardır. Onlara göre, az gelişmiş ülkelerin kalkınma amacına yönelik programlarının başarısız kalmasının veya istenmeyen sonuçlara yol açmasının temel nedenleri, sosyal refah harcamaları ve iyi yönetilememektir. Bu krize çözüm olarak ise; özelleştirme, özel sektör-kamu sektörü işbirliği veya ortaklığı, refah devleti harcamalarının azaltılması gibi politikalar önerilmektedir.⁴⁷

Türk Kamu Yönetiminin Açmazları ve Kurumsal Yönetime

Duyulan Gereksinin

Kurumsal yönetim hakkındaki tartışmaların en olumlu sonucu; hükümetlerin ve hükümetler arası örgütlerin, bundan böyle gerek ulusal, gerekse uluslararası düzenin ve işbirliği sisteminin tek oluşturucusu olmadıklarını

⁴⁵ ŞAYLAN, op. cit., s.144.

⁴⁶ SENARCLENS, op. cit., s.93.

⁴⁷ MERRIEN, op.cit., s.59.

göstermiş olmasıdır. Uluslararası ilişkilerde rol alan temel hükümet birimi olarak Dışişleri Bakanlıklarının artık eski konumlarını yitirmekte olmalarıdır. Dışişleri yanında; İçişleri, Dış Ticaret, Maliye, Çevre, Bilim ve Teknoloji Bakanlıkları da uluslararası sistemde giderek artan ölçülerde rol oynamaktadırlar. Ayrıca hükümet dışı sivil toplum örgütleri, uzmanlar, bilim adamları da hükümet birimleri ve görevlileri yanında, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde, yönetim sürecinde görev almaktadırlar.⁴⁸

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki gelişmeler kamu kuruluşlarının etkili ve daha az masrafla çalışmalarını ve hizmet vermelerini zorunlu hale getirmiştir. Bunun temelinde de vergi ödeyen ve artık yalnızca bir birey olmayıp vatandaş statüsünün bütün gereklerini yerine getiren yurttaşın, devletten hesap sormaya başlamış olması gerçeği yatar. Bu saptama siyasal, ekonomik ve sosyolojik bir anlam ifade eder ve doğurduğu sonuçlar açısından önemlidir.⁴⁹

Türk kamu yönetimine baktığımızda, bu durumdan çok uzakta bulunduğunu, çarpıklaşan toplumsal sistemimiz içinde yönetimin değişik bir yönelimi olduğunu ve kendisinden beklenen asli görevleri bir türlü gerçekleştirmediğini görürüz. Çünkü Türk kamu yönetimi, içe dönmüş ve ülkenin sorunları ile değil kendi sorunları ile uğraşan bir yapı ve insanlar topluluğu halini almıştır.⁵⁰

Türkiye'de mülki idarenin geleceğine yönelik olarak yapılan bilimsel bir araştırma kapsamında mülki idare amirlerine yönelik yapılan bir ankette, bunların yeniden yapılanmaya ilişkin görüşleri sorulmuş ve kurumsal yönetimin (yeni yürütüm anlayışı) felsefesini ifade eden yargı tümceleri hakkında kanaat belirtenlerin oranı % 90'ın üzerinde gerçekleşmiştir. Bu bağlamda; Türk bürokrasisinin modernleşmeci misyonunu yitirdiği, siyaset temizlenmeden kamu yönetiminin temizlenmesinin olanaklı olmadığı, kamu yararının toplum yararı olarak görülmesi gerektiği ve küreselleşme sürecinin demokrasi, insan hakları ve çoğulculuk gibi değerleri evrensel hale getirdiği, biçimindeki yargılara yer verilmiştir. Kurumsal yönetim anlayışının bir diğer tamamlayıcı unsuru da geleneksel bürokrasi eleştirisidir. Bu küme içinde, zaman israfıyla malul olan Türk kamu yönetiminde, bürokrasinin kamu yararından çok, kendi meslek kümesinin yararını gözettiği yolundaki yargılar yer almıştır.⁵¹

⁴⁸ Mehmet, YÜKSEL, “Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine”, Cevat Geray’a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayını, No:25, Ankara, 2001, s.860.

⁴⁹ Metin, KAZANCI, “Kamu Yönetimimiz Üzerine Olumsuz Notlar”, Cevat Geray’a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayını, No:25, Ankara, 2001, s.555

⁵⁰ Ibid., s.555.

⁵¹ Türk İdari Araştırmalar Vakfı, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Editör: Cahit EMRE, TİAV Yayın No:1,Uyum Ajans, Ankara, Nisan 2002, s.67.

Merkezi düzeydeki dağınıklık ve organizasyonsuzluk taşra yönetimine de yansarak il sistemini altüst etmiş, taşrayı yerinden yönetilemez hale getirerek, en küçük bir sorunun dahi merkezde çözülmesi alışkanlığı yerleşmiş, il ve ilçe kurulması gibi önemli yönetsel düzenlemeler dahi “siyasi rüşvet” konusu haline getirilmiştir.⁵²

1960’lı yıllarda başlayan plânlı kalkınma heyecanı kısa sürede sönmüş, katılımcı anlayış il düzeyindeki koordinasyon kurullarında dahi yaşama geçirilememiş, merkez ve yerel arasında olması gereken çift yönlü etkileşim bir türlü aktif hale getirilememiştir.⁵³

Bürokrasideki degradasyonun nedeni yalnızca personel politikasının kötülüğü değil, aynı zamanda ekonomik gidişat, ülke sosyolojisi ve yaşanan olağanüstü sorunlarla ilgilidir.

Bürokrasimizde öngörü eksikliği ciddi boyutlardadır. Bir yandan siyasal müdahaleler, bir yandan teknik eksiklik ve beceriksizlikler, geleceği planlamayı imkânsızlaştırmaktadır. Bunun sonucu olarak da bürokrasi, tamamen günlük yaşamaktadır. Sözgelimi, kolluk bürokrasisinde, bu alanla ilgili hiçbir çalışma ve plân yoktur. Ciddiliği ve doğruluğu test edilmiş bilgiler elinde olsa bile, bürokrasimiz bunları gelecekle ilgili analize tabi tutup, plân ve program geliştirme başarısını gösterememektedir. Sistem, geleceğe ve geleceğin sorunlarının çözümüne bir türlü yönelememiştir. Sorun acillik kazandığı zaman da ortaya çıkan tablo, şaşkınlık ve beceriksizliktir. Özelleştirmeye verilen toplumsal desteğin büyük olmasının bir nedeni de yukarıda belirttiğimiz gerekçelere dayalı olarak vatandaşta bürokrasiye karşı oluşan tepkidir.

Hemen belirtmek gerekir ki “öngörü eksikliği” bürokratik sistemin doğasında vardır. Böyle bir yanlış anlayış ve eksiklik (dysfonctionnement) bürokratik kuruluşun içinde saklıdır. Bunu aza indirmek bürokratin görevidir. Ama Türkiye’de bırakın böyle bir çalışmayı yapmak, kamu görevlisi böyle bir misyondan hem habersiz ve hem de böylesine önemli bir çalışmaya karşı ilgisizdir. Sistemin geleceğe ilişkin tahminleri ve gerçekleştirilecek eylem ve işlemleri teorik olarak bürokrata bırakılmıştır ama bu konuda yazılı yönlendirme ya da zorunluluk yoktur. Bürokratin gelecekle ilgisi minimum düzeydedir. İstisnai olarak bürokratin bireysel endişesi olsa bile, gelecekle ilgili örgütsel bir kımıldama ya da çalışma neredeyse yok denecek kadar azdır.

⁵² Recep, SANAL, Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi, İçişleri Bakanlığı APK Yayını, No:535, Ankara, Aralık 2000, s.64-69.

⁵³ Recep, SANAL, “Cumhuriyetin 75. Yılında Plânlama Örgütlenmesi ve Sorunları”, Türk İdare Dergisi, S.421, Ankara, Aralık 1998, s.423-459.

Çok hantal ve yeteneği sınırlı bir bürokratik sistem ülkeyi ne kalkınmaya yönleltebilir ne de kalkınmayı hızlandırabilir. Ancak böyle bir sistemi değiştiremiyoruz. Buna muktedir de değiliz. Çünkü aksak sistemin içinde herkes haklı ve herkesin sistemden küçük ya da büyük çıkarı var.

Bir diğer sorun ise, yönetimin siyasallaşmasıdır. Kuşkusuz, demokratik ülkelerin tümünde de yürütme erki siyasal iktidara bağlı olup, onun koyduğu genel kurallar içinde çalışmaktadır. Ancak bunu yaparken siyasal iktidara da yol gösterir, fikrini söyler, yanlışları işaret eder. Türk kamu yönetimi siyasal iktidarın adeta bir türevidir. Ona sıkı sıkıya bağlıdır, ona sadıktır, onun sözünden çıkmaz, çıkamaz. Bürokrasimizin siyasal iktidara yanlışları gösterme, uyarma cesareti yoktur ve aslında bu konuda pek yeteneği de yoktur. Askeri bürokrasi dışında devlet memurluğu bunun sayısız örnekleriyle doludur. Bu yanlışlık, Türk bürokrasisinin en temel ve belki de en ilginç özelliğidir. Çünkü bürokratik geleneğimizde, daha doğrusu son elli yıldan beri, belirli bir göreve gelmenin en önemli koşulu siyasal iktidara yakın olmak ve siyasal elite hizmet etmektir.

Yazılı kurallarımızda devlet memurluğunda yükselme için liyakat ön planda tutulmuş olmasına, 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın liyakati önemli bir koşul olarak belirlemiş olmasına karşın, bu ilke hiç uygulanmamıştır. Mesleğe girişten emekliliğe kadar uzanan dönem içinde, başarı ve yükselmenin sırrı deneyim, bilgi, dürüstlük değil, siyasal iktidara yakın olmaktır. Kamu görevlisinin siyasal iktidarla mesleki ilişkisi işe girerken başlar (çünkü siyasal bir referansla işe girilir) ve emekli oluncaya kadar sürer. İlginç olan, bu olayın yalnızca üst düzey değil tüm düzeylerdeki memurlar için geçerli olmasıdır.

İyi yetişmeyen, yeteneği sınırlı insanlar deposu olan kamu yönetiminin bu talihsiz yazgısını yıkmak neredeyse olanaksız gibidir. Kamu yönetimi yeni oluşturulan kuruluşlarca reforme edilmeye çalışılır. Ancak bu kuruluşlar da bir süre sonra reforma muhtaç hale düşerler. Devlet Personel Dairesi buna güzel bir örnektir.

Bürokrasimiz bu yapı içerisinde; özendirici, nitelikli kişileri seçip kendi içinde barındıran, etkili hizmet üreten ciddi bir hizmet içi eğitim sistemine sahip, siyasal iktidara karşı proje tartışması yapabilen, dolgun maaşlı, özlük haklarının bilincinde olan bir yapı ve anlayışa kavuşamayacaktır. Kamu görevlisi de bu sistemden belirli ölçülerde şikâyetçidir, ama bu sistemden çıkarı ya da beklentisi olduğundan, onu kollayıp korumak zorundadır.

Türk kamu yönetimi aşırı merkeziyetçidir. Bunun sakıncalarını azaltmak ve demokratik bir doku oluşturmak için başlatılan yerel yönetimler

uygulanması ise tümüyle farklı bir alana kaymıştır. Yerel yönetimlerin hizmetlerinde etkinlik diye bir kaygıları yoktur. Kuruluş nedeni asıl olarak demokratikleşmeyle ilgilidir. Merkeziyetçiliği büyük bir antidemokratik fenomen olarak gören yaklaşımlar, yerel yönetimleri icat etmişler ama bunun sonuçlarının merkeziyetçi sistemin etkinliği ile karşılaştırılmasını hiç yapmamışlardır.

Yerel yönetimler içinde en önemlisi olan belediyelerin işlemesi ve etkinlikleri ile ilgili önemli sorunlar bulunmaktadır. Sırf demokratik oldukları için yönetim içine şırınga edilmiş gibidirler. Ama hemen belirtelim ki belediyelerin demokratik bir yönetim olduğu da çok tartışma götürür. Demokrasi ile bağınıtları yalnızca dört, beş yılda bir yapılan seçimlerdir. Tarihsel süreç içerisinde “pazarın güvenliği”ni sağlamak amacıyla kurulan Komün türü örgütlenmeden başlayarak gelişen belediye olgusu, Türkiye’de giderek yozlaşmıştır. Özellikle büyük kentlerde bu durum çok daha belirgindir. Belediye meclisleri, yerel düzeyde rant sağlama amacına yönelmiş esnafların neredeyse tümüyle tahakkümü altına girmiştir.

Çözümleri Nerelerde Aramalı?

Kurumsal Yönetim Anlayışının Yaygınlaştırılması

Kurumsal yönetimin sınırları henüz yeterince çizilmemiş, anlam ve içeriği belirginleşmemiştir. Literatür taramaları da, kurumsal yönetimin değişik tarz ve içeriklerde kullanıldığını göstermektedir. Ancak, bu konuda, nispi de olsa bir konsensüsün varlığından söz edilebilir. Bu bağlamda kurumsal yönetim; özel ve kamu sektörlerinin hem kendi içlerindeki, hem de aralarındaki sınırların giderek belirsizleşip bulanıklaştığı bir çerçeve içinde eski yönetim tarzlarındaki bir değişmeyi ifade etmek üzere kullanılmaktadır.

Hükümet otoritesine ve gücüne dayalı yönetim anlayışından, hükümet etme anlamındaki “yönetme” yaklaşımından daha farklı bir yönetim modeline geçiş öngörülmektedir. Hükümet etme anlamındaki yönetim (government) kavramı, formel devlet kurumlarının meşru güç kullanma tekeline sahip olarak sergiledikleri hiyerarşik yapıdaki bir yönetim olgusunu ifade ederken; kurumsal yönetim kavramı, yeni bir süreci, toplumun yönetimine ilişkin yeni bir metodu anlatmaktadır.

Kurumsal yönetim kavramı, dışsal nitelikte, yukarıdan empoze edilmeyen heterarşik nitelikteki bir yönetim olgusuna işaret etmektedir. Böyle bir model içinde, yönetim sürecinde rol alan aktörlerin ve birimlerin tek taraflı yönlendirilmeleri ve etkileri değil, bir etkileşim süreci içinde gerçekleşen

interaktif ilişkiler söz konusudur. Yine bu model içinde; sadece hükümet birimlerinin ve görevlilerinin değil, aynı zamanda hükümet dışı örgütlerin, özel ve gönüllü kuruluşların, bilim adamlarının, uzmanların ve vatandaşların katılımı söz konusudur.

Ancak, bu model birçok bakımdan eleştiriye de açıktır. Şöyle ki; Hiye-rarşik ilişki ve dikey işbölümü yerine, heterarşik bir ilişki ve yatay işbölümü geçirilirken, yönetime ilişkin kararlardan ve uygulamalardan, siyaseten kimin ya da kimlerin sorumlu olacağı, kimlerden nasıl hesap sorulabileceği hususları açıkta kalmaktadır.

Ayrıca, kamu yönetiminin bütün topluma yönelik olan ilgisi, kurumsal yönetim modeliyle sektörlere doğru değişmekte ve bu bağlamda genel, ortak menfaat düşüncesi arka plana itilmektedir. Genel olanı, bütünsel olanı veya ortak olanı pek dikkate alınmayan bu modelin gerek vatandaşlar gerekse gruplar ve bölgeler arasında ortaya çıkabilecek dengesizliklerle nasıl başedebileceği de bilinmemektedir.

Kuşkusuz, uygulama aşamasında her ülkenin kendine özgü ekonomik, sosyal, kültürel ve toplumsal koşullarının dikkate alınmasına, yapısal uyarlama politikalarının sosyal refahı da gözeterek biçimde tasarlanmasına yönelik yaklaşımlar, süreç içerisinde kurumsal yönetim modelinin sakıncalarının en aza indirilmesini sağlayacaktır.

Türkiye, yönetim sistemini içinden çıkılmaz hale getirmiş ender ülke-lerden biridir. Ne başbakanlığımız ne bakanlıklarımız ne de KİT'lerimiz doğru dürüst çalışmıştır. Deprem bölgesinde "Ben burada mahsur kaldım, kimseyle görüşemiyorum telefon bağlantısı yok!" diye o anda canlı yayın yapan özel televizyon kanallarına açıklama yapıp, Ankara'dan yardım isteyen bir Başbakanın düştüğü durum, kamu yönetiminde teknolojiimiz dâhil her şeyin ne kadar yüzeysel ve etkisiz olduğunun en açık kanıtıdır. Türkiye'deki özel çevre koruma bölgelerinde 1999 yılında yaptığım bir alan araştırmasında; merkezi düzeyde hazırlanan imar plânlarından yerel yöneticilerin ve halkın haberinin olmadığını saptamıştım. Buna merkezin taşradaki görevlileri olan vali ve kaymakamların çoğu da dâhildiler.⁵⁴ Bu türden olumsuzluklar, Türkiye'deki yönetim sürecine meslek kuruluşları ve sendikalarından başlayarak, gittikçe artan ölçüde halkın ve sivil toplum kuruluşlarının katılımının ne ölçüde gerekli olduğunu ortaya koymaktadır.

⁵⁴ Recep, SANAL, **Özel Çevre Koruma Bölgeleri ve Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, No:501, Ankara, Mayıs 1999, s.101-109.

Devletin Yeniden Yapılandırılması

1. Yeniden Yapılandırmanın Yönü ve Stratejisi

Devletin yeniden yapılandırılmasında temel hedef, verimlilik düzeyinin artırılmasını amaçlayan performans odaklı, sonuç almaya yönelik, sorumluluk yönetim ilkesini yaşama geçiren ve toplam kalite yönetimi anlayışını esas alan bir yapısal değişimin gerçekleştirilmesi olmalıdır. Gelecek yüzyılda gelişmiş ve gelişmekte olan tüm dünya ülkelerinin ulaşmaları gereken hedef budur.

1923 yılında 13 milyon nüfusa sahip Türkiye için yeterli olan mevcut yönetim yapısı, nüfusu 60 milyonu aşmış her alanda büyüyen ve gelişen Türkiye'nin ihtiyaçlarına tam olarak karşılık vermemektedir. Bu nedenle demokratik rejimin daha iyi işlemesi için devletin yapısının Cumhuriyetin temel niteliklerine bağlı kalınarak çağdaş gelişmelere uyum sağlayacak şekilde bütünüyle yenilenmesinde yarar vardır.

Esasen, devlet reformu konusunda uluslararası alanda arayışlar yaygınlaşmıştır. Fransa, İtalya ve İngiltere'de devlet reformu arayışları sürdürülmektedir. Bu çerçevede Washington'da "21.Yüzyıl Devleti İçin Stratejiler: Devletin Yeniden İnşası İçin Küresel Forum" düzenlenmiştir. Bu toplantının sonuç bildirgesinde: "Etkisiz, yavaş hareket eden ve aşırı merkezizeci bir devlet yapısının yüksek hız ve ileri teknoloji kullanan üretim sektörünün dinamizmi önünde engel teşkil edeceği, vatandaşların ve piyasaların isteklerine cevap verebilecek esnek ve etkili, kararları vatandaşa en yakın düzeyde alabilen bir devlet yapısının geliştirilmesi zorunluluğu" üzerinde durulmuştur. Kısaca, devletin yeniçağın gereklerine uygun olarak yeniden inşa edilmesi anlayışı yaygınlaşmaktadır.

2. Devlet Organlarının Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Bazı Öneriler

Rejimin etkin işlemlerini engelleyen makro düzeydeki sorunlarının temelinde, egemenliğin kayıtsız ve şartsız parti liderlerinde veya onların akrabalarında olduğu siyasal parti yapılanmaları ile temsilde adalet ve yönetimde istikrarı sağlayamayan seçim düzenlemeleri yatmaktadır. Lider diktatörlüğünü önleyecek, erdemli kişilerin milletvekili seçilebilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmadan, yani dürüst, bilgili, çalışkan ve yüksek etik değerlere sahip bir siyasal irade oluşturmadan, devlet reformunda bir arpa boyu kadar dahi yol almak mümkün değildir.

Türkiye'de son yıllarda devlet reformu konusunda öneride bulunma modası ve bir öneri enflasyonu olduğu herkesin malûmu, ancak yasama, yargı ve yürütme erklerinin mikro düzeydeki sorunlarının çözümüne ilişkin küçük bazı katkılar yapmadan da geçemeyeceğim.

Yasal düzenlenmeyi gerektiren konular Anayasada açıkça belirtilerek, bunların dışında kalanlar tüzük ve yönetmelikler yolu ile yürütmenin kural koyma yetkisi içinde mütalâa edilmelidir.

TBMM'nin çalışma yöntemleri yeniden belirlenmeli, toplantı karar yeter sayıları çalışma etkinliğini sağlayacak şekilde yeniden saptanmalıdır. Yasama organının verimliliği, milletvekillerinin yasama faaliyetlerine katılma olanaklarının artırılması ve özellikle yürütme organı ile olan ilişkilerin iki eşit güç arasında yararlı olacak düzeyde işbirliği ortamının yaratılması kaçınılmaz hale gelmiştir.

İç tüzükte değişiklik yapılarak, gereksiz zaman kayıplarına yol açan yasaların her maddesinin ayrıca oylanması usulü yerine, geçmeden tasarının tümü üzerinde oylama yapılarak, blok yasa biçiminde kabulüne olanak verilmelidir. Ayrıca, kanun hükmünde kararname çıkarma yetki ve sürecine de açıklık getirilmeli, yürütme organının bu yetkiyi yasama organını devreden çıkarabilecek şekilde kullanmasına engel olunmalıdır.

Yasama organı içinde ikinci bir meclise olan gereksinim giderek artmaktadır. Hükümete güvenoyu vermek ve yasa önerme yetkileri de dâhil olmak üzere, C. Senatosu benzeri ikinci bir meclis yeniden oluşturulmalıdır.

Milletvekili dokunulmazlığı kavramı yeniden tanımlanarak kapsamı daraltılmalıdır. TBMM içinde üyelere teknik ve uzmanlık desteği sağlayacak bürokratik bir yapılanma gerçekleştirilmelidir.

Yargı sistemi etkili ve düzgün işlememektedir. Bu sürecin içinde yer alan; denetim elemanı, şikâyetçi, sanık, tanık, avukat, savcı, hâkim vb. herkes mahkemelerdeki yozlaşmış bilirkişilik kurumunun adeta esiri haline gelmiştir. Örneğin, bir denetim elemanı aylarca uğraşıp dininerek bir yolsuzluğu ortaya çıkarıyor. Teknik bilgiyi gerektiren konularda bilirkişi veya uzman türünden elemanlarla çalışıp, onlardan raporlar alıyor. Gerekliğinde kriminoloji laboratuvarlarının ekspertiz raporlarını da ikmal edip dosyaya koyuyor. Yani olayın fotoğrafını net bir biçimde çekip yetkili makamlara sunuyor. Soruşturulan husus 4483 sayılı yasaya tabi konulardan ise yönetsel yargı dâhil ince eleklardan geçiyor. Genel hükümlere göre dava açılmayı gerektiren bir konu ise tüm kanıtlarıyla birlikte savcılığa tevdi ediyor.

Konu hazırlık aşamasında savcının veya iddianame düzenlenip dava açılmasından sonra yargıcın önüne gelince, yukarıdaki süreçlerin hiçbirinin bir önemi kalmıyor. Çünkü konu muhtemelen yeniden savcılık ya da mahkeme bilirkişisine havale ediliyor ve bunlar da olayın tarafları ile bir şekilde ilişki kurarak olayın yönünü değiştiriyorlar. Yani bir anlamda, her biri konusunun

tam olarak uzmanı durumundaki denetim elemanı, ona bağlı çalışan uzman veya bilirkişi, üst kurul üyesi, kurul halinde karara bağlanması gereken konularda geniş bilgi ve deneyim sahibi tüm kurul üyeleri, yönetsel yargı kuruluşlarında görevli olan ve hukuk nosyonu bulunan kişilerin her birisi, mahkeme bilirkişisinin verdiği yüzeysel ve kimi zaman da maksatlı bir rapor ile uzmanlık alanlarına giren konulardan hiç anlamayan cahiller durumuna düşürülüyor. Sonuçta, her biri mesleğinin uzmanı durumundaki kişilerin özverili ve nitelikli çalışmaları boşa gidiyor. Mahkeme bilirkişisinin raporuna göre sanık aklanıyor veya göstermelik bir ceza verilerek kurtarılıyor. Sonra bu kişiler aynı ya da yeni suçları daha pervasızca tekrar işliyorlar. Kanun hâkimiyeti sağlamayınca kamu düzeni de altüst oluyor.

Yargı sistemindeki diğer sorunlara bakıldığında ise; yargının yavaş çalıştığı ve açılan davaların çok geç sonuçlandığı, yargı bağımsızlığı ile yargıç güvencesinin ülkemizde henüz tam ve eksiksiz olarak gerçekleştirilemediği görülmektedir.

Mevzuatın herkes tarafından anlaşılır bir dille yazılması, yargılama usulüne ilişkin yasaların hazırlanmasında dava öncesi uzlaşmaya yer verilmesi, mahkemelerce verilen kesin nitelikli karar türlerinin genişletilmesi, istinaf mahkemelerinin kurulması, şahsi dava kapsamına giren suç türlerinin artırılması, meslek memuru ve yardımcı personel açığının kapatılması dava sayısının azaltılmasında ve dava süresinin kısaltılmasında önemli ölçüde rol oynayacaktır.

Anayasa Mahkemesi kararlarının gerek yazılması ve gerekse yayımlanması bazı durumlarda uzun zaman almaktadır. Alınacak yönetsel önlemlerle bu durumun önüne geçilmelidir.

Ayrıca, bilirkişilik kurumunu kötüye kullanmaların önüne geçilmesi, çağdaş ve modern bilgi işlem ve iletişim teknolojisi düzeyinin artırılması, yargı-savsavunma ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi ile yargıda etkinlik ve verimliliği artıracaktır. Öte yandan; Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nda yargı bağımsızlığını sağlayacak şekilde köklü değişiklikler yapılarak adli ve idari yargıya mensup hâkim ve savcılar yönünden ayrı ayrı kurullar oluşturulmalıdır.

Yürütme erkinin hali ise içler acısıdır. Türk kamu yönetiminin en önemli sorunları; performans düşüklüğü, çağdaş yönetim bilimi ilke, kavram, teknik, süreç ve yöntemlerinin yönetim ortamı içine girme olanağı bulamamış olmasıdır. Yürütme organının çalışmalarının denetlenmesinde yalnızca hukuksallık denetimiyle yetinilmesi ve harcamalar sonucunda ortaya çıkan çalışmanın performans denetiminin ve değerlendirilmesinin yapılmaması yürütmenin en önemli işlevlerinden olan denetim işlevinin aksamasına ve etkinliğini yitirmesine yol açmaktadır.

Yönetimde performans ölçümüne dayalı bireysel yönetim sorumluluğunu ön plâna çıkaran bir sorumluluk anlayışı geliştirilmelidir. Kamu personel rejiminin köktenci bir biçimde yeniden ele alınması, devletin işlerliğinin sağlanması açısından da kaçınılmaz bir ödev olarak kabul edilmelidir. Yolsuzluklar üzerinde önemle durulmalı, kırtasiyecilik en aza indirilmeli ve devlet saydamlaştırılmalıdır.

Devlet görevleri ve kamu hizmetleri öncelikle merkezi hükümet ile yerel yönetim kuruluşları arasında paylaşılmalıdır. Başbakanlık kesinlikle eşgüdüm sağlayan bir yapıya kavuşturulmalı, devlet bakanlıklarının ana işlevleri Başbakanın çalışmalarına yardımcı olacak biçimde sınırlandırılmalı ve sayıları en aza indirilmelidir. Bakan olarak atananların milletvekilliği düşmelidir.

Denetim Sisteminin İyileştirilmesi

Denetimin temel işlevi; denetlenen birimin mevzuatında öngörülen hizmet ve etkinliklerinin amaçlara uygun yürütülüp yürütülmediğini araştırmak, hedef ve stratejilerde sapmalar varsa ortaya çıkarmak ve bunların düzeltilmesi için isabetli, yapıcı önerilerde bulunarak verimin artırılmasına ve hizmet kalitesinin yükseltilmesine çalışmaktır.⁵⁵ Bunun gerçekleştirilebilmesi için yapılan çalışmalar sonucunda hazırlanan raporların gereğinin üst yöneticiler tarafından yerine getirilmesi gerekir.

Bu açıdan, denetim birimlerinin ve denetim elemanlarının denetim sürecindeki anlayış ve yöntemlerinin de yönetime ve yöneticilere açık ve dönük olması gerekir. Eleştiri odaklı, donuk, katı ve denetlenen ya da üst yönetici ile görüş alışverişinde bulunmadan düzenlenen denetim raporları beklenen olumlu etkileri doğurmaz.

O halde, yönetimin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir biçimde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanmasında önemli işlevi bulunan denetim hizmetlerine ilişkin sorunların başında katılımcı denetim anlayışının noksanlığı yatmaktadır. Bunun giderilmesinde aşağıdaki yaklaşımların dikkate alınmasında yarar vardır.

Çeşitli bakanlık ve daireler ile bunların kendi örgüt bölümleri arasındaki iç ve dış denetim görevlerindeki karışım, karışıklık ve tekrarları ortadan kaldırmak amacıyla; gereken bakanlıklarda dış denetimlerin ayrı bir yapıda örgütlenmesi de dâhil, hangi çeşit denetimin kim tarafından ve hangi sınırlar içinde yapılacağını belirlemek, denetim görevlerinin bakanlık ve daireler arasında ve

⁵⁵ Nihat, GÜNDÜZ, **Kalkınma İçin Sistemci Denetim**, Kardeş Matbaası, Ankara, 1974, s.234-242.

kendi bünyeleri içinde isabetli dağılışı düzenlemek için, görev karışımı, ilgili denetim birimleri ve konu ile ilişkili diğer bilimsel kuruluşlarla işbirliği içerisinde özel bir araştırma projesi olarak ele alınmalı, merkez ve taşra örgütleri katlarında ve aralarında denetim görev karışımını önleme çarelerinin bulunması ve bunların yaşama geçirilmesi üzerinde önemle durulmalıdır.⁵⁶

Denetim görevinin plânlanması, programlanması ve yürütülmesinde; denetlenecek hususların önceliklerini saptamak ve yapılacak denetimlere uygun yöntemleri seçmekte serbest olmak, yetkili makamın talebi üzerine yerine getirilecek işlerin nasıl yapılacağına karar vermek, yapılan denetimin kapsamını ve biçimini değiştirmeye, denetim bulgularını, sonuç ve önerilerini örtbas etmeye zorlanmamak ve bunları yasal bazı güvencelerle donatmak anlamında uluslararası denetim standartlarında da belirtilen denetimde bağımsızlık ilkesi, tüm denetim birimlerinde yaşama geçirilmelidir.⁵⁷

Denetim hizmetlerinin ayrı bir meslek olduğu gerçeğinden hareketle; ayrı bir “Denetim Hizmetleri Sınıfı”nın oluşturulabilmesi, denetim görevlilerinin mali ve yönetsel açılardan güçlendirilebilmesi, Danıştay kararlarının da desteklediği şekilde kariyer sisteminin belirli ilkeler çerçevesinde oturtulabilmesi, meslek elemanları arasında ücret konusundaki büyük farklılıklara son verilebilmesi, düzenlilik ve hukukilik denetiminden performans denetimine geçişin sağlanabilmesi ve diğer önerilerin gerçekleştirilebilmesi açılarından çerçeve yasa niteliğinde bir “Türk Denetim Yasası” hazırlanıp yürürlüğe konulmalıdır.

Denetim elemanlarının, gün geçtikçe değişen usulsüzlük ve yolsuzluk yöntemleri karşısında, gelişmeleri izleyebilmeleri ve bilgilerini güncel tutabilmeleri için; bir “Denetim Akademisi” kurularak, uluslararası kuruluşlar ve denetimle ilgili sivil toplum örgütlerini de kapsayacak biçimde düzenlenecek kurum içi/dışı seminer, sempozyum ve akademik çalışmalar yoluyla çağdaş bilgi ve tekniklerle donatılmaları sağlanmalıdır. Bu arada bilişim teknolojisinin denetim alanında sunduğu yeni olanaklardan yararlanılmalıdır.⁵⁸

Yıl sonlarında her kuruluştaki denetim birimi, denetim elemanlarınca saptanan hususları değerlendiren ve çözüm önerilerini içeren tek bir “Genel Durum Raporu” hazırlamalı, bu raporlardaki eleştiriyi ve önerileri ilgili kuruluşun plân, program ve uygulamalarında dikkate alınmalıdır.

⁵⁶ GÜNDÜZ, op.cit., s.237.

⁵⁷ DPT, Sekizinci BYKP-KYİ Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2000.

⁵⁸ Bu amaçla çeşitli yazılımlar geliştirilmiştir. ACL, i2 ve SSA gibi paket programlar bunlara örnektir.

Denetimi yapılan kuruluşların iç denetim sistemlerinin amaçlarına uygun ve etkin bir biçimde işleyip işlemediği denetlenmeli, iç denetim aygıtlarının yeterli olduğu saptanan alanlar kısmen veya tamamen inceleme dışında bırakılmalıdır.

Bağımsız denetim kuruluşlarının danışmanlık ve denetleme faaliyetleri ile iş sahibi arasındaki ticari ilişkinin, olumsuz raporlardan hoşlanmayan müşterileri memnun etmek amacıyla bazı ters ilişkileri de özendirme nedeniyle, özel danışmanlık ve denetim hizmetlerinin birbirinden ayrı yapılanmalarda sürdürülmesine yönelik yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Sonuç Yerine

İnsanoğlunun yeryüzüne ne zaman, nereden, nasıl ve neden geldiğini bilemiyoruz. Gök cisimlerinin de ekonomik bir ömrü olduğuna göre, bu gezegende daha ne kadar kalacağımız ve başka bir gezegene ne zaman gideceğimiz de meçhul.

Kutsal kitaplara göre, Adem ve Havva'dan türedik. Önce bitki toplayıcılığı ile beslenip yaşamımızı sürdürdük, av araçlarını yapmayı öğrenince avcılığa başladık, sonra tarım tekniklerini geliştirerek yerleşik tarıma geçtik, sanayi devrimini yaptık, nihayet iletişim ve bilişim alanlarındaki atılımlarla bilgi çağına ulaştık.

Şimdi son hızla küreselleşmeye doğru gidiyoruz. Karşılıklı olarak insan haklarına saygılı, eşitlikçi ve özgürlükçü demokrasiyi benimsemiş bireyler olarak sosyo-ekonomik ya da insani gelişmemizin önünü açmaya uğraşıyoruz. Bu aşamada katılımcı yönetimin önemi de giderek artıyor.

Kamu kesiminin her alanında katılımcılığı temel alan, kimilerine göre yararlı kimilerine göre ise zararlı bu küreselleşme denilen olgunun nasıl başladığına ve doğrultusunun ne olduğuna baktığımızda; iletişim/bilişim teknolojisindeki akıl almaz gelişmelerin ardından Sovyet toplumundaki klasik bireysel özgürlük eğilimlerinin ve değişen tüketim kalıplarına uygun olarak tüketim özelemlerinin kamçılanması gibi nedenlerin küreselleşme sürecinin önünü açtığını görmekteyiz. Bu gelişmeler sonucunda Sovyetler Birliği'nin devlet sistemi, toplumda yeni oluşan tüketim kalıplarına kendi ekonomik örgütlenmesiyle yanıt veremeyince çöktü ve soğuk savaş sona erdi.

Soğuk savaşın sona ermesiyle uluslararası sistem yeni bir biçim aldı. Bu bağlamda: siyasal açıdan, ABD'nin dünya liderliği ve jandarmalığı; ekonomik açıdan, uluslararası sermayenin egemenliği; kültürel açıdan, tekdüze tüketim kültürünün tüm dünyaya yayılması ile mikro-milliyetçilik ve kökten-dincilik eğilimlerinin yerleşmesi; yönetsel açıdan, devletin yeniden yapılandırılması ve yerelleşme (subsidiarité) arayışlarının başlaması aşamalarına gelindi.

Yerelleşme dediğimiz olay, esasen ulus-devletlerin merkezi hükümetlerinin elinde toplanmış bulunan yetki ve kaynakların, buna gereksinimi olan yerel düzeydeki yönetsel kademelere aktarılarak, etkin verimli harcamalarını sağlamaktır. Aynı zamanda şeffaf ve hesap sorulabilir bir özdenetim düzeneği kurmaktır.

Peki bu nasıl olacaktır. İşte bu noktada küreselleşmenin sonuçları devreye giriyor.⁵⁹ Dünya gittikçe küçülüyor. Bu süreç sadece duygusal ve düşünsel plânda değil, askeri, siyasal, yönetsel ve mali-ekonomik alanlarda da gerçekleşiyor. Ulus-devletlerin egemenlikleri sınırlanıyor ve kısıtlanıyor. Örneğin tahkim konusunda, uluslararası sermaye artık yatırım yaptığı ülkenin ulusal adaletine güvenmiyor, anlaşmazlık durumlarında, uluslararası tahkim örgütlerini devreye sokmaya çalışıyor.

Bireysel terör ya da devlet terörü birbirini destekleyen bir sarmal halinde küresel teröre dönüşüyor. Mafya'nın uluslararası örgütlenmesini tamamlama aşamasına gelmesi, bölücü ve ırkçı terör olaylarının artması, 11 Eylül'de olduğu gibi dinsel orijinli bireysel terörün masum insanları kitleler halinde öldürmesi biçimlerindeki gelişmeler terörün küreselleşen yönünü daha da netleştiriyor. Yeni dünya düzeninin küresel ekonomisi, uluslararası sermayenin egemenliği yoluyla, ekonomik etkinlikler sonunda, sermayenin tekelleşmesine yol açıyor, piyasa ekonomisinin uluslararası düzeydeki denetimsiz işleyişi ise yoksulları daha yoksullaştırırken, zenginleri daha zenginleştiriyor. İnsan hakları ve demokrasi kavramları yaygınlaşıyor. Özellikle serbest piyasa ekonomisinin yaygınlaştırılmasına dayalı uygulamalar ve düşünsel etkinliklerdeki artış bunu hızlandırıyor.

Bütün bunlar katılımcı demokrasi anlayışının önünü açıyor. Siyasal, sosyal, toplumsal ve yönetsel alanlardaki katılımcılık kuşkusuz birbirini tümleyen olgulardır. Aslında her biri katılımcılığın değişik boyutlarını simgeleyen bu olgular, "Kurumsal Yönetim" veya "Yönetişim" olarak sosyal bilim literatürüne yeni giren terimlerin de arka plânını (back-ground) oluşturuyor.

Kurumsal yönetimi sadece tanımlamak yeterli değildir. Bunun hangi koşullarda gerçekleştirilebilir olduğu üzerinde de durmak gerekir. Bir toplumda önemli farklılıklar bulunuyorsa, bu farklılıklar da çatışmalara dönüşmüşse kurumsal yönetim için uygun bir ortam yok demektir. Kurumsal yönetim ancak birbirinin varlığını kabul eden ve etkileşmeye açık aktörler arasında yaşama geçirilebilir. Bu yaklaşımın başarısı, toplumun gereksinimleri ile yönetim sürecindeki aktörlerin kapasiteleri arasında uyum sağlanmasına bağlıdır.

⁵⁹ Emre, KONGAR, **Küresel Terör ve Türkiye** 3. Basım, Ankara, Aralık 2001, s.30-34.

Öte yandan, günümüzdeki egemen söylem “yönetim” söylemidir. Yönetim söyleminin her kararı etkilediği bir ortamda kurumsal yönetim süreci etkili bir biçimde çalışmaz. Kurumsal yönetim anlayışının başarıya ulaşabilmesi için hem toplumsal yaşamın her alanında köktenci çözümler üretebilmesi hem de kendisini sürekli geliştirmesi gereklidir.⁶⁰

Klasik “yönetim” anlayışından “kurumsal yönetim” anlayışına geçiş kısa sürede gerçekleşebilecek ve kolay bir olgu değildir. Uzun bir toplumsal öğrenme sürecini gerektirir. Aslında kurumsal yönetimin başarısı karşılıklı öğrenme sürecini harekete geçirebildiği ölçüde olacaktır. Bu nedenle, toplumun örgütlenmesinde sosyal öğrenmeye elverişli yapıların oluşması da gerekecektir.⁶¹

Kurumsal yönetimin varlığı daha desantralize bir siyasal ekonomik güç öngörüsüne dayandığı için bu sistemin işleyişinin de daha eşitlikçi bir toplum ortaya çıkaracağı söylenebilir. Öte yandan yarışmacı bir toplumun eşitsizlik yaratacağı da ileri sürülebilir. Herhalde böyle bir sorunun yanıtı önceden verilemez. Bu açıdan yapılabilecek en doğru değerlendirme, ancak uygulamalar sonrasında ortaya çıkacaktır. Ama bu noktada söylenebilecek şey, var olandan farklı bir eşitsizlik kalıbının oluşacağıdır.⁶²

Dünya gezegeninin tüm insanlığın ortak yaşam alanı olduğu ve üzerinde barındırdığı toplulukların başta ekonomik, sosyal, kültürel değerler olmak üzere yeryüzündeki tüm değerlerin ortak sahibi olduğu gözönüne alındığında; her bireyin aile, fiziki ve sosyal çevre, ulusal, bölgesel ve uluslararası ölçeklerdeki karar ve yönetim süreçlerine katılımının artması aynı zamanda insanlığın refahının da artması ve iyi-kötü çatışmasında ortak iyinin güçlenmesi, toplumların barış ve mutluluk içerisinde bir arada yaşamasının kolaylaşması anlamına gelmektedir.

Bu anlamda, ortak iyinin varlığının dayanağını yitirmesi halinde toplumsal dayanışmanın temellendirilme biçimi de değişecektir. Bütünleşmeye zorlayıcı mekanizmalar meşruiyetini kaybedecektir. Bütünleşme ancak toplumdaki bireylerin işbirliği gereksinmelerini karşılayacak toplumsal uzlaşmalarla sağlanabilecektir. Böyle bir gelişme halinde oluşan toplumsal sistemin meşruiyeti sadece bireyin çıkarlarına dayanır hale geldiğinden tamamen araçsallaşmış olacaktır. Böyle bir gelişme ise, ulus devletin kendi yurttaşları durumundaki bireyi içine soktuğu ikilemden bir ölçüde kurtaracaktır. Ulus

⁶⁰ Mitchell, DEAN, *Critical and Effective Histories Foucault's Methods and Historical Sociology*, Routledge, London, 1994.

⁶¹ Lester W., MILBRATH, *Envisioning A Sustainable Society*, State University of New York Press, New York, 1989. Ch.14.

⁶² TEKELİ, op.cit., s. 253.

devlet kaçınılmaz olarak, bireyi bir yandan kendi tercihlerini en yükseğe çıkarma, öte yandan yurttaş olarak iyiden kaynaklanan görevlerini yerine getirme ikilemi içine sokacaktır. Ama bir topluluğun varlığını sadece pragmatik gereksinimler üzerine kurmak yetersiz olur. Bir kişinin varlığı topluluk içinde hitap ettiklerine kendisini kabul ettirmesine bağlıdır. Bu gerçekte bir birey topluluğu içinde sürekli hesap verme sorumluluğuyla yükümlü olması demektir. Kişinin kendisine etik güveni böyle oluşur. Bu halde toplumsal bağlılık bireysel varlık düzeyinde temellendirilmiş olmaktadır.⁶³

Avrupa Birliği'ne katılmaya hazırlanan Türkiye'nin; ekonomik, sosyal ve yönetsel açılardan uyum sürecinin gerektirdiği ev ödevlerini aksatmadan yapabilmesi, içine düştüğü ekonomik krizden kurtulabilmesi, kalkınma hızını ve ulusal gelirini artırabilmesi, çağdaş uygarlık düzeyini yakalayabilmesi, insanlığa hizmet sürecinde olumlu ve saygın bir rol üstlenebilmesi açılarından esaslı bir devlet reformu artık kaçınılmaz hale gelmiştir.

Dünyanın en önemli gündem maddeleri arasında yer alan "Devletin yeniden yapılandırılması ve reformu"nın iki önemli boyutu bulunmaktadır. Bunlar kamu ekonomisinin ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasıdır.

Devletin yönetsel yapısının reorganizasyonu, personelin verimli çalışması, denetim etkinliğinin sağlanması, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması, saydam devlet yapısının oluşturulması gibi konularda gerekli reformların yapılması önem taşımaktadır. Bu doğrultuda gerekli reformların süratle yapılması kaçınılmazdır. Bu çalışmalar yapılırken; siyasi partilerin seçim ittifakı yapabilmeleri, yasama ve yargı denetiminin daha etkili kılınması, yönetimde istikrar ve etkinliğin sağlanması, parlamento seçimlerinin yenilenmesi şartlarının kolaylaştırılması, bunalım çözücü mekanizmaların Anayasa'da yer alması, siyasal katılımı artırıcı koşulların yaratılması konuları üzerinde özenle durulmalıdır.

Türk kamu yönetiminin açmazlarını giderecek yeniden yapılandırma çalışmalarında katılımcı bir anlayış esas alınmalı, toplumun tüm kesimlerinin benimseyeceği, çağdaş, akılcı, gerçekçi ve alanda uygulanma kabiliyeti bulunan çözümler üzerinde yoğunlaşılmalıdır. Bu bağlamda; kurumsal yönetimin ilke ve yöntemlerinden yararlanılmalı, gerek genel yönetimin merkez ve taşra örgütleri gerekse merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak bölüşümleri hizmetlerin daha iyi yürütülmesini sağlayacak nesnel esaslara dayandırılmalıdır. Keza, yönetsel açıdan iç ve dış denetim etkinliklerinin yanında kamuoyu denetiminin de kurumsal yönetimin yerleşmesi ve kökleşmesine önemli katkılar sağlayacağı göz ardı edilmemelidir.

⁶³ J.M., BERNSTEIN, *Recovering Ethical Life*, Routledge, London, 1995.

SEÇİLMİŞ KAYNAKÇA

- ALKANTARA, C. Hewitt, "Uses and Abuses of the Concept of Governance", International Social Science Journal, No:155, March 1998, p.105-113.
- ATAY, Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, 2. Baskı, Ankara, Mayıs 1999, s.117.
- AYTAR, Cengiz, "Kamu Kesiminde Yolsuzlukla Mücadele ve Bağımsız Denetim" İktisat İşletme ve Finans Dergisi, Yıl:13, Sayı 146, Mayıs 1998, s.24.
- BDDK, **Bağımsız Denetim İlkelerine İlişkin Yönetmelik**, Resmi Gazete, 31.01.2002, 24657 (mükerrer sayı).
- BERNSTEIN, J. M., **Recovering Ethical Life**, Routledge, London, 1995.
- DEAN, Mitchell, **Critical and Effective Histories Foucault's Methods and Historical Sociology**, Routledge, London, 1994.
- DPT, **Sekizinci BYKP-KYİ Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000.
- DPT, **8.BYKP Denetim Sisteminin Etkinliğinin Artırılması ve Performans Denetimine Geçiş Alt Komisyonu Raporu**, Ankara, Ocak 2000, s.13.
- DUNSIRE, Andrew, "Modes of Governance", Modern Governance, Ed.: Jan Kooiman, Sage Publications, London, 1993, s.21-34.
- GAUDIN, Jean-Pierre, "Modern Governance, Yesterday and Today: Some Clarifications to be Gained from French Government Policies", International Social Science Journal, No:155, March 1998, p.47-55.
- GÜNDÜZ, Nihat, **Kalkınma İçin Sistemci Denetim**, Kardeş Matbaası, Ankara, 1974, s.234-242.
- JESSOP, Bob, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development", International Social Science Journal, No:155, March 1998, p.29-45.
- KAZANCI, Metin, "Kamu Yönetimimiz Üzerine Olumsuz Notlar", Cevat Geray'a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayını, No:25, Ankara, 2001, s.555-562.
- KAZANCIGİL, Ali, "Governance and Science: Marketlike Modes of Managing Society and Producing Knowledge", International Social Science Journal, No:155, March 1998, s.69-79.
- KONGAR, Emre, **Küresel Terör ve Türkiye**, 3. Basım, Ankara, Aralık 2001, s.30-34.
- KOOIMAN, Jan, "Social-Political Governance Introduction", Modern Governance, Ed.: Jan Kooiman, Sage Publications, London, 1993.
- LEFTWICH, Adrian, "Governance, Democracy and Development in the Third World", Third World Quarterly, C.14. S.3, 1993, p.605.
- MERRIEN, François-Xavier, "Governance and Modern Welfare States", International Social Science Journal, No:155, March, 1998, p.57-67.
- MILBRATH, Lester W., **Envisioning A Sustainable Society**, State University of New York Press, New York, 1989. Ch.14.
- MİLLİYET, "Büyük Bir Denetim Şirketinin Tepe Yöneticisinden İtiraf", Milliyet Gazetesi, 02.02.2002.
- OGDEN, Michael R., "Politics in a Parallel Universe", Futures, 1994, C. 26, S. 7, s.713-729.
- ÖZER, Hüseyin, **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Sayıştay Yayını, Ankara, 1997, s.220.

- POUND, John, "The Promise of the Governed Corporation", Harward Business Review on Corporate Governance, Harward Business School Press, 2000.
- PETITEVILLE, Franck, "Three Mythical Representations of the State in Development Theory", International Social Science Journal, No:155, March 1998, p.15-124.
- QUINN, Richard, "Dış Denetleyicilerin Finansal Kurumların Yönetimindeki Rolü", Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Çev.: Kaan H. Aksel, Ocak-Şubat 2002, S.22, s.34.
- SANAL, Recep, **Özel Çevre Koruma Bölgeleri ve Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, Mayıs 1999, No:501, s.101-109.
- SANAL, Recep, **Türkiye'de İllerin Yeniden Düzenlenmesi**, İçişleri Bakanlığı APK Yayını, No:535, Ankara, Aralık 2000, s.63-69.
- SANAL, Recep, **Türk Cumhuriyetlerindeki Çevre Sorunları Üzerine Bir İnceleme**, Başbakanlık TİKA Yayını, Ankara, Ocak 2001.
- SANAL, Recep, "Cumhuriyetin 75. Yılında Plânlama Örgütlenmesi ve Sorunları", Türk İdare Dergisi, S.421, Ankara, Aralık 1998, s.423-459.
- SENARCLENS, Pierre de, "Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulation", International Social Science Journal, No:155, March 1998, p.91-103.
- SMOUTS, Marie-Claude, "The Proper Use of Governance in International Relations", International Social Science Journal, No:155, March 1998, p.81-89.
- STOKER, Gerry, "Governance as Theory: Five Propositions", International Social Science Journal, No:155, March 1998, p.7-27.
- ŞAYLAN, Gencay, "Devletin Yeniden Yapılanması", Türkiye'de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları, TÜBA Yayınları, Ankara, s.119-161.
- TAYLOR, Peter J., "Beyond Containers: Internationality, Interstateness, Interterritoriality", Progress in Human Geography, Cilt. 19, Sayı.1, 1995, s.1-15.
- TEKELİ, İlhan, **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Kitabevi, Ankara, Şubat 1999, s.240.
- TİDE, "Dünyada ve Türkiye'de Meslek Organizasyonları", İç Denetim, S.1, İstanbul, Sonbahar 2001, s.40-42.
- TİDE, **İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları**, Yayın No:2, Tasarım Matbaacılık, İstanbul, Mart 1998.
- TODAİE, **Teftiş ve Denetim Hizmetleri Üzerine Ortak Bir Araştırma Raporu**, Teftiş ve Denetleme Hizmetlerini Geliştirme Projesi 1. Kurumlar Arası Müfettişler Kursu Dosyası, Dosya No: Ö-9-1, Ankara, 1966.
- TÜRK İDARİ ARAŞTIRMALAR VAKFI, **İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği**, Editör: Cahit EMRE, TİAV Yayın No:1,Uyum Ajans, Ankara, Nisan 2002, s.67.
- TÜRMOB, **Türkiye Muhasebe Denetim Standartları 2001**, Yayın No: 166, TMUDESK Seri No: 5, Ankara, Ekim 2001, s.I-V.
- UN General Assembly, **Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration**, Report of the Secretary-General, No: A/56/326, 6 September 2001, p.39-40.
- VILLA, Dana R., "Postmodernizm ve Kamu Alanı", Gelecek, 1993, s.57-69.
- YÜKSEL, Mehmet, "Yönetişim (Governence) Kavramı Üzerine", Cevat Geray'a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayını, No:25, Ankara, 2001, s.849-862.

4483 SAYILI MEMURLAR VE DİĞER KAMU GÖREVLİLERİNİN YARGILANMASI HAKKINDA KANUNUN UYGULANMASI SIRASINDA GÖRÜLEN AKSAKLIKLAR

Çağatay ÖZCAN*

Giriş

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun uygulayıcılar olan Danıştay'ın 2. nci Dairesi'ne veya Bölge İdare Mahkemeleri'ne sorulmadan ve onların katılımı sağlanmadan tamamen teorik düzeyde hazırlanmış, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde de fazla değişikliğe uğramadan 02.12.1999 tarihinde kabul edilmiştir.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, Memurlar tarafından yürütülen kamu görevinin aksamadan yürütülmesini amaçlamıştır. Yasa'nın yürürlüğe girmiş olduğu, 04.12.1999 tarihine kadar yürürlükte kalan Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu'nun amacı da bu yöndeydi. Ancak, aksayan yönleri düzeltilmediği için, sürekli eleştirilere uğramış, kaldırılması istenilmiştir.

Oysa, Yasa'ların günün koşullarına yanıt vermesi, ihtiyaçlara yanıt veremeyince değiştirilmesi veya kaldırılması gerekir. Hatta, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunun değiştirilerek günün koşullarına uyumu için, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılan ve bizzat katıldığımız toplantılarda, değiştirilmesi yönünde görüşmeler yapıldı. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un yapılışı konusunda herhangi bir katkımız olmadı. Bu haliyle 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kabul edildi. Yasa'nın uygulanmaya başladığından bu güne kadar 2 yılı aşkın bir süre geçmiştir. Memurlar hakkındaki soruşturmalar bu Yasa'ya göre yürütülmektedir. Uygulamada görülen aksaklıkları belirtmek gerekiyor. Bu aksaklıkların giderilmesi, Yasa'nın uygulanışını kolaylaştıracaktır.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un bazı maddelerinin değiştirilmesine ilişkin değişiklik Türkiye

* Danıştay 2. Daire Kıdemli Tetkik Hakimi.

Büyük Millet Meclisi'nde kabul edildi. Ancak, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Belirtmek gerekiyorsa, bu değişiklik yapılrken bile, Yasa'nın hangi noktalarda eksik olduğu hususlarında, Danıştay İkinci Dairesi'ne sorulmamıştır. Dolayısıyla, veto edilen değişiklik tasarısı aynen kabul edilerek yayımlansa bile, belirteceğimiz eksiklikleri gideremeyecektir. Bunun sonucu karar mercilerinin sıkıntısı sürmeye devam edecektir. Aksayan konuları şöyle belirtebiliriz;

1 -Kaymakamlar Hakkında Karar Verecek Mercı Belirtilmemiştir

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 3 üncü maddesi'nde, görev yapan kamu görevlileri hakkında hangi mercilerin izin vereceğı tek-tek sayıldığı halde, Kaymakamlar sayılmamıştır. Dolayısıyla, Kaymakamlar hakkında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre, ilçe memuru sayılacağından il valisinin emir ve izin vermesi düşünülebilir. Ancak, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 3 üncü maddesinin (h) fıkrasında, ilçe belediye başkanları ile ilçe belediye meclisi üyeleri hakkında, İçişleri Bakanı'nın emir ve izin vermesi nedeniyle, ilçenin kaymakamı hakkında da İçişleri Bakanı'nın emir ve izin vermesinin uygun olacağı düşünülebilir. Bu görüş bızce en uygun görüştür.

Yasa koyucu, ilçenin belediye başkanını ve belediye meclis üyelerini, İçişleri Bakanı'nın yetkisine bırakırken, onların amiri konumunda olan kaymakamı da, İçişleri Bakanı'nın yetkisine bırakmayı düşünmüş olsa da, unutulduğu için Yasa'da yer almamıştır. Bu eksikliğin giderilmesi gerekir.

2- İtiraz Dilekçelerinin Verileceğı Mercilerin, İtirazın Şeklinin Nasıl Olduğu Belirtilmemiştir

Kamu görevlileri hakkında soruşturma yapılrp “izin verilmesi” halinde, haklarında soruşturma yapılanın, “izin verilmemesi” halinde “yakıncının ve Cumhuriyet Başsavcısı'nın”, nereye itiraz etmesi ve itiraz şeklinin nasıl olması gerektiğı belirtilmemiştir.

Nitekim, Dairemiz'ce yapılan itirazların çoğunda soruşturma dosyasını istediğimizde, idare, henüz soruşturma açılmadığını belirtmektedir. Ayrıca, itirazın şeklinin nasıl olacağı da Yasa'da belirtilmemiştir. Danıştay 2 nci Daire olarak, yapılan her türlü itirazı dikkate alıyoruz. Ancak, bazı Bölge İdare Mahkemeleri'nin bu toleransı göstermediğini de duymaktayız. İtiraz edilirken mutlaka, hangi idarenin, hangi kararına itiraz edildiğı belirtilmelidir. İtirazın 10 günlük sürede yapılması gerekir. Bazen bu sürenin geçirildiğini görmekteyiz. Sürenin geçirilmiş olması, verilen kararın itirazı karara bağlayacak olan merci

tarafından incelenmesini önlemektedir. Bu durum kamu görevlisinin aleyhine bir durum yaratır.

Bazan itiraz edilmediği halde, soruşturma dosyaları itirazı karara bağlayacak olan yargı mercilerine gönderilmektedir. Bu durumda, itiraz edilmeyen soruşturma dosyaları incelenmeksizin yerine geri çevrilmektedir.

Örneğin, Danıştay İkinci Dairesi’nce verilen E:2001-431, K:2001-895 sayılı kararında;

“4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’un 9 uncu maddesinde, “Yetkili merci, soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine ilişkin kararını Cumhuriyet Başsavcılığına, hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisine ve varsa şikâyetçiye bildirir.

Soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi, soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı ise Cumhuriyet Başsavcılığı veya şikâyetçi itiraz yoluna gidebilir. İtiraz süresi yetkili merciin kararının tebliğinden itibaren on gündür hükmü yer almaktadır.

Yönetim Kurulu Başkan ve üyelerinin yakınıcı hakkında verilen mahkeme kararlarını etkisiz kılan kararlar aldıkları gerekçesiyle, yaptırılan ön inceleme sonucu düzenlenen Ön İnceleme Raporuna dayalı olarak yetkili merciin verdiği soruşturma izni verilmemesine ilişkin, 07.02.2001 gün ve 1013 sayılı kararında, “... Cumhuriyet Başsavcılığı ile Yakınıcı Vekili’ne tebliğ edilmesine rağmen, itiraz etmedikleri anlaşıldığından, itiraz edilmeden gelen dosyanın incelenmeksizin yerine geri çevrilmesine 04.04.2001 gününde oybirliği ile karar verildi” denilmiştir. Öte yandan, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’un 9 uncu maddesinde, izin verilmesi ya da izin verilmemesi durumlarında, ilgililere 10 günlük süre içerisinde itiraz etme hakkı tanınmıştır. Bu süreyi geçirenlerin, itirazı süre yönünden reddedilerek, işin esasına geçilmemektedir.

Örneğin, Danıştay İkinci Dairesi’nce verilen E:2001/1566. K:2001/2578 sayılı kararda, “...Cumhuriyet Başsavcılığı’nın, ... İl’i, İlçesi belediye başkanı hakkında soruşturma izni verilmemesine ilişkin yetkili merci kararını 21.03.2001 tarihinde tebliğ ettiği halde, ilgili Başsavcılık, 05.04.2001 gün ve 2000/9829 sayılı yazı ile; (söz konusu yetkili merci kararına itiraz edilemeyeceğini belirtmiştir.)” 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun 9 uncu maddesinde belirtilen 10 günlük yasal süreyi geçirdikten sonra, 25.07.2001 tarihinde itiraz dilekçesinin havale edildiği

anlaşıldığından, itirazının bu gerekçe ile reddine, 08.11.2001 tarihinde oybirliği ile karar verildi” denilmiştir.

Danıştay İkinci Dairesi’nce verilen, E:2001/458, K:2001/927 sayılı kararında ise, “1, 6, 8, 9 ve 10 uncu maddelerden hakkında soruşturma izni verilen ...’in kendisine, 19.01.2001 tarihinde tebliğ edilen karara, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunu’nun 9 uncu maddesinin 2 nci fıkrasında öngörülen 10 günlük itiraz süresini geçirdikten sonra, 13.02.2001 tarihinde evrak kaydına alınan dilekçesi ile itiraz ettiği anlaşıldığından, itirazının süre aşımı yönünden reddine 06.04.2001 tarihinde oybirliği ile karar verildi” denilmiştir.

İtiraz edilmesi gereken karara karşı, bazen İdare veya Adli Mahkemelere itiraz edilmektedir. Adli Mahkemelere verilen itiraz dilekçelerinden harç ve posta pulu alınmaktadır. Oysa bu dilekçeler harca tabi değildir. İtiraz dilekçelerinin verileceği yerler belirtilmeyince, öngörülen süre kaçırılmaktadır.

Bu sorunu çözmek için yapılacak yasal değişiklikler:

- a) Danıştay İkinci Dairesi’ne,
- b) İdare Mahkemeleri’ne,
- c) Vergi Mahkemeleri’ne,
- d) Bölge İdare Mahkemeleri’ne,
- e) Asliye Hukuk Mahkemeleri’ne,
- f) Ön incelemeyi yaptıran ve izin veren, mercilere de itiraz edilme imkânı verilmelidir.

Böylece, verilen iznin kişisel veya siyasal amaçla verilip verilmediğinin anlaşılması sağlanır. Kamu görevlisi hakkında gereksiz yere soruşturma açılıp açılmadığı veya soruşturma açılması gereken yerde işin kapatılmaya çalışılıp çalışılmadığını itirazı inceleyecek olan Bölge İdare Mahkemesi’nin veya Danıştay’ın karara bağlaması mümkün olacaktır.

3- Yetki Uyuşmazlığı Çıkması Halinde Bu Uyuşmazlığı Çözecek Mercii Belirtilmemiştir

Bilindiği gibi, değişik yargı mercileri kendi alanında birden çok mahkemeye sahiptir. Bunlar arasında yetki uyuşmazlığı çıkması kaçınılmaz olmaktadır. Adli yargı yerlerinin veya idari yargı yerlerinin kendi aralarında yetki uyuşmazlığı çıkması muhtemeldir.

Adli ve askeri yargı yerlerinde yetki uyuşmazlığı çıkması halinde yerine göre ağır ceza mahkemesi, yerine göre Yargıtay’ın Genel Kurulları bu uyuş-

mazlığı çözmeye yetkili kılınmışlardır. İdari yargıda ise bu tür uyuşmazlıkların çözümünü Danıştay Başkanlar Kurulu'na verilen bir yetkidir.

1684 sayılı Yasa ile idare kurulları ile adli yargı yerleri arasında doğabilecek görev ve yetki uyuşmazlıklarını çözme görevi Yargıtay'ın Ceza Genel Kurulu'na verilmiştir. Adli, İdari veya Askeri yargı yerleri arasında doğabilecek görev uyuşmazlıklarının çözümü ise Uyuşmazlık Mahkemesi'ne verilmiştir. Memurin Muhakematı Hakkında Kanun yürürlükte iken, idare kurulları arasında doğabilecek yetki uyuşmazlıkları Danıştay İkinci Dairesi'nce çözülmekte idi; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile bu konuda, herhangi bir hüküm getirilmemiştir. Bu yasa ile ilgili hakkında soruşturma izni verilmesi halinde sanığın, soruşturma izni verilmemesi halinde ise yakınıcı olan kişi ile Cumhuriyet Başsavcısı'nın itiraz edebilme hakkı vardır. Yapılan itiraz bölge idare mahkemelerince veya Danıştay İkinci Dairesi'nce karara bağlanmaktadır. Dolayısıyla bu mahkemelere itirazı karara bağlama dışında herhangi bir görev verilmemiştir. Bu durumda, bir bölge idare mahkemesi ile bir başka bölge idare mahkemesi veya bölge idare mahkemesi ile Danıştay İkinci Dairesi arasında yetki uyuşmazlığı çıkması halinde ilgili kamu görevlisi hakkındaki soruşturma dosyası mahkemesiz kalmaktadır. Yasa koyucunun böyle bir sonucu amaçlaması mümkün değildir.

Bu konuda çözüm bulmak amacıyla, Danıştay Başkanlar Kurulu'nun gündemine aldığı uyuşmazlıkta, konunun Danıştay Başkanlar Kurulu'na 2575 sayılı Yasa Danıştay Kanunu ile verilen görevler arasında yer almadığı ve idari bir dava uyuşmazlığı olmadığı gerekçesiyle, kendisini görevsiz saymıştır. Danıştay Başkanlar Kurulu'nun 2002/4 sayılı kararında; "..... Danıştay İkinci Dairesi ile Bölge İdare Mahkemeleri arasında veya Bölge İdare Mahkemeleri'nin kendi aralarında çıkması olası görev uyuşmazlıklarının çözümü konusuna yer verilmemiş, bu eksikliğin doğal sonucu olarak görevli karar kurulu da gösterilmemiştir....." diyerek kurulun görevsiz olduğunu belirtmiştir.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'da değişiklik yapılması halinde, bu hususun dikkate alınması gerekir. Aksi halde, bu konuda sorunların ortaya çıkması kaçınılmaz olacaktır. İlgili hakkındaki soruşturma dosyasının mahkemesiz kalmaması için Yasa'nın bu konudaki eksikliği giderilmelidir.

4- İçişleri Bakanı'na Verilen Görevler Oldukça Fazladır

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 3 üncü maddesinin (h) bendinde; Büyükşehir Belediye Başkanları, İl ve İlçe Belediye Başkanları, Büyükşehir, İl ve İlçe Belediye Meclis

Üyeleri ile İl Genel Meclisi Üyeleri hakkında İçişleri Bakanı izin ve karar verme konusunda yetkili merci olarak gösterilmiştir.

İçişleri Bakanlığı, Türkiye'nin en önemli Bakanlıklarından birisidir. İş yükü oldukça çoktur. Ayrıca, merkezi idari yapımızın gereği tüm il ve ilçelerle doğrudan irtibatı vardır. Bazan, özel idareler yönünden, bazan nüfus işleri yönünden, bazan da kaymakamlık ve valilik bürolarının işlerinden dolayı doğrudan bağlantı kurulmaktadır. İşte bu işler il ve ilçe sayısı arttıkça kendiliğinden artmaktadır. Bu kadar iş yetmiyormuş gibi, tüm büyükşehir belediyelerinin başkan ve belediye meclis üyeleri, il ve ilçe belediye başkanları ile belediye meclis üyeleri, il genel meclis üyeleri hakkında, İçişleri Bakanı'nın soruşturma yaptırması daha sonra da düzenlenen rapor üzerine "izin verilmesi" veya "izin verilmemesi" kararını vermek zorunda kalmaktadır. Burada güdülen amaç, bir görevin usulen yerine getirilmesi değil, etkin ve verimli şekilde yerine getirilmesidir. Ülkemiz'de çoğu kez, siyasi amaçlarla, köyler ilçe yapılmaktadır. İllerin sayısı sürekli artmaktadır. Büyükşehir Belediyeleri'nin sayısı artmaktadır. Özellikle, ilçe belediye başkanları ile belediye meclis üyeleri hakkında soruşturma yaptırma ve karar verme yetkisinin, İçişleri Bakanı'ndan alınarak, İl'in Valisi'ne verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

5- Yasada Öngörülen Sürelerin Durumu

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 7 nci maddesinde, "Yetkili merci, soruşturma izni konusundaki kararını 5 inci maddenin birinci fıkrasına göre, öğrenilmesinden itibaren ön inceleme dâhil en geç otuz gün içinde verir. Bu süre, zorunlu hallerde (15) günü geçmemek üzere bir defa uzatılabilir.

Yetkili merci, herhalde yukarıdaki fıkra da belirtilen süreler içinde memur veya diğer kamu görevlisi hakkında soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi konusunda karar vermek zorundadır." Görüldüğü gibi, en fazla (45) günde soruşturma yaptırılması ve karar verilmesi zorunlu tutulmuştur. Oysa bu sürenin yetersiz olduğu 2 yıllık uygulamada görülmüştür. Hakkında soruşturma yapılan kamu görevlisi birden çok olduğu zaman ön inceleme raporu için gerekli olan bilgi ve belgelerin toplanması, ilgili tanıkların dinlenmesi, hakkında soruşturma yapılan kamu görevlisinin savunmasının alınması zor olmaktadır. Bu yüzden ön inceleme raporları eksik düzenlenerek gönderilmektedir. Dairemize gelen dosyaların, % 20-25'i bu tür eksiklikler nedeniyle geri çevrililmektedir. Geri çevrilen dosyalar uzun süre sürüncemede kalınca Dairemiz eksikliklerin giderilmesi yolunda verilen ara kararlarda idareye (15) günlük süre verilmektedir. Bu süre içerisinde, idare gerekli eksiklikleri gidererek, dosyayı bize

göndermek zorunda kalmaktadır. Bu süre makul bir düzeye çıkarılmalıdır. Örneğin, ön inceleme süresi toplam (3) aya çıkarılmalıdır. Ayrıca, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 9 uncu maddesinde, Bölge İdare Mahkemeleri'ne veya Danıştay İkinci Dairesi'ne yapılan itirazların en geç (3) ay içinde karara bağlanacağı hükme bağlanmıştır. Bu süre yetersizdir. Danıştay İkinci Dairesi'ne ayda, 250-300 dosya gelmektedir. Bu dosyalar hâkimlere verilerek (3) ay içerisinde hazırlanıp karar vermek üzere Daire Kurulu'na götürülmektedir. Özellikle, hükümetlerin istikrarlı olduğu dönemlerde gelen dosya (3) ay içerisinde karara bağlanmaktadır. 3-4 ayda bir hükümetlerin değiştiği dönemlerde dosya sayısının aylık 500-600 olacağını tahmin etmekteyiz. Bu kadar dosyanın (3) ay içerisinde sonuçlandırılması mümkün olmayacaktır. Bunun çözüme kavuşturulması için, ya karara bağlama süresi (6) aya çıkarılmalı ya da bu işe bakan Danıştay Daire sayısı artırılmalıdır. Kanımızca, her iki çözüm yolu da sorunu giderecek düzeydedir.

6- İllerde İl Denetim Kurulları Kurulmalıdır

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun il memurları hakkında soruşturma yaptırma yetkisini valiye, ilçe memurları hakkında ise kaymakama tanımıştır. Her Bakanlığın ayrı ayrı temsilcisi olan vali veya kaymakam bunca işinin arasında kimi görevlendirecektir? Çoğu kez işin teknik bilgi veya mesleki bilgi gerektirmesi durumunda Yasa'da kimi görevlendirecektir? Bu konulardan anlayan kamu görevlileri bir elin parmaklarının sayısı kadar azdır. Genellikle illerde mahalli idareler kontrolörlerine soruşturma görevi verilmektedir. Bu görevlilerin her konuda bilgi sahibi olması düşünülemez. İlçeler'de ise, durum daha vahimdir. Kaymakam'ın soruşturma yaptıracağı kişi sayısı yok denecek kadar azdır. Sorun böyle olunca çözüm bulmak gerekiyor. Bize göre çözüm illerde "İl Denetim Kurulları" kurulması ile sağlanabilir.

İl Denetim Kurulları, her Bakanlığın görev alanını ilgilendiren konularda yetişmiş, yükseköğrenim görmüş olan gençlerden sınavla yeterli sayıda eleman alınarak oluşturulmalıdır. Bunlar hizmet içi eğitime tabi tutularak yetiştirilmelidir.

Bunlar, müfettiş yetkisine sahip olmalı, mali hakları buna göre tespit edilmelidir. Hangi konuda soruşturma yapılacaksa o konuda denetim elemanı görevlendirilmelidir. Bu şekilde, denetim elemanlarının, objektif bir soruşturma yapmaları, soruşturmaları doğru dürüst yürütmeleri mümkün olacaktır. Bu yapılmadığı taktirde, valilik, olayı bakanlığa ileterek müfettiş istemektedir. Bu

durumda, soruşturma raporu düzenleyen müfettişin bağlı olduğu makamın başka, kararı verecek makamın ise başka olması nedeniyle, çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Bakanlıktan görevlendirilen denetim elemanı ön incelemeyi bitirip raporunu yerel karar merciine teslim etmektedir. Karar mercii, dosyada bir eksiklik görürse nasıl giderecek? Dosyayı Denetim elemanına geri mi gönderecek? Bu durum, denetim elemanının tepkisine yol açmaz mı? Gereksiz sürtüşmeler meydana gelmez mi?

Bugünkü yasal düzenlemeye göre, sorunu geçici olarak şöyle düzenlemeli. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 3 üncü maddesinin;

a) İlçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında kaymakam veya bildirilmesi halinde ilgili vali veya bakan,

b) İlde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, vali veya bildirilmesi üzerine ilgili bakanlık soruşturma yaptırıp karar verme yetkisine sahip olmalıdır. Bu şekilde yapılacak yasal değişiklik baştan beri anlatılan ve ortaya çıkan sorunları giderecektir. Gereksiz sürtüşmeler önlenecektir.

7- Şikâyetle Rağmen Yetkili Makamın “Soruşturmaya Gerek Yok veya Yapacak Bir İşlem Bulunmadığına” Karar Vermesi Durumu

Bilindiği üzere, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 4, 5 ve 6 ncı maddelerine göre; yapılan soruşturma sonucu, izin verilmesi veya verilmemesi durumu düzenlenmiştir. Buna göre, yapılan soruşturma sonucu, yetkili makam “izin verdim” derse, bunu hakkında soruşturma yapılan görevliye tebliğ ettirir. Soruşturma izin vermemesi durumunda ise, bu kararı varsa şikâyetçiye ve Cumhuriyet Başsavcısı'na tebliğ ettirmek zorundadır. Şikâyetçi hakkında soruşturma yapılan veya Cumhuriyet Başsavcısı, yetkili makam tarafından kendisine tebliğ edilen karara, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 9 uncu maddesi hükmü uyarınca, (10) gün içerisinde itiraz etmesi gerekmektedir. Bu süreçte itiraz edilmezse verilen karar kesinleşmiş olur.

Ancak, yetkili makam soruşturma açılmasını gerekli görmez veya yapacak bir işlem bulunmadığına karar vermesi durumunda ise bu kararlar yukarıda belirtilen karar türlerine uymamaktadır. Bu konuda itirazı inceleyecek Bölge İdare Mahkemesi'ne ya da Danıştay İkinci Dairesi'ne itiraz etme imkânı yoktur. Bu kararlara itiraz edilmesi öngörülüyor. Bu durumda, Danıştay İkinci Dairesi “incelemeksizin red” kararı vererek talebi reddetmektedir. Örneğin, Danıştay İkinci Dairesi'nce verilen 28.09.2001 tarih ve E:2001/1415, K:2001/2139 sayılı; “4438 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 4 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasında, “Bu Kanun'a göre memurlar ve

diğer kamu görevlileri hakkında yapılacak ihbar ve şikâyetlerin soyut ve genel nitelikte olmaması, ihbar ve şikâyetlerde kişi ve/veya olay belirtilmesinin zorunlu olduğu” aynı maddenin 4 üncü fıkrasında ise, “3 üncü fıkraya aykırı bulunan ihbar ve şikâyetler, Cumhuriyet Başsavcıları ve izin vermeye yetkili merciler tarafından işleme konulmaz ve durum, ihbar ve/veya şikâyetle bulunana bildirilir” hükmü yer almıştır.

Bu nedenle, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’un 9 uncu maddesine göre, Dairemiz’e itirazda bulunabilmek için, ortada inceleme yapılan memur veya kamu görevlisi hakkında soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine yönelik olarak yetkili merci tarafından verilmiş bir kararın bulunması gerekmektedir. Olayda ise yakınıcı şikâyetinin, yetkili merci tarafından genel ve soyut nitelikte bulunarak işleme konulmadığı anlaşıldığından, bu karara karşı itiraz olanağı bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle “yakınıcı itirazının incelenmeksizin reddine 28.09.2001 gününde oybirliği ile karar verildi.” denilmiştir. Görüldüğü gibi, “izin vermek” veya “izin vermemek” şeklindeki kararların dışında kalan “soruşturmaya gerek yok veya yapacak bir işlem bulunmadığı” şeklindeki kararlar, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’un kapsamı dışındadır. Yani, bu kararlar itiraz edilecek nitelikte görülmemektedir.

Yetkili makamın, her zaman soyut nitelikte eylemler için bu tür kararlar verdiği düşünülse de, bazan sırf ilgili memuru korumak, kollamak amacıyla da böyle kararlar verildiği anlaşılmaktadır. İşte bu durumda, şikâyetçinin yakındığı konu soruşturulmamış olmaktadır. Kısaca şikâyetçi mağdur olmaktadır. Bu tür kararların, izin vermeme anlamına geleceği, yapılacak Yasal değişikliklerle sağlanmalıdır. Aksi halde şikâyetle konu olan pek çok olay açığa çıkartılamaz, şikâyetçiler ikna edilemez. Olayların gün ışığına çıkması mümkün olmaz. Eğer, belgeler, bilgiler ve kanıtlar soruşturma açılmasına yetmiyorsa, gerekçesi belirtilerek soruşturma izni verilmemelidir. Böyle bir kararın yargı mercileri önüne götürülmesi mümkün olursa, gereksiz yakınmaların, dedikoduların veya söylentilerin önüne geçilebilir. Kamu görevlisi haksız iddia ve isnatlardan korunmuş olur.

8- Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Genel Müdürleri İle Yönetim Kurulu Üyeleri Hakkında Soruşturma Yapılması Halinde İtirazı İnceleyip Karara Bağlayacak Yargı Yeri Belirtilmemiştir

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ticari esaslara göre faaliyet gösteren kuruluşlardır. Bunların kar etmeleri halinde, ödüllendirilmeleri, zarar ettiği zaman da müeyyide uygulanarak cezalandırılmaları gerekir.

Yasa koyucu, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'u kabul ederken, daha önce Memurin Muhakematı Hakkında Kanun (MMHK) kapsamında bulunmayan bu görevliler, 4483 sayılı Yasa kapsamına alınmışlardır. Ancak, haklarında verilen kararlara karşı Bölge İdare Mahkemesi'ne mi, Danıştay İkinci Dairesi'ne mi itiraz edecekler? Bu belirtilmemiştir. Yasa'nın yürürlüğe girdiği 4.12.1999 tarihinden bu yana Bölge İdare Mahkemeleri'ne başvuranın itirazı bu mahkemelerce, Danıştay İkinci Dairesi'ne başvuranların itirazı ise, bu Daire'ce karara bağlanmaktadır. Uygulamada aynı soruşturma dosyası kapsamında olup da, itirazını Bölge İdare Mahkemesi'ne yapanın itirazı bu Mahkeme'de sonuçlandırılmaktadır. Danıştay İkinci Dairesi'ne itiraz edenlerin itirazı ise burada sonuçlandırılmaktadır. Yapılacak yasal değişiklikle bu görevlerde bulunanlar hakkında soruşturma yapılması halinde, itirazlarının Danıştay İkinci Dairesince karara bağlanacağı hükmü getirilmelidir. Aksi halde, yargı organları arasında gereksiz çekişme sürüp gidecektir.

9- Kapsama Alınan Suç Konusunda Karışıklık Olmaktadır

Daha önce yürürlükte bulunan Memurin Muhakematı Hakkında Kanun (MMHK) zamanında görevden doğan ve görev sırasında işlenen suçlar Yasa kapsamına alınmaktaydı. 4483 sayılı Yasa ise, kamu görevlilerinin işlemiş oldukları eylemlerden dolayı ancak görevlerinden doğan olursa yasa kapsamına alınmaktadır. Görev sırasında işlenen suçlar yasa kapsamına alınmamaktadır. Uygulamada, görevden doğan suçlar ile görev sırasında işlenen suçlar her zaman kolayca ayırlanamamaktadır. Çoğu kez iki suç iç içe geçmiş olarak karşımıza çıkar. Bunları ayırmak kolay olmuyor. Yapılacak değişiklikle bu ayırım kaldırılmalıdır. Görevden doğan suç ile görev sırasında işlenen suçlar 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamına alınmalıdır.

Zaten, bu Yasa'nın istisnasını oluşturan 3628 sayılı Yasa ile birçok suç 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamı dışına çıkartılmıştır.

10- Soruşturma Yaptıran Makamla Karar Veren Makamın Aynı Kişide Birleştirilmesi Sakınca Yaratmaktadır

Bilindiği gibi, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunun (MMHK) uygulandığı dönemlerde, soruşturmayı yaptıran makam ile karar veren makam ayrı idi. Bazen soruşturmayı yapan kişi karar veren kurula katıldığı zaman verilen karar tarafsızlık ilkesi ile bağdaştırılmadığı gerekçesiyle Danıştay İkinci Dairesi'nce bozulmakta idi. Çünkü, bu kararın verilmesi sırasında, soruşturmayı yapan kamu görevlisi kurulu yönlendirerek objektif karar verilmesini önle-

yebilecektir. Bu durum tarafsızlık ilkesiyle bağdaşmadığı belirtilerek verilen karar bozulmakta idi. 04.12.1999 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, Memurun Muhakematı Hakkında Kanun'un (MMHK) getirmiş olduğu bu ilkeyi bir kenara iterek soruşturmayı yapan veya yaptıran ile kararı veren makamı bir kişide toplamıştır. Bu durum sakınca yaratabilir. Olaya siyasal açıdan bakan veya ilgili kamu görevlisini görevden almak isteyen makam sahibi, pekâlâ ilgili hakkında soruşturma yaptırarak görevden alabilir.

İlgili kamu görevlisi işlemin iptali amacıyla açtığı davada, idare verdiği savunmasında ilgili hakkında soruşturma açıldığını belirtmektedir. Bu durumda, yürütmenin durdurulması istemi veya davanın esastan iptali isteminin reddedilme oranı daha yüksek olmaktadır. Bazan da, izin verme makamı ilgili kamu görevlisini korumak veya kollamak için, yakıncısı olduğu halde, soruşturma açtırmamaktadır. Bu işleme karşı açılan davalar ise, idari işlem sayılmadığından reddedilmektedir. Yani, bir yakınma konusu soruşturmasız kalabilmektedir. Genel geçerli sayılan yorumlar bu şekildedir. İşte bu yorumların veya söylentilerin önlenebilmesi için soruşturma yaptıran makam ile karar veren makamın birbirinden ayrılması gerekir. Örneğin, kaymakamlıkta, valilikte, bakanlıkta veya başbakanlıkta vb. yerlerde dairesi üstlerinden oluşturulacak bir kurulun karar vermesi uygun olur.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'da bu şekilde yapılacak bir değişiklik, yapılan söylentileri veya yorumları önleyecektir. Amaç, kamu hizmetinin etkin ve söylentilerden uzak yürütülmesini sağlamaktır.

YENİ GELİŞMELER IŞIĞINDA 4483 SAYILI MEMURLAR VE DİĞER KAMU GÖREVLİLERİNİN YARGILANMASI HAKKINDA KANUNUN PROSEDÜRÜ

Sabri BAŞKÖY*

Bu yazıda, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra gerek mahkeme kararları, gerek genelgeler ve görüşler, gerekse uygulama ile meydana gelen gelişmeler, memurlar ve uygulayıcılara yardımcı olmak amacıyla işlenilmeye çalışılmıştır.

Bu sebeple konu, anlaşılmasını kolaylaştırmak amacıyla, Kanunun uygulanmasındaki usuli sıra (prosedür) gözetilerek işlenilmiştir.

Olayın (İhbar -Şikâyetin) Varlığı

4483 sayılı Kanunun memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında uygulanabilmesi için her şeyden önce memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlara dair ortada bir ihbar veya şikâyetin olması gerekmektedir. Bu tür ihbar ve şikâyetlere Kanunun uygulanması bakımından olay, konu, iddia veya isnat denilmektedir.

Ancak Kanun, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılacak ihbar ve şikâyetlerle ilgili birtakım özellikler koymuştur. **Buna göre; yapılacak ihbar ve şikâyetlerin soyut ve genel nitelikte olmaması, ihbar veya şikâyetlerde kişi ve/veya olay belirtilmesi zorunludur.**

Olayın Yetkili Mercie İletilmesi (Ulaşması) Şekilleri

Olay (ihbar-şikâyet) yetkili mercie aşağıdaki şekillerde ulaşabilir.

- 1- Cumhuriyet Başsavcılıkları tarafından soruşturma izni talebi ile, (m. 4)
- 2- Diğer makamlar tarafından iletilmesi, (m. 4)
- 3- Memurlar tarafından iletilmesi, (m. 4)
- 4- Diğer kamu görevlileri tarafından iletilmesi, (m. 4)
- 5- Yetkili mercinin bizzat öğrenmesi, (m. 5)

* Yozgat Vali Yrd.

Yetkili Mercii Kendisine İletilen Olayı Değerlendirmesi
-İşleme Konulmama Onayı -Verilebilecek Emir ve Düzenlenecek
Rapor Türleri

Yetkili merci kendisine ulaşan ihbar ve şikâyetler hakkında aşağıdaki maddelerde sayıldığı şekliyle hareket edebilir.

1- Cumhuriyet Başsavcılıklarından gelen soruşturma izni talepleri üzerine “Ön İnceleme Emri” verilir. (m. 4)

Ancak, Cumhuriyet Başsavcılıklarından Kanunun kapsamı dışında bir konu hakkında soruşturma izni istenilmiş ise yetkili merci ön inceleme emri vermeden önce **gerekçesini de belirtmek suretiyle bir üst yazı ile bu talebi iade edebilir.** Örneğin; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sırasında işledikleri ve görevleriyle ilgili olmayan hakaret, sövme, tehdit ve benzeri gibi suçlar hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz. Bu tür suçların takibi genel hükümlere göre yetkili Cumhuriyet Başsavcılığınca yapılır.

Bundan başka, Cumhuriyet Başsavcılıklarına da ulaşan konu, olay, iddia veya isnatların soyut ve genel nitelikte olmaması, ihbar ve şikâyetle kişi ve/veya olay belirtilmesi zorunludur. (m. 4)

İhbar veya şikâyetlerin geçerli olabilmesi için gereken bu şartlar Cumhuriyet Başsavcılıkları tarafından titizlikle incelenmelidir. Nitekim Kanunun 4. maddesinin 4. fıkrası, bu şartları taşımayan ihbar ve şikâyetlerin Cumhuriyet Başsavcılıkları tarafından işleme konulmayacağını ve bu durumun ihbar ve şikâyetle bulunana bildirileceğini emretmektedir. Bu sebeple Cumhuriyet Başsavcılıkları uygulamada kendilerine ulaşan ihbar ve şikâyetleri, bu şartlar yönüyle incelemeyen, hemen soruşturma izni isteğini içeren bir üst yazı ile yetkili mercie göndermemelidirler. Aksi halde memurlar ve diğer kamu görevlileri aleyhine Kanunun emretmediği şekilde adli yönden bir inceleme başlatılmış olmaktadır.

- 2-** a) Diğer makamlar,
 b) Memurlar,
 c) Diğer kamu görevlileri tarafından iletilen veya
 d) Bizzat öğrenilen,

konu, olay, ihbar ve şikâyetlerle ilgili yetkili merci, **hemen ön inceleme emri vermek suretiyle ön inceleme başlatmak mecburiyetinde değildir.**

Yukarıda sayılan şekillerde de yetkili mercie ulaşan konu ve olayların soyut ve genel nitelikte olmaması, ihbar ve şikâyetle kişi ve/veya olay belirtilmesi zorunludur. (m. 4/3)

Yetkili merci, bu özellikleri taşımayan dilekçe veya yazıları işleme koymayabilir. Bunun için de yetkili merciden bir **“İşleme Konulmama” onayının alınması gerekir.**

Tekrar etmek gerekirse **ihbar ve şikâyetlerin işleme konulmaması onayının alınabilmesi için iki unsur vardır.**

- Konunun somut ve özel nitelikte olmaması yani soyut ve genel olması,**
- İhbar ve şikâyetle kişi ile birlikte olayın da belirtilmemesi.**

Soyut nitelikte olan, kişi ve konu belirtilmeyen şikâyet veya ihbarlar hakkında yetkili merciden, 4483 sayılı Kanunun 4. maddesinin 3. ve 4. fıkraları ile Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Uygulanması İle İlgili Olarak İçişleri Bakanlığınca Yürütülecek İşlemlere İlişkin Yönergenin 9. maddesi ve İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin 28.03.2001 tarih ve 1176 sayılı yazısına istinaden **“İşleme Konulmama Onayı”** alınır ve durum ihbar veya şikâyetle bulunana bildirilir.

3- Yetkili merci ihbar ve şikâyetlerin somut ve özel nitelikte olup olmadığının, kişi ve/veya olay belirtilip belirtilmediğinin tespitini yapacağı bir **“Araştırma”** ile de isteyebilir. Bu durumda yetkili merci, Danıştay Birinci Dairesinin 17.04.2000 tarih ve E. 2000/29, K. 2000/59 sayılı kararına göre, bir **“Araştırma Emri”** verecektir.

Araştırma ile görevlendirilen kişinin düzenleyeceği **“Araştırma Raporu”**nda getireceği teklife göre yetkili merci, ön inceleme emri vermeden dosyayı işleminden kaldırabilir. Yapılan araştırma sonunda konunun disiplini ilgilendirdiği anlaşılır ise araştırmacı tarafından yetkili merciden disiplin soruşturması açılması istenir. Konu ön incelemeyi gerektirir nitelikte ise yine araştırmacı tarafından düzenlenecek araştırma raporunda yetkili merciden emir verilerek ön incelemenin başlatılması talep edilir.

Araştırmanın ne kadar sürede bitirileceğine dair yazılı bir kural yoktur. Ancak, araştırma da ön incelemedeki süre emsal alınarak en geç (30) gün içinde bitirilmelidir.

4- Yetkili merci, konunun **“Araştırılması ve Gerekliyse Ön İnceleme Yapılması”** şeklinde de emir verebilir. Bu durumda, görevli kişi yaptığı araştırma/incelemenin sonucuna göre ya **“Araştırma Raporu”** veya **“Ön İnceleme Raporu”** düzenleyecektir.

Araştırma ve ön inceleme emrinin birlikte verilmesi durumunda süre, emrin verildiği tarihten itibaren başlar ve karar dâhil (30) gündür.

Görevli kişi yaptığı araştırma/inceleme sonunda ön inceleme raporu düzenlemeye karar vermiş ve olayın disiplini de ilgilendiren yönü var ise ayrıca bir disiplin soruşturma emri almaksızın ya düzenleyeceği ön inceleme raporunda disiplin ile ilgili de teklif getirebilir veya ayrı bir **“Disiplin Soruşturma Raporu”** düzenleyebilir. **Bu takdirde ön inceleme görevlisi tarafından ayrı bir disiplin soruşturma raporunun düzenlenerek ilgili evrakın da bu rapora eklenmesi daha uygun olur. Çünkü, adli yönü bulunan ön inceleme işlemleri ile disiplin işlemleri ayrı usulde yürüyecektir.**

Tekrar edelim ki, sadece kendisine araştırma emri verilerek görevlendirilmiş kişi doğrudan disiplin soruşturması raporu düzenlemeye yetkili değildir. Eğer disiplin suçu ile ilgili bir durumu yaptığı araştırmada tespit eder ise yukarıda ifade edildiği gibi yetkili merciden ilgili memur hakkında disiplin soruşturmasının açılmasını isteyecektir.

Yapılan araştırma veya ön inceleme sonunda olayın Kanunun kapsamı dışında olduğu anlaşılır ise görevli kişi tarafından “Tevdii Raporu” düzenlenecek ve dosya yetkili mercie sunulacaktır.

5- Yetkili merci kendisine ulaşan ihbar ve şikâyetlerle ilgili konunun “araştırılması gerekiyorsa ön inceleme ve disiplin soruşturması yapılması” şeklinde emir vermiş ise bu takdirde yapılan araştırma/inceleme sonunda varılan kanaate göre görevli kişi/muhakkik tarafından;

a) **“Araştırma Raporu”** düzenlenerek dosyanın işlemden kaldırılması istenebilir.

b) **“Ön İnceleme Raporu”** düzenlenerek karar verilebilmesi için bir teklif getirilebilir.

c) **“Disiplin Soruşturma Raporu”** düzenlenerek disiplin yönünden ilgili memur hakkında ceza teklifinde bulunulabileceği gibi disiplin suçu tespit edilemediği durumda dosyanın işlemden kaldırılması da istenebilir.

6- Yetkili mercie ulaşan konu tamamen disiplini ilgilendiriyor ise bu takdirde, ilgili memur hakkında araştırma veya ön inceleme emri verilmeksizin doğrudan **“Disiplin İncelemesi veya Disiplin Soruşturması Emri”** verilmesi gerekir. Eğer muhakkik emir üzerine disiplin incelemesi yapıyor ise bu takdirde, inceleme sonunda düzenleyeceği **“Disiplin İnceleme Raporu”** ile dosyanın işlemden kaldırılmasını teklif edebilir. Eğer muhakkik disiplin soruşturması yapıyor ise yani kendisine disiplin soruşturma emri verilmiş ise, yaptığı soruşturmanın sonucuna göre düzenleyeceği **“Disiplin Soruşturması Raporu”nda** ya disiplin cezası teklifinde bulunabilir veyahut dosyanın işlemden kaldırılmasını isteyebilir.

Tamamen disiplini ilgilendiren ihbar ve şikâyetlerde de “**dilekçede bulunması zorunlu şartlar**” aranmalıdır. Yani, bulunması zorunlu şartları taşımayan dilekçeler disiplin yönüyle de işleme konulmayabilir. Bunun için de yine bir “**İşleme Konulmama Onayı**”nın alınması gerekmektedir. (3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunun 4. ve 6. maddeleri gereği)

İzin Vermeye Yetkili Merciler

Kanunun 3. maddesinde sayılan istisnalar hariç, ilde ve merkez ilçede vali, ilçede kaymakam, bölge düzeyinde teşkilatlanan kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, görev yaptıkları ilin valisi izin vermeye yetkili mercidirler. (m.3)

Maddede izin mercileri sıralanırken, yetkiyi kullanacak belli unvanlara sahip kişilerden söz edildiğinden, yetkinin kişilere bağlı münhasır yetki olduğu kuşkusuzdur. Kişiye bağlı bu yetkinin de bizzat kullanılması zorunludur.

İzin vermeye yetkili mercilerin yokluklarında ise bu yetki vekilleri tarafından bizzat kullanılır. (m.3)

Yetkili merciiin saptanmasında, memur veya kamu görevlisinin suç tarihindeki görevi esas alınır.(m.3) Kanunun bu hükmü ile memur ya da diğer kamu görevlisinin suçun işlendiği tarihte fiilen görevli olduğu yerin yetkili merciiinin soruşturma izni vermesi sağlanmış, böylece işlendiği iddia edilen bir suçtan sonra yer veya görev değişikliği nedeni ile izin mercii konusunda çıkması olası sorunların önlenmesi yoluna gidilmiştir.

Ast memur ile üst memurun aynı fiile iştiraki halinde izin, üst memurun bağlı olduğu merciden istenir. (m.3)

“Kanunun 9. maddesinin 3. fıkrasında soruşturma izni verilmesine ya da verilmemesine ilişkin kararlara karşı yapılacak itiraza bakacak idari yargı mercilerinin belirlenmesinde de üçüncü maddedeki sıralama esas alındığından, üst mercilerin alt mercilere ait izin yetkisini kullanmaları halinde aynı görevliler hakkında soruşturma izni verecek merciler ile itirazları inceleyecek merciiiler değışecek, bu da yasaya aykırılık oluşturacaktır.

Bu nedenle, 3046 ve 3056 sayılı yasaların ilgili hükümlerinden hareketle başbakanın ve bakanların, teşkilatlarının en üst amiri oldukları ve teftiş kurullarının başbakan ve bakan emri veya onayı üzerine teftiş, inceleme ve soruşturma yapma görevleri bulunduğu gerekçesiyle **üst mercilerin alt mercilere ait izin yetkisini kullanabileceklerini kabul etmek olanaklı değildir.**” (Danıştay Birinci Dairesinin E. 2000/29, K. 2000/59 sayılı kararı).

Örneğin; bakan, valinin; vali, kaymakamın izin vermeye yetkili olduğu memurlar hakkında soruşturma kararı veremez. Bunun tersi de mümkün değildir. Ancak burada şunu özellikle belirtmek gerekir ki, üst merci ast merciye ait olan ön inceleme emri verme yetkisini kullanabilir. Mesela; bakan, valinin; vali, kaymakamın soruşturma izni kararı vermeye yetkili olduğu memurlar hakkında ön inceleme emri verebilir. Bu husus üst mercinin amirlik statüsünden, bürokratik işleyişten ve uygulamadan kaynaklanan bir mecburiyettir. Ancak bu takdirde, ön incelemeyi tamamlayan görevlinin hazırladığı rapor, emri veren makam tarafından karar verilmek üzere “soruşturma izni kararı vermeye yetkili merciye” gönderilecektir. Uygulamada, çoğu kez ilçelerde inceleme yapacak personelin bulunmaması sebebi ile ön inceleme emirleri valiler tarafından verilmekte ve incelemeyi müteakip düzenlenen ön inceleme raporu ve dosya karar verilmek üzere kaymakamlığına gönderilmektedir.

Kanunun 3 üncü maddesinin (d) bendinde yer alan “en üst idari amir” deyiimi ile ilgili olarak Danıştay’ın istişari kararında; ... Yasalarımızda ve diğer düzenleyici metinlerde “en üst idari amir” tanımlanmamıştır. 3046 sayılı yasanın 21 inci maddesine göre bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiridir. 4483 sayılı yasanın 3 üncü maddesinin (d) bendinde “en üst idari amir” deyiimi kullanıldığına göre, **bu deyiimin siyasi otoriteyi temsil eden bakandan sonra gelen ve idari otoritenin en üst noktasında bulunan, Başbakanlıkta Başbakanlık Müsteşarını, Bakanlıklarda Bakanlık Müsteşarlarını ifade ettiği anlaşılmaktadır. İlgili ve bağlı kuruluşlarda ise müsteşarlar, genel müdürler ve kurum başkanlarının “en üst idari amir” olduğu kuşkusuzdur, denilmektedir.** (Danıştay Birinci Dairesinin E. 2000/29. K. 2000/59 sayılı kararı).

Ön İnceleme Onayının (Emrinin) Kapsamı

Her farklı suçta yeniden izin alınması zorunludur, (m. 8)

Ön inceleme onayının kapsamını ön inceleme onayında belirtilen ihbar, şikâyet veya iddia konusu olaylar ile bunlara bağlı olarak ön inceleme sırasında ortaya çıkacak konular oluşturur.

Ön inceleme onayında belirtilenlerden başka memur ve diğer kamu görevlilerinde iddia konusu olaylara katıldıklarının inceleme sırasında anlaşılması halinde yeni bir inceleme onayı alınmaksızın bu kişiler ön incelemeye dâhil edilirler.

Ön inceleme sırasında, ön inceleme onayında belirtilen olay ve konudan tamamen ayrı veya farklı bir suç olarak nitelendirilebilecek bir fiil veya işlem tespit edildiğinde, bu konu yazılı olarak yeni bir ön inceleme başlatılmak üzere yetkili mercie bildirilir.

Örneğin; memur Taşkın hakkında (A) konusu ile ilgili bir ön inceleme başlatılmıştır. Yapılan inceleme sırasında memur Taşkın'ın (B) konulu bir fiili daha tespit edilmiştir. Bu taktirde ön inceleme görevlisi memur Taşkın'ın (B) fiilini incelemeye yetkili olmadığından yeniden ön inceleme başlatılması hususunu yetkili mercie bildirmek durumundadır.

Başka bir örneği ele alırsak; Memur Taşkın hakkında (A) konusu ile ilgili bir ön inceleme başlatılmıştır. Yapılan inceleme sırasında aynı konu veya fiile memur Coşkun ve Aşkın'ın da dâhil olduğu tespit edilmiştir. Bu takdirde, ön inceleme görevlisi “konuyu incelemeye yetkili olduğundan” yeni bir ön inceleme emri almaksızın inceleme sonunda düzenleyeceği ön inceleme raporunda memur Taşkın'ın yanısıra diğer memurlar Coşkun ve Aşkın hakkında da karar verilmesi için yetkili mercie teklif getirebilecektir.

İzin verilmeme kararından sonra aynı olay hakkında yeni delillerin elde edilmesi halinde, yetkili merciin, yeniden ön inceleme yaptırarak sonucuna göre karar vermesi uygun olacaktır.

Ön İnceleme

Ön inceleme yetkili merci tarafından bizzat ya da görevlendireceği bir **inceleme elemanı** vasıtasıyla yapılır, (m. 5)

İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin 13.07.2001 tarih 3356 sayılı görüş yazısında; “1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu hükümlerine göre bir kaymakamın vali yardımcılığına atanmasının atama yönünden denk bir görev, fakat hiyerarşik açıdan bir üst göreve atanma ve vali yardımcılığının kaymakamlıktan bir üst görev niteliğinde olduğu değerlendirilmektedir.” denilmek suretiyle kaymakamlar hakkında vali yardımcılarının ön incelemeci olarak görevlendirileceği ifade edilmiştir.

İnceleme elemanları bakanlık müfettişleri ile kendilerini görevlendiren merciin bütün yetkilerine haizdirler, (m.6)

Danıştay'ın bir kararında, ön inceleme ile görevli kişilerin görevden uzaklaştırma kararı verme yetkilerinin bulunup bulunmadığı hususu tartışılmıştır. Bu kararda; “Görevden uzaklaştırma kararı idari bir işlemdir. Ön inceleme ile ilgili görevli kişilerin 657 sayılı Kanunun 138. maddesinde sayılan kişilerden olması durumunda görevden uzaklaştırma kararını verebilmeleri doğaldır. Ancak, ön inceleme ile görevli kişilerin 657 sayılı Kanunun 138. maddesinde sayılan kimselerden olmamaları durumunda, kişilerin, münhasıran 4483 sayılı Yasa kapsamında bir suçun açığa çıkarılması amacına yönelik işleri yapmaya yetkili olmaları nedeniyle **idari bir işlem olan görevden uzaklaştırma kararını vermeye yetkilerinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır,**” denilmektedir.

(Danıştay Birinci Dairesinin 17.04.2000 tarih ve E. 2000/29, K. 2000/59 sayılı istişari kararı)

Birden fazla kişi tarafından ön inceleme yapılırsa, elamanlar aralarından birini başkan seçerler. (m.5)

Karar Verme Süresi

Yetkili merci Kanuna göre suçun öğrenilmesinden itibaren ön inceleme dâhil (30) gün içerisinde kararını verir. Zorunlu hallerde bir defaya mahsus en fazla (15) gün süre uzatımı yapılabilir.

Danıştay Birinci Dairesinin 17.04.2000 tarih ve E. 2000/29, K. 2000/59 sayılı istişari kararına göre, sürenin başlangıcının ön inceleme emrinin verildiği tarih olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

Kanaatimizce, emrin verildiği tarihte incelemenin bir aylık süre içerisinde bitmeyeceğinin anlaşılması halinde yetkili merci tarafından (15) günlük ek süre baştan verilebilir.

Sürenin her hangi bir sebeple aşılması halinde dahi yetkili merci olumlu veya olumsuz bir karar vermek zorundadır.

Karar

Ön inceleme ile görevlendirilen kişiler, incelemelerinin sonucunu bir rapor ile izin vermeye yetkili mercie sunacaklardır.

Yetkili merci ön inceleme raporu üzerine soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine karar verir. Bu kararlar gerekçeli olmak zorundadır. (m.6)

Ölüm, af, zaman aşımı ve benzeri olayların olması halinde gerekçesi ile birlikte soruşturma izni verilmemesine karar verilecektir.

Soruşturma izni, şikâyet, ihbar veya iddia konusu olaylar ile bunlara bağlı olarak soruşturma sırasında ortaya çıkabilecek konuları kapsayacaktır. Verilen izin üzerine Cumhuriyet Başsavcısının yapacağı hazırlık soruşturmasında işi geciktirecek sorunlarla karşılaşmaması için yetkili mercein soruşturma izninde, olayı gerçekleştirdiği ileri sürülen kişilerin kimler olduğu ve bunların işledikleri iddia olunan fiillerin neler olduğu açıkça yazılmalıdır.

Kararın Tebliği

Yetkili merci, soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine ilişkin kararını Cumhuriyet Başsavcılığına, hakkında inceleme yapılan memur ve diğer kamu görevlisine ve varsa şikâyetçiye bildirir (m.9). İtiraza konu kararlar ilgililere Tebligat Kanunu hükümleri uyarınca tebliğ edilmelidir.

İzin verilmemesine ilişkin tüm kararlar Cumhuriyet Başsavcılığına bildirilecektir. Cumhuriyet Başsavcılığının ön inceleme evrakını görmeden yalnızca izin verilmeme kararını inceleyerek itiraz hakkını kullanması mümkün olamayacağından, kararların ön inceleme evrakı ile birlikte Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmesi gerekmektedir. (Danıştay Birinci Dairesinin E. 2000/29, K. 2000/59 sayılı kararı)

Tebliğat yapılacak Cumhuriyet Başsavcılığı hazırlık soruşturmasını yürütmeye yetkili Cumhuriyet Başsavcılığıdır (m.12). Bunlar;

a) Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, TBMM Genel Sekreteri, Müsteşarlar ve Bakanlar Kurulu Kararı ile atanan memur ve diğer kamu görevlileri ile Büyük Şehir Belediye Başkanları hakkında Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcı vekili,

b) Ortak kararla veya Başbakanın onayı ile atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri, il ve ilçe belediye başkanları, ilçe idare şube başkanları hakkında İl Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcıvekili,

c) Diğerleri hakkında genel hükümlere göre yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığıdır.

Örneğin; bölge düzeyinde hizmet eden ve görev alanı birden fazla mülki birim sınırını ilgilendiren ve görevleri gereği devamlı hareket halinde olan bölge trafik görevlileri hakkında soruşturma izni kararı suçu işleyen görevlinin bağlı olduğu birimin bulunduğu ilin Valisi tarafından verilecek ancak tebligat suçun işlendiği yer (memurun bağlı olduğu birimin bulunduğu) Cumhuriyet Başsavcılığına yapılacaktır.

Bundan başka yukarıda ifade edildiği gibi, ilçe idare şube başkanı olan görevliler hakkında soruşturma izni kararı ilçe Kaymakamınca verilecek ancak tebligat il Cumhuriyet Başsavcılığına yapılacaktır.

Soruşturma izni istemeye yetkili Cumhuriyet Başsavcılıkları ile tebligat yapılacak Cumhuriyet Başsavcılıkları zaman zaman karıştırıldığından uygulamada bu hususa özellikle dikkat edilmelidir.

Karara İtiraz

Gerekçeli kararın. Cumhuriyet Başsavcılığına, memura veya diğer kamu görevlisine ve varsa şikâyetçiye tebliğ edileceği yukarıda ifade edilmiştir. (m. 9)

a) Soruşturma İzni **Verilmesine** ilişkin karara karşı, **memur ve diğer kamu görevlisi,**

b) Soruşturma İzni Verilmemesine ilişkin karara karşı, **Cumhuriyet Başsavcısı veya şikâyetçi** itiraz edebilir. (m. 9)

Burada şunu özellikle vurgulamak gerekir ki: her şikâyetçi karara itiraz etme hakkına sahip değildir. Danıştay'ın ve Bölge İdare Mahkemelerinin muhtelif kararlarında bu husus özellikle vurgulanarak, şikâyetçinin karara itiraz etme ehliyetinin varlığı aranmaktadır. Karara itiraz etme ehliyetine sahip şikâyetçi; eylemin mağduru konumunda bulunan şikâyetçidir. Eylemin mağduru konumunda olmayan ve o eylemden dolayı şahsi olarak her hangi bir zarara uğramayan şikâyetçi muhbir şikâyetçi sıfatına sahip olduğundan dolayı karara itiraz etme hakkına ve ehliyetine sahip değildir. Hukukumuzda Kamu adına şikâyet hakkı ve ehliyeti ve kamu adına suçun tespiti ve suçlunun takibi Cumhuriyet Başsavcısına verilmiştir. Bu sebeple memurun eyleminden, şahsi olarak mağdur olmayan şikâyetçi kamu adına şikâyetinde bulunduğunu dilekçesinde iddia etse bile, yapılan inceleme sonunda yetkili merciin kararı kamu adına suçu tespit ve suçluyu takip görevi bulunan Cumhuriyet Başsavcısına tebliğ edildiğinden kamu adına itiraz hakkı da Cumhuriyet Başsavcısına geçmektedir. Aksi halde **Danıştay ve Bölge İdare Mahkemeleri verdikleri kararlarda, mağdur müşteki konumunda olmayan şikâyetçinin/lerin itirazını “ehliyetsizlik yönünden ret” etmektedirler.**

Bu durumda olan yani suçun mağduru durumunda bulunmayan şikâyetçi/ler, verilen kararda “muhbir” olarak yazıldıkları takdirde kanunen kendilerine tebligat yapılması mecburiyeti ortadan kalkar. Demek ki, yetkili merciin verdiği karar eylemin mağduru olmayan şikâyetçiye tebliğ edilmiş olsa bile bu bilgilendirme mahiyetindedir.

Karara İtiraz Süresi ve Usulü

İtiraz süresi yetkili merciin kararının ilgiliye tebliğinden itibaren (10) gündür. (m.9)

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 4. maddesinde Danıştay ve İdare Mahkemelerinde açılacak davalarda (itirazlarda) dilekçelerin verileceği yerler sayılmıştır. Buna göre dava dilekçeleri;

- Danıştay veya ait olduğu mahkeme başkanlığına,
 - Bunlara gönderilmek üzere İdare ve Vergi Mahkemesi Başkanlıklarına,
 - İdare ve Vergi Mahkemesi bulunmayan yerde Asliye Hukuk Hâkimliğine,
 - Yabancı memleketlerde Türk Konsolosluklarına,
- verilebilir.

Bunlardan başka, 4483 sayılı Kanunla ilgili **itirazların kararı veren yetkili mercie de yapılması mümkündür.**

Farz edelim ki, hakkında inceleme yapılan memur soruşturma izni verilmesine dair karar aleyhine itiraz süresi içerisinde Bölge İdare Mahkemesine gönderilmek üzere Asliye Hukuk Hâkimliğine dilekçe vermiştir. Asliye Hukuk Hâkimliği, dilekçeyi kayda alarak Bölge İdare Mahkemesine göndermiştir. Memurun yaptığı bu itirazdan yetkili mercii haber olamayacağından kararın memura tebliğ tarihinden itibaren 10 gün geçtikten sonra dosya Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilebilir. Cumhuriyet Başsavcılığı da itiraz edilen bu dosya ile ilgili hazırlık soruşturmasına başlamakla karşı karşıya gelebilir. Daha sonra İdare Mahkemesi incelenmek üzere dosyayı yetkili merciden isteyecektir. Bütün bunlar karışıklığa meydan verebilecektir.

Bundan dolayı karışıklığa meydan vermemek ve itiraz halinde, sürenin verimli kullanılmasını sağlamak bakımından itirazların kararı veren yetkili mercie yapılmasının uygulama olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Hatta karara karşı itiraz edilecek ise bunun kararı veren mercie yapılması gerektiği hususu kararın tebliği yazısında ilgilie hatırlatılmalıdır.

İtiraz Mercii (Mahkemesi)

- a) Kanunun 3. maddesinin (e), (f), (g), (Cumhurbaşkanınca verilen izin hariç) ve (h) bentlerinde sayılanlar için Danıştay İkinci Dairesi,
- b) Diğer memur ve kamu görevlileri için yetkili mercii yargı çevresinde bulunduğu **Bölge İdare Mahkemesidir.** (m.9)

İtirazı İnceleme Süresi

İtirazlar, öncelikle incelenir ve yetkili mahkeme tarafından en geç (3) ay içinde karara bağlanır. İtiraz üzerine mahkemelerin verdiği kararlar kesindir, (m.9)

Soruşturma İznine Dair Dosyanın Gönderileceği Mercii (Yetkili Başsavcılık)

Soruşturma izninin verilmesine dair kararın itiraz edilmeden kesinleşmesi ya da soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı yapılan itirazın kabulü üzerine dosya derhal görevli ve yetkili Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir. (m. 11)

Uygulamada itiraz üzerine, itirazı incelemeye yetkili mahkemeler; ön inceleme raporu ve eki belgelerin, memur ve diğer kamu görevlisine isnat edilen suçtan dolayı Cumhuriyet Başsavcılığınca hazırlık soruşturması yapılmasını gerektirecek nitelik ve yeterlikte olduğunu anladıklarında, hakkında soruşturma izni verilmesine karar verilen memurun ya da diğer kamu görevlisinin yaptığı itirazı ret ederek dosyayı Kanunun 11. maddesine göre doğrudan ilgili Cumhuriyet Başsavcılığına göndermektedirler.

Hazırlık soruşturmasını yapacak merciler (m.12):

a) Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, TBMM Genel Sekreteri, müsteşarlar ve Bakanlar Kurulu kararı ile atanan memur ve diğer kamu görevlileri ile büyükşehir belediye başkanları hakkında Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcivekili,

b) Ortak kararlar veya Başbakanın onayı ile atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri, il ve ilçe belediye başkanları, ilçe idare şube başkanları hakkında İl Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcı vekili,

c) Diğerleri hakkında genel hükümlere göre yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığıdır.

Hazırlık Soruşturması Sırasında Hâkim Kararı Gerekmesi Hali

Hazırlık soruşturması sırasında hâkim kararı alınmasını gerektiren hususlarda;

a) 12. maddenin **(a) bendinde** sayılanlar için, Yargıtay'ın ilgili ceza dairesine,

b) 12. maddenin **(b) bendinde** sayılanlar için, İl Asliye Ceza Mahkemesine,

c) Diğerleri için genel hükümlere göre yetkili ve görevli Sulh Ceza Hâkimine başvurulur.

Davaya Bakmaya Yetkili ve Görevli Mahkeme

Davaya bakmaya yetkili ve görevli mahkeme (m. 13);

a) 12. maddenin **(a) bendinde** sayılanlar için Yargıtay'ın ilgili ceza dairesi,

b) 12. maddenin **(b) bendinde** sayılanlar için İl Ağır Ceza Mahkemesi,

c) Diğerleri için genel hükümlere göre yetkili ve görevli mahkemedir.

Bu kanun kapsamındaki suçların iştirak halinde işlenmesi durumunda memur olmayan, memur olanla; ast memur, üst memurla aynı mahkemede yargılanır. (m.10)

Cumhuriyet Başsavcılığınca Re'sen Dava Açılacak Haller

Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkındaki ihbar ve şikâyetlerin garaz, kin veya mücerret hakaret için uydurma bir suç isnadı suretiyle yapıldığı,

a) Hazırlık soruşturması sonucunda anlaşılırsa (takipsizlik kararının verilmesi) veya

b) Yargılama sonucunda sabit olursa (beraat kararı),
haksız isnatta bulunanlar hakkında yetkili ve görevli Cumhuriyet
Başsavcılığınca re'sen soruşturmaya geçilir. (m. 15)

Memur ve Diğer Kamu Görevlisinin Kamu Davası Açılmasını Talep ve Tazminat Hakkı

a) Memurlar ve diğer kamu görevlileri, haklarındaki ihbar ve şikâyetlerin
garaz, kin veya mücerret hakaret için uydurma bir suç isnadı suretiyle
yapıldığının hazırlık soruşturması sonucunda anlaşılması halinde veya yargılama
sonucunda sabit olması durumunda, haksız isnatta bulunanlar hakkında kamu
davası açılması için Cumhuriyet Başsavcılığına başvurabilirler.

b) Memurlar ve diğer kamu görevlileri yukarıda sayılan durumlarda, haksız
isnatta bulunanlar hakkında genel hükümlere göre tazminat davası da açma
hakkına sahiptirler.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin haklarındaki ihbar ve şikâyetlerin
garaz, kin veya mücerret hakaret için uydurma bir suç isnadı suretiyle yapıldığı
gerekçesi ile C. Başsavcılığına müracaat ederek kamu davası açılmasını talep
edebilmelerini kanun iki şarta bağlamıştır. Buna göre, memurlar veya diğer
kamu görevlileri haklarında verilen soruşturma izni verilmesi kararının
kesinleşmesinden sonra C. Başsavcılıkları tarafından başlatılan hazırlık
soruşturması sonucunda kamu davası açılmasına gerek olmadığı yani takipsizlik
kararının verilmiş olması, ya da iddianame ile açılan kamu davasının lehlerine
sonuçlanarak mahkemece beraat kararı verilmiş olması gerekir. Yetkili merci
tarafından verilen ve “kesinleşen soruşturma izni verilmemesi kararı” üzerine
memur, kamu davasının açılmasını isteme veya tazminat davası açma hakkına
sahip değildir.

Uygulamada, memur lehine düzenlenen bu hakkın kullanılabilmesi oldukça
zordur. Çünkü, çoğu kez memur hakkında işleme konulan şikâyet ve ihbarlarda
net olarak isim ifade edilmemektedir. Şikâyetçisi tam olarak belli olmamakla
birlikte işleme konulan veya yapılan inceleme sonunda isminin sahte olduğu
anlaşılan şikâyet ve ihbar dilekçelerinde, kamu adına şikâyet hakkı C.
Başsavcılığına geçtiğinden hakkında kamu davası açılması istenilecek veya
tazminat davası açılacak bir muhatap (şikâyetçi) bulunamamaktadır.

İlave Açıklamalar

a) 4483 sayılı Kanun memurlar ve diğer kamu görevlilerinin **sadece**
görevleri sebebiyle işledikleri suçlara uygulanır. (m.1) Görevleri sırasında
işledikleri suçlarda uygulanmaz. Doğaldır ki, memur veya diğer kamu görevlisi,

görev yaptığı sırada görevi sebebiyle bir suç işlemiş ise bu kanuna tabi olacağı gibi görevleri sırasında olmasa bile görevi sebebiyle bir suç işlemiş ise yine bu kanuna tabi olacaktır. Ancak memur veya diğer kamu görevlisi görev yaptığı sırada olsun ya da olmasın görevi sebebiyle olmayan bir suç işler ise bu durumda 4483 sayılı Kanundan istifade edemeyecektir.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sırasında işledikleri ve görevleriyle ilgili olmayan hakaret, sövme, tehdit ve benzeri gibi suçlar hakkında bu kanun hükümleri uygulanmaz. Bu tür suçların takibi genel hükümlere göre yetkili Cumhuriyet Başsavcılığınca yapılır.

Bundan başka, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kapsamına giren suç çeşitlerinin (Gerçeğe Aykırı Mal Bildiriminde Bulunma, Süresi İçinde Mal Bildiriminde Bulunmama, Haksız Mal Edinme, Mal Kaçırma veya Gizleme, İrtikâp, Rüşvet, İhtilas ve Zimmete Para Geçirme, Görev Sırasında veya Görevinden Dolayı Kaçakçılık, Resmi İhale ve Alım-Satımlara Fesat Karıştırmak, Devlet Sırlarının Açıklanması veya Açıklanmasına Sebebiyet Verilmesi) takibi de genel hükümlere göre yetkili Cumhuriyet Başsavcılığına aittir.

Hatırlanacağı üzere, yürürlükten kaldırılan MMHK, memur ve kamu görevlilerinin görevleri sırasında işledikleri suçlara da uygulanıyordu. Bunun kaldırılmış olması yeni kanun ile getirilen ve suç yönüyle kapsamı daraltan dikkat çekici bir değişiklik olmuştur.

b) Bu kanun kapsamına girse bile **ağır cezayı gerektiren suçüstü hali genel hükümlere tabidir.** (m. 2)

c) Bu Kanunun uygulanmasında **vekiller, asillerin tabi olduğu usule tabidir.** (m. 14)

d) **Disiplin hükümleri saklıdır.** (m.2)

e) Kanunlarda, yürürlükten kaldırılan Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatin uygulanacağı belirtilen hallerde 4483 sayılı Kanun uygulanır. Örneğin; 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu istisnai olarak bazı memurlar için (Vali ve Kaymakam) yürürlükten kaldırılan MMHK'ya atıfta bulunuyordu. Şimdi ise bu atfı 4483 sayılı Kanuna yapılmış sayarak uygulayacağız. (m.16)

f) 4483 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce MMHK hükümlerine göre başlatılmış bulunan işlemler yine MMHK hükümlerine göre sonuçlandırılacaktır. (Geç. m.1) MMHK'ya göre başlatılmış işlemde maksat, **yetkili makamca memur ya da kamu görevlisi ile ilgili soruşturma emri verilip muhakkik görevlendirilmesinin yapılmış olmasıdır.**

İL VE İLÇELERDE MEVCUT HİZMET KAPASİTESİNİN KULLANILMASI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Dr. Ahmet ALTIPARMAK

I.GİRİŞ

Konunun çerçevesini belirleyecek olan “hizmet kapasitesi”nden kasıt; valilerin ve kaymakamların illerde ve ilçelerde “temel toplumsal göstergeleri” etkileyebilecek her türlü hizmete ilişkin yetkileri, görevleri ve sorumluluklarıdır. Sosyal hizmetlere ilişkin yetkileri, görevleri ve sorumlulukları da bu çerçevede değerlendirilecek olup, ayrıca ele alınmayacaktır.

Günümüzde klasik yönetim anlayışı ve klasik yönetici anlayışı oldukça farklı bir içeriğe bürünmüştür. Kavramlar aynı ile kullanılıyor olsa da ifade ettiği anlam ve uyandırdığı çağrışımlar yöneten için de yönetilen için de değişmiştir.

Çağdaş ya da yeni moda yönetim anlayışı, “yönetişim” olarak Türkçeleştirilen “governance” kavramı etrafında şekillenmektedir. Yani yönetenlerin, yönetilenlerle ve sivil toplum örgütleriyle birlikte aldıkları ortak kararlarla yönetimin ve denetimin yürütüldüğü, yerelliğin, performansın ve maliyetin ön plana çıktığı, esnek, müşteri merkezli ve hizmette kalite ilkesinin ağırlık kazandığı bir anlayış etrafında şekillenmektedir (Bayraktar, 1999, 59). Ayrıntılı kuralların ve merkezileşmenin hâkim olduğu, buyuran, dayatmacı bir anlayış yerine, tarafları kararlara ortak eden, sorumluluk yükleyen bir anlayış. Yani ortak akla önem veren bir anlayış.

Buna bağlı olarak da, klasik yönetici tipi yerini, detaylı kurallarla boğulmadığından inisiyatif kullanabilen, kararları tartışılabilen, çoğulculuğun ve katılımcılığın önemini kavramış, paylaşımcı ve yeni fikirlere açık yeni yönetici tipine terk etmektedir.

Dünyadaki bu gelişmeler karşısında ülkemizde de yönetim ve yönetici kavramlarına yüklenen mana değişmektedir. Türk bürokrasisinde de benzer

* Bu konu Aralık 2001 tarihinde Galatasaray Üniversitesince düzenlenen “ Sosyal Hizmetlerde Kapasite Geliştirilmesi” konulu Sempozyumda Tebliğ olarak sunulmuştur.

** İller İdaresi Genel Müdürlüğü Daire Başkanı

değişikliklerin işaretleri görülmektedir. Ancak bu ağır ve sancılı olmakta, büyük dirençle karşılaşmaktadır. Yerleşmiş birtakım alışkanlıkları ve anlayışı kısa sürede bırakmak kolay olmamaktadır. Yönetim Paradigmamızda -vatandaşa güvensizlik ve vatandaş aydınlar ve bürokrasi vasıtasıyla şekillendirme- ciddi bir değişim eğiliminin görülmemesi değişimin sancılarını artırmaktadır. Bunun yanında vatandaşın yönetime ve yöneticiye bakışı çok daha hızlı bir değişim göstermekte ve daha önce attığı birtakım, **“devletin baba olması, valinin, kaymakamın devlet baba olarak görülmesi”** gibi kutsiyetler, bölgelere göre değişiklikler gösterse de, artık ciddi olarak tartışılmaktadır.

Bu çerçevede, il ve ilçe genel idaresinin başı olan vali ve kaymakamlar da, belli bir değişim sürecine girmişlerdir.

Nitekim İçişleri Bakanlığı 1980'li yılların sonunda zamanın Başbakanı Sayın Turgut Özal'ın teşvik ve destekleriyle bu değişime ayak uydurabilmek için, kaymakam adaylarını, kaymakamları ve vali yardımcılarını bir yıl süre ile, bilgi ve görgülerini artırmak amacıyla yurt dışına göndermeye başlamıştır. Sayın Bakanların destekleriyle de halen bu uygulama devam etmektedir. Haziran 2001 tarihi itibarıyla 1743 meslek mensubunun 1497'si bu eğitim sürecinden geçmiştir. Kaymakam adaylarının yetiştirilmesinde uygulanan müfredat konuları büyük oranda söz konusu minval üzerine değişikliğe uğramış ve son dönemde mesleğe alınanlara yüksek lisans yapma zorunluluğu getirilmiştir.

Böylece MİA'leri, ülkemizdeki ve dünyadaki değişimleri ve gelişmeleri anlayıp takip edebilecek gerekli birikime ve bu birikimi icraata dönüştürebilecek yeterli donanıma sahip olarak görev yerlerine gönderilmeye çalışılmaktadırlar. Ancak bu değişim ve gelişim gayretleri, MİA'nin klasik görev anlayışından sıyrılarak daha çağdaş bir anlayışa yönelmelerini sağlayabiliyor mu? Yani kalkınmış demokratik batı toplumlarının en önemli faaliyet alanını oluşturan, ülkemizde de her geçen gün önemi artan sosyal hizmetlere ve sorunlu grupların sorunlarına yönelmeyi temin edebiliyor mu? Bunun tam olarak sağlandığını söylemek zor, ancak çabaların boşa gitmediğinin işaretleri de yok değil. İstanbul, Ankara gibi merkezlerde bunu hissetmek kolay olmasa da, taşrada insanımızın günlük hayatını kolaylaştırmaya, daha sağlıklı ve eğitilmiş bir nesil yetiştirmeye yönelik, insan merkezli yönetim anlayışının yansımaları olan uygulamaların ve sayısız projenin hayata geçirildiğini görmek mümkün. Bu hizmetler bürokrasinin ağır işleyişine, olmayan veya kıt olan bütçeye rağmen, mevcut imkânlar harekete geçirilerek ve yerel katılım sağlanarak gerçekleştirilmiştir. Yani vatandaş ikna edilerek, güven verilerek ve inandırılarak, onlarla birlikte bu projeler gerçekleştirilmiştir.

Bu yapılan projeler, verilen hizmetler yeterli mi? Veya il ve ilçede bulunan tüm hizmet sektörleri yeterli hizmet verebiliyorlar mı, üretebiliyorlar mı, ya da mevcut kapasitelerini ne kadar kullanabiliyorlar? Kapasitelerini kullanırken diğer sektörlerle işbirliği yaparak kaynak israfının önüne geçerek, daha verimli sonuçlara ulaşabiliyorlar mı? İl ve ilçede bulunan tüm hizmet sektörlerinin başında tek bir yönetici bulunduğu ve bu yöneticilerden vali, ilinde her bir bakanı temsil ettiği ve her birine karşı tek tek sorumlu olduğu halde niçin sektörlerin sahip olduğu kapasite işbirliği çerçevesinde yeterince kullanılamıyor ya da gerçek bunun tersi mi? Bahsedilen bu projelere kurumsal nitelik kazandırılabilir mi ve uygulanması yaygınlaştırılabilir mi? Yoksa bunlar bireysel çabalar, bireysel başarılar ve yöneticilerin adıyla anılan hoş sedalar olarak mı kalmaktadırlar?

Bu soruları çoğaltmak ya da her birinin üzerinde uzun tartışmalar yapmak veya “Hayır yeterince hizmet veriliyor. Kapasite kullanılıyor” demek mümkün. Tabii şayet mümkünse. Şimdi bizi bu soruları sormaya zorlayan mevcut durumun ne olduğunu ve kapasite kullanımında karşılaşılan sorunları incelemeye çalışalım.

II. MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN HİZMET KAPASİTESİNİ BELİRLİYEN UNSURLAR

A. ÖRGÜT YAPISI

1. İl Genel İdaresi ve Yetki Genişliği

İdarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağını hükme bağlayan Anayasamız (mad.123), 126 ncı maddesinde de, **“Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.**

İllerin İdaresi yetki genişliği esasına dayanır” diyerek il sistemini esas almıştır. Bunun yanında, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceğini belirtmiştir. Buna göre, merkezi idarenin merkez kuruluşları Bakanlıklar ve Genel Müdürlükler, taşra kuruluşları ise il ve bölge kuruluşlarıdır. Yerinden yönetim kuruluşları ise, il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir.

Taşra örgütünün temel ilkelerinin düzenlendiği 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda da yukarıda zikredilen Anayasa hükümleri paralelinde ifadeler yer almıştır. Anılan yasaya göre, **“il genel idaresinin başı ve mercii Validir”** ve ildeki genel idare teşkilatı, adli ve askeri teşkilat dışında, valinin emri altındadır.

Aynı zamanda vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. İlçede de ilçe genel idaresinin “başı ve mercii” kaymakamdır ve hükümetin temsilcisidir.

1982 Anayasasında ve İl İdaresi Kanununda yer alan “yetki genişliği” ilkesi il sisteminin temelini oluşturmaktadır. Anayasa, “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” diyerek, merkezin ağırlığını hafifleterek, il sistemini güçlendirmeyi amaçlamıştır (Çoker, 1998, 177).

Yetki genişliği “...merkeze ait olan icrai karar alınması, kamu kudretini kullanma yetkisinin bir kısmının, Kanunla taşra temsilcisine verilmesidir”. Başka bir deyişle kamu hizmetlerinde, vatandaşla ilişkilerde merkezin iznini almadan karar almak ve emir verebilmektir. Buna göre vali, ilde yalnız mevzuatı uygulayan ve merkezi idarenin emirlerini yerine getiren bir memur değildir. Kanunların ve kararnamelelerin uygulanması, Bakanlık emirlerinin yerine getirilmesi için gerekli olan her türlü kararları alan bir kişidir. İlin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlerken ilgili bakanlığın veya ilgili genel müdürlüğün iznini istemesi veya merkezin bu yolda talimatını beklemesi söz konusu değildir.

Ancak Vali doğrudan merkeze karşı sorumlu olduğundan ve merkezi idarenin hiyerarşisine dâhil olduğundan ile aktarılan yetkileri merkezin emirlerine ve yönlendirmesine uygun olarak kullanılabilir. Böylece merkez, aslında temel yetkileri kendi elinde bulundurmaktadır (Çoker, 1998, 180; Kalabalık, 1996, 131) ve bu yetkilerin illere devri konusunda da son derece tutucu davranmaktadır. Zaten İl ve merkeze ait yetkiler, görevler ve sorumluluklar net olarak tanımlanmış da değildir.

Bu noktada, tanımlanmayan bir başka şey de vali yardımcılarının yetki, görev ve sorumluluklarıdır. 5442 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde “**illerde, valilerin tayin ve tespit ettiği işlerde yardımcılığını yapmak üzere vali yardımcılarını bulundurur**” hükmü yer almaktadır. Valinin ildeki pozisyonu düşünüldüğünde ve uygulamada görüldüğü kadarıyla sektörler arası işbirliği, koordinasyon ve projelerin uygulanması görevleri birinci planda vali yardımcılara kalmaktadır. Kişilerin bireysel yetenekleri, donanımları dikkate alınmaksızın şu söylenebilir ki; bu durum il valisinin yönetim anlayışına bağlı olarak, ortaya bazen son derece yetkili, sorumluluk üstlenmiş, inisiyatif kullanabilen yöneticiler, bazen de hayata ve mesleğe küsmüş, özgüven sorunu yaşayan, inisiyatif kullanmaktan korkan insan portreleri çıkarabilmektedir.

İl Teşkilatları: İl sistemine göre, hizmet gereksinimlerini karşılayacak tüm sektörler (sağlık, eğitim, tarım vb.), bakanlıklara paralel biçimde örgütlen-

diğinden, il ve ilçe bazında bütün sektörlerde yetişmiş uzman personel bulunabilmektedir. Bu durum gerçekten, MİA'nın hizmet kapasitesini oldukça güçlü kılmaktadır. Çünkü İl ve ilçe idare şube başkanları, işlerin yürütülmesinden, ödevlerin hırsla ve düzenli şekilde yapılmasından onların birinci derece disiplin ve sicil amiri olan vali ve kaymakama karşı sorumludurlar.

Ancak bu personel kendi hizmet alanlarındaki sorumluluklarına müdahale edilmesi noktasında, müdahale eden vali ve kaymakam da olsa alinganlıklar gösterebilmekte ve en fazla ya da yalnızca biz sorumluyuz gibi kamu hizmet verimliliğini olumsuz etkileyebilecek tartışmalara girebilmektedirler.

Diğer taraftan, hem kendi bakanlıklarına hem de MİA'ne karşı sorumlu olmaları ortaya ciddi sorunlar çıkarabilmektedir. Uzun yıllar fiili hizmet vermiş olan bir valimiz, bu personeli MİA'nın karargâh elemanları ve ona bağlı uzmanlar kurulu gibi görmenin gerçeği yansıtmadığını belirtmekte ve temel ilke olarak onların her birisinin öncelikle kendi teşkilatlarına bağlı olduklarının altını çizmektedir (Çoker, 1998, 180).

Bölge Müdürlükleri: Hem Anayasamızda hem de İl İdaresi Kanununda bölge kuruluşlarının belli kayıtlarla “kurulabileceği”, il sisteminin asıl olduğu vurgulanmasına rağmen, özellikle 1960-1980 arasında Anayasanın ve İl İdaresi Kanununun “meydana getirilebilir” ifadesi, adeta “meydana getirilmelidir” şeklinde yorumlanarak gereksiz ve çok sayıda bölge kuruluşu kurulmuş halen de yenileri kurulmak istenilmektedir. Bu şekilde il sisteminden ve dolayısıyla valilerin doğrudan emirleri altında olmaktan kaçmayı amaçlamaktadırlar. Bu durum, teşkilat kanunları, yönetmelikler ve genelgelerle zaten işletilmeyen ve bünyesinde birçok sorunu barındıran il sistemini ciddi manada zedelemektedir. Yetkiler karışmakta, hizmetler aksamakta ve idarede esas olan bütünlük bozulmaktadır (Yeter, 1998, 218).

İl ve Bölge Müdürleri

İl ve bölge müdürleri yasalarca tanımlanmış görevlerine, yetkilerine, sorumluluklarına ve statülerine rağmen, birçoğu özellikle de büyük ve orta büyüklükteki illerde, kendilerine valinin altında vali yardımcıları ve kaymakamların üstünde gerçekte olmayan bir statü belirlemektedirler. Kendilerini atayan ya da arkalarında bulunan siyasi güce göre bazen belirlenen bu statü Valiye de hükmedecek şekilde olabilmektedir. Bu durum, onların kamu hizmetlerinde verimliliklerini düşürmekte ve özellikle de sektörlerin işbirliği içinde yürütecekleri hizmetlerde büyük sorunlara neden olabilmektedir. Hemen hiçbirisi bir başka eşitinin koordinatörlüğü altında çalışmaya razı olmamaktadır. Muhtemelen böyle bir işbirliği merkezdeki amirlerince de desteklenmemektedir.

Gönülsüz ve zoraki işbirliği kabullerinde de verimi etkileyecek birçok sorun üretileceği aşikârdır.

Bu yaklaşımın en büyük nedeni de il ya da bölge müdürünün il valisi ve merkez bürokrasisi arasında kalmasıdır. Bir tarafta kendisini atayan ve daha üst makamlara taşıyabilecek olan da merkez bürokrasisi, diğer yandan birinci derecede amiri olan il valisi. Bu durumda anılan şahıslar, her iki tarafı da idare etmeye çalışmanın ciddi rahatsızlıklarını yaşarken, açık olmasa da merkez lehine bir tavır sergileyecektir.

2. Kurumsal Taassup: İl ve ilçe bazında kurum ve kuruluşların işbirliği ve koordinasyonu içinde yürüttükleri proje sayısı çok fazla değildir. Kurumlarımız arasında anlaşılması son derece zor ve karmaşık rekabetler ve kıskançlıklar yaşanmaktadır. Üniversitelerimiz ile dahi iyi işbirliği örnekleri ortaya konamamaktadır. Bunda elbette kurumlara hâkim olan örgütsel iklim tipinin de yadsınamayacak rolü vardır (Erke ve biçimsel kurallara dayalı-içten, başarı ve yeteneğe dayalı, özendirici örgütsel iklim) (Parlak, 1996, 217).

Ancak belirlenen hizmetin, en etkin şekilde hangi kurum tarafından verilebileceği tartışmasını yapan, fikir üreten, çözüm yolları öneren, kurumsal taassubu aşmış ve gerekiyorsa yetkilerinden vazgeçebilecek kurum ve yönetici sayısı da fazla değil. Var olan da bu görüşünü açıkça ifade edememektedir.

Yaşanan bir toplumsal sorun birçok kurumu ilgilendirebilmektedir ve kurumlar kendilerine göre çözüm yolları aramaktadırlar. Ancak hemen hiçbir MİA devreye girmeden kamu hizmetinin bir bütün olduğu ve kendilerinin bu bütünün eşit birer parçası olduğu gerçeğini kabul ederek ve kurum imkânlarını birleştirerek sorunu çözmeye çalışmaz. Bütün kurumlar kendisini kamu için en önemli ve olmazsa olmaz kuruluşlardan biri olarak gördüğü için, eşiti dahi kabul etmediği kuruluşlarla, hele ki onlardan birinin koordinasyonu altında işbirliği yapmayı kolaylıkla kabullenememektedirler. Sonuçta gönülsüz de olsa ancak bir MİA koordinasyonunda işbirliği yapabilmektedirler.

Bu gerçeği bilen ve taşraya belirli projelerle gelen hemen her uluslararası kuruluş, işin içine valiliği, bazen de doğrudan vali ve kaymakamların daha etkin katılımını sağlar düşüncesiyle İçişleri Bakanlığını çekmeye çalışmaktadırlar. Benzer yaklaşımı bir başka sektörün yardımına ihtiyaç duyan Bakanlıklar da gösterebilmektedirler.

Bazen de, gösterdikleri kurumsal taassubun bir sonucu olarak, valilerin kendi bakanlarının da temsilcisi olduğu gerçeğini unutarak, vali ve kaymakamların konuyla yakından ilgilenmeleri için İçişleri Bakanlığından konuya ilişkin olarak valiliklere genelge gönderilmesi istenmektedir.

B. PERSONEL POLİTİKASI

Kamu personel yönetimi politikamız idarede bütünlüğü ve etkinliği ciddi manada bozan önemli bir etken olagelmıştır. Disiplin ve sicil amiri vali veya kaymakam olmasına rağmen, personelin işe alınması, atanması, iller arasındaki yer değişiklikleri tamamen merkez tarafından yapılmaktadır. Bugün Bakanlıkların her birinde bulunan Personel Genel Müdürlükleri önem derecesi açısından bakanlıkların ana hizmet birimlerinin hepsinin önüne geçmiş ve en kalabalık personelle çalışan devasa birimler haline gelmişlerdir (Yeter, 1998, 220). Adeta bakanlıklar personel bakanlıklarına dönüşmüştür. Şöyle bir an durup düşünelim, eğer zaten illerde olan ve de özlük hakları hem illerde hem de merkezde takip edilen personelin özlük hakları tamamen illere devredilirse bütün bu genel müdürlükler fonksiyonsuz kalacak, resmi yazışmalar içinde en fazla yer tutan personelle ilgili yazışmalar, personel nakil giderleri, posta ve telefon giderleri asgariye incek, en güzeli de vatandaşın iş takibi için Ankara'ya gelişinin kısmen de olsa önü kesilecektir. O kişilerin zaten özlük hakları illerde takip edilmektedir. Köy hizmetleri personeli, sağlık personeli, ilkokul öğretmenleri gibi bazı kamu personeli de zaten yıllar önce il personeli idi (Yeter, 1998, 218). Valiliklere yetki devri konusunda ise, bakanlıkların en hassas olduğu konunun personel konusu olduğunu belirtmeliyiz.

Taşranın ise, en fazla şikâyetçi olduğu konu personel konusudur. Zira on binlerce öğretmen ataması yapılır, binlerce sağlık personeli ataması yapılır ama illerin özellikle eğitim, sağlık gibi temel hizmet alanlarında personel ihtiyacı bir türlü bitmek bilmez. Bunun sebebi herkesin bildiği gibi personel eksikliği değil, akılcı bir personel politikasının olmamasıdır. Birçok ilde personel açığı var iken, doktor o yerlere gitmez iken, Ankara, İstanbul gibi büyük illerde binlerle ifade edilen sayıda fazlalık vardır. Bunun norm kadro vb. uygulamalarla da çözülmesi mümkün değil. Nasıl bir kaymakam, bir hâkim, polis, asker atandığı yere gidiyor ve görev yapıyorsa, bunlara göre çok daha temel hizmetleri veren öğretmen, doktor, ebe-hemşire de gidip görevini yapmalıdır. İstendiği zaman bu sorunun çözülünün hiç de zor olmadığı görülecektir.

C. BÜTÇE, PLAN VE PROGRAM YAPMA YETKİSİ

İllerin, il özel idaresi dışında belirlenmiş bir gelirleri ve bağımsız bütçe yapma imkânları yoktur. Günümüzde son derece cılız kalan bu bütçeler ile de fazla bir hizmet üretme şansları bulunmamaktadır. İllerde ve ilçelerde hizmet veren temel sektörlerin bütçelerinin olmaması, gereksinimlerinin plan ve programa bağlanması, bunlara ilişkin ödeneklerin ayrılması ve gönderilmesi, bunlarla ilgili her türlü talimat, emir, izin ve onay verme yetkisinin merkeze ait olması, en küçük bir konuda dahi plan ve program yapmalarını imkânsız hale

getirmektedir. Oysa, yönetimin etkinliğini sağlayacak olan en önemli öğeler, planlama, öncelik belirleme ve kaynak ayırabilme yetkileridir. İlçelerin ise, ne özel idareleri ve ne de bu manada yapabilecekleri herhangi bir şey vardır.

Özetle merkezin bu belirsiz harcama politikası, ayrılan ödeneğin ne kadar olduğu ve ne kadarının ne zaman gelebileceğinin bilinmemesi, illerin kendi başlarına sorumluluklarını tutarlı bir şekilde planlayıp yönetmelerini neredeyse imkânsız hale getirmektedir. Zaten kıt olan kaynaklar, anlaşılması zor ve de masraflı prosedürlerden geçerek hizmet alanlarına ulaşmakta ve hizmete dönüştürülmeye çalışılmaktadır.

Bazı kamu yatırımları ise, ilinin ve ilçesinin haberi olmadan, o yatırıma ihtiyaç olup olmadığı sorulmadan ve tespit edilmeden merkezde ihale edilmekte ve ancak inşaat aşamasında il ve ilçe yöneticileri haberdar olabilmektedirler. Böyle olunca da, kışın araç gidemediğinden greyderlerle ekmek götürülen YİBO'lar, ilçedeki vatandaşları köylerde yaşayanlarla birlikte içine koysanız dahi hala dolduramayacağınız kültür siteleri, köy ve beldelerde çok amaçlı liseler, köylerde yıllardır doktor yüzü görememiş sağlık ocakları gibi, atıl ve anlamsız kamu yatırımlarıyla karşılaşabilmektesiniz. Ya da geç gelen ve yılı içinde harcanma imkânı olmayan ödeneğin geri gönderilerek daha sonraki yıllarda eksik ödenek almamak için, son derece anlamsız, lükse ve israfa kaçan harcamalarla karşılaşmak mümkün.

Hiç mi sorulmuyor ya da illerin teklifleri hiç mi alınmıyor diye soracak olursanız; haksızlık etmemek lazım, bazı konularda (köy içme suları vb.) illerin tekliflerini istiyorlar. Ama bu tekliflerin alınması da uygulamada o işin doğru ve adil yapılması neticesini sağlayamıyor. Zira birinci sırada teklif edilen ve oldukça sağlıklı kaynaklardan su temin eden bir köyün içme suyu projesi yerine, yeterli suyu olan ancak evlere verilememiş bir başka köy programda yer alabilmektedir. Bu durumun köylüye nasıl izah edilebileceğinin, köylünün yöneticilere bakışının nasıl olacağının, böyle bir programın uygulanmasında nasıl bir heyecan ve şevk duyulabileceğinin, projenin gerçekleşmesi için gösterilecek gayretin takdiri sizlere bırakılmaktadır.

Peki ne olacak, yani temel hizmetler nasıl ve kim tarafından yürütülecek? Ya da bu mevcut haliyle devam mı edecek? Elinde yeterli enstrümanı olmayan MİA'nın liderlik vasıfları ve öncelikleri tam da bu noktada önem kazanmaktadır.

D. MİA'NIN LİDERLİK VASFI VE ÖNCELİKLERİ

Yukarıda izah edilmeye çalışılan sayısız olumsuzluklardan ve ortaya çıkan güçlü-merkez, zayıf-MİA şeklindeki iki başlı yönetimden sonra MİA'nın

hizmet üretmede göstereceği maharet büyük önem taşımaktadır. Birçok aykırı unsuru bir araya getirerek, aynı konuya odaklanmalarını sağlamak, bir ekip ruhu, bir sinerji yaratmak durumundadır. Örgüt iklimini bu yönde değiştirebilmek, mahalli dinamikleri, STÖ'ni harekete geçirebilmek ve üniversiteler, askeriye, adliye gibi kuruluşlarla işbirliği yapmak ve iyi ilişkiler kurmak durumundadır. Şüphesiz bütün bunlar, büyük bir liderlik vasfı ve donanımını gerektirecektir.

Gerekli olan diğer önemli bir etken ise, temel hizmetlerin MİA'nın öncelikleri arasında yer alıp almamasıdır. Şayet yer almıyorsa, hakikaten verilen hizmetlerde etkinlik ve kapsayıcılık oldukça zayıf kalacaktır. Sosyal sorunlara yeterince eğilinmeyecek, çözüm için projeler geliştirilemeyecek, geliştirilen projelerden ilgisizlikten dolayı verim alınamayacaktır. Bu konudaki deneyimler göstermiştir ki, uluslararası birçok kuruluşun bu çerçevede yürüttüğü projelerin veya ulusal projelerin başarı ile uygulanması o il ve ilçedeki MİA'nın ilgi ve alakasıyla orantılı olmuştur. Yine öncelikleri arasında bu tür konulara yer verenler, hiçbir gerekçenin arkasına sığınmadan elindeki mevcut imkânlarla toplumsal sorunun teşhisini yaptıktan sonra harekete geçerek sayısız büyüklükte küçüklü projeye imza atmışlardır.

E. BİR ÖRNEK UYGULAMA -Suruç-

Bu bölümde, 1994-1997 yılları arasında Şanlıurfa ili Suruç ilçesinde yaşanan birkaç deneyimin ve gerçekleştirilen projelerden sadece birkaçının hikâyesi kısaca paylaşılacaktır. Projeler, maliyet olarak düşük ve kapsam olarak dar ancak, “sağlıklı, eğitilmiş nesiller yetiştirmek” gibi oldukça anlamlı hedeflere sahip.

Merkez nüfusu 60.000 olmak üzere toplam nüfusu 100.000 olan ilçenin zorunlu ilköğretime geçilmeden önce anılan yıllarda yaklaşık 18.000 öğrencisi vardır. Halkın gelir seviyesi Türkiye ortalamasının altında ve ailelerdeki çocuk sayısı ise, Türkiye ortalamasının çok üzerindedir. İlçe merkezinde ve mahalle aralarında, ilk kez bölgeye gidecekleri hayrete düşürecek derecede çocuk yoğunluğu göze çarpmaktadır. Yani sefalet ve cehalet kısır döngüsü çok barizdir ve çocuklarda ciddi beslenme sorunları yaşanmaktadır.

İlçe kaymakamı ve çalışma arkadaşları, ilçenin ileri gelenleri ve halkla yapılan toplantılar ve görüşmeler sonucunda belirledikleri hedefler çerçevesinde birçok proje hazırlamışlar ve uygulamaya koymuşlardır. Aşağıda onlardan birkaçının özetini bulacaksınız.

1. “Tam gün okula devam edip de öğle yemeğini karşılayamayan fakir aile çocuklarından öğle yemeği yemeyen kalmayacak.” Planlanmış olan aşevi tamamlanıncaya kadar, tespit edilen 550 öğrenciye, yapılan proje doğrultusunda eğitim-öğretim dönemi süresince bir gün dahi aksatılmadan kumanya çıkartılmaya başlanmıştır. Bir öğretmenin asla unutulmayan, ”Çocukların yüzüne kan geldi, derslere ilgileri ve alakaları arttı.” şeklindeki sözü, o günlerdeki çaba ve gayretlerin en anlamlı ödülü olmuştur. Uygulama sorunsuz devam etmiş ve daha sonra göreve başlayan kaymakam ise, aşevini tamamlayarak hizmete açmıştır.

2. “Okullardaki, halk eğitim kurslarındaki ve Kuran kurslarındaki kız öğrencilerden sağlık eğitiminden geçmeyen kalmayacak.” İlçede, bölge ortalamasının da üzerinde olan yüksek doğum oranını düşürmek için çok fazla bir şey yapılamamaktadır. Zira halk, rutin aşıları dahi kısırlığa neden olabilir gerekçesi ile karşı çıkmaktadır. Belirli bir güven oluşturmak için harcanacak zaman, kaybedilmiş zaman olarak addedilmemiş ancak bu esnada da bir şeylerin yapılabileceği düşünülmüş ve planlanmıştır. Mesela, elde hazır bulunanları, bilgilendirerek her birini birer gönüllü olarak topluma kazandırmak gibi...

Bayan doktor, ebe-hemşire ve ev ekonomistinden oluşturulan ekiplerle, okullardaki kız öğrenciler uygun yaş gruplarına ayrılarak, kurslara devam edenler de dâhil olmak üzere tamamı düzenli bir sağlık eğitiminden geçirilmiş ve bu uygulamanın devamı için prensip kararı alınmıştır. Ana çocuk Sağlığı Merkezinden sorumlu doktora göre; “Uygulama sonrası merkeze başvuran bayan sayısında beklenenin üzerinde artış olmuştur. Sorulan soru sayısı, soruların çeşidi ve kalitesi artmıştır.”

3. “İlçede özürlü araç ihtiyacı olan özürlü vatandaş kalmayacak.” İlçede bulunan ve sakat arabası ihtiyacı içinde olan özürlü vatandaşlar tespit edilmiş, maddi kaynaklar da dikkate alınarak konu projelendirilmiş ve araç temini zamana yayılmıştır. Planlanandan daha kısa bir zaman dilimi içinde de araçlar alınarak hak sahiplerine dağıtılmıştır.

4. “Köyde yaşayıp da maddi imkânsızlıklar nedeniyle çocuğunu okutamayan aile kalmayacak.” Hayırsever bir vatandaş tarafından bağışlanan arsa üzerine 250 yatak kapasiteli öğrenci yurdu projelendirilmiş ve mahalli imkânlarla inşaatına başlanmıştır. İnşaatın belirli bir aşamaya gelmesinden sonra SYDF'undan finansal destek istenmiştir. Önemli bir kısmı anılan sürede tamamlanan Yurt inşaatının hizmete sunulması, daha sonra göreve başlayan kaymakamın dönemine rastlamıştır. Şu anda İlçe Sosyal Yardımlaşma Dayanışma Vakfı Yurdu olarak hizmet vermektedir.

Söz konusu binanın inşaatı devam ederken tamamlanan bodrum katında planlanan ve işletilmeye başlanılmasından kısa bir süre sonra özel şahıslara devri öngörülen Urfa Bölgesinin ilk “Mantar Üretme Tesisi”nde üretime başlanmış ve “Suma” mantar adıyla ürün piyasaya sürülmüştür. Tesiste hala üretim yapılmaktadır.

5. “İlçede yeni eğitime başlayan Meslek Yüksek Okulu kız öğrencilerini sağlıklı bir barınma ortamına kavuşturacağız”. İlçede öğrencilerin barınmak için kiraladıkları binalar son derece sağlıksız, güvenliği olmayan ve birçoğu tuvaleti-banyosu ev sahibi ailelerle ortak kullanılan binalardır. Kaymakamlığa ait olan ve Meslek Yüksek Okuluna devredilen binanın atıl durumdaki üst katı, 60 yatak kapasiteli bir kız öğrenci yurdu olarak projelendirilmiştir. Ayrı bir giriş yapılarak ve öğrencilerin ihtiyaç duyacakları her türlü detay (kütüphane, tv odası, çamaşırhane, mutfak vb.) planlanarak bir ay gibi kısa bir sürede hizmete açılmıştır. Söz konusu Yurt halen Okul Derneğince işletilmektedir.

Bunların benzeri ve çok daha iyi planlanmış, kapsamı çok daha geniş olan sayısız insan merkezli proje ülkemizin farklı bölgelerinde mülki idare amirleri tarafından gerçekleştirilmiştir/gerçekleştirilmektedir. Bu uygulamalar hukuki sorumluluğun ötesinde yöneticinin vicdani sorumluluğunun, önceliğinin bir ürünüdür. Aile planlaması konusunda Batman, toplumsal kalkınma konusunda Erzincan, Kelkit, Kurtalan, Malkara vb. projeler ilk planda aklımıza gelen ve altı çizilmeye değer uygulamalardır.

III. YAŞAM KALİTESİ GÖSTERGELERİ

Peki, bu sizlerle paylaşılan uygulamalar da dâhil olmak üzere, MİA’nın liderlik yeteneği, ilgili ya da ilgisizliği anlatılmaya çalışılan yönetim yapımız içinde neyi ne kadar değiştirebilmiştir? MİA’nın performansı nedir? Ya da mevcut yapının başarısını ne kadar artırabilmiştir? Elimizde bunu ölçecek maalesef tanımlanmış hiçbir gösterge yok. Fakat sanırım bu sorulara en iyi cevap, bazı temel toplumsal göstergelerimiz olacaktır.

- İlköğretim çağında 13 milyon çocuk var ve her yıl da yaklaşık 1 milyon 400 bin çocuk eğitime katılıyor.
- 3 milyon okul öncesi eğitime hazır çocuk var. Ancak 280-300 bini devam ediyor ve bu rakam birçok Ortadoğu ülkesinden geri. Oysa zihinsel gelişim 6 yaşına kadar tamamlanmaktadır.
- Kız çocukları hala çok erken yaşlarda evlendiriliyor. Oyuncak bebekle oynayacak yaştaki çocuklar, canlı, gerçek bebelere sahip oluyor.

- Bebek ölüm hızı, düşük ağırlıklı bebek sayısı göstergeleri Batı ülkeleri ile kıyaslanamayacak kadar yüksek.
- Kadın okur-yazarlık oranı, Batıda % 84, Doğuda % 44.6, ortalama % 72.2.
- Okul çağındaki özürliülerin ancak % 3'üne eğitim verebiliyoruz.
- Sosyal hizmetlerden yararlanabilmek için binlerce özürliü-yaşlı sıra beklemektedir.
- İyotlu tuz kullanmamanın, guatırın dışında zeka geriliğine, düşüklere, erken doğumlara neden olabileceğini hala aydın geçinen birçokumuz bilmiyoruz.
- Sağlığa ayrılan bütçe yalnızca % 2'dir.
- Yaşam kalitesi olarak Yunanistan'ın 45 ülke gerisindeyiz.

Görüldüğü gibi, ülke olarak bulunduğumuz nokta temel toplumsal göstergeler açısından hiç de iç açıcı değil. Yani MİA'nın, belediye başkanlarının, il müdürlerinin vd.nin kurumsallaşamamış bireysel çabaları ve bireysel başarıları sorunu çözmeye ve göstergeleri iyileştirmeye yetmiyor.

Bugün birçok ülke (Filipinler, Kanada vb.), “Minimum Basic Needs” – asgari temel ihtiyaçlar- veya “Quality Life Indicators” -yaşam kalitesi göstergeleri- olarak tanımladıkları göstergelerle toplumsal sorunları takip etmekte ve politikalar oluşturmaktadırlar. Bu göstergeleri iyileştirmenin yollarını ararken, kamu kurumlarının çalışmalarını, performanslarını, halkın yaşamındaki değişimin seyrini bu kriterlere göre değerlendirmektedirler. Memur ve yönetici de bu göstergelerle STÖ ve vatandaş tarafından denetlendiğini bilmektedir.

Bu manada, UNICEF-TC Hükümeti İşbirliği çerçevesinde İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü koordinatörlüğünde “Temel Hizmetlere Bölgesel Yaklaşımda Kapasite Geliştirilmesi” adıyla yürütülen bir proje bulunmaktadır (R.G. 26 Ekim 2001). Proje çerçevesinde, MİA'nın görev alanında yaşayan halkın yaşam kalitesindeki değişikliklerin değerlendirilebilmesinde kullanılabilircek, farklı sektörlerde yerel hizmet sunanların performansına rehberlik edebilecek ve bu performansın izlenmesinde kullanılabilircek açık ve ölçülebilir “Yaşam Kalitesi Göstergeleri” (YKG) sektörlerin ve bazı üniversite temsilcilerinin de katılımıyla kesin olmamakla birlikte belirlenmiştir (EK.1). Aslında belirlenenler yaşam kalitesinden daha ziyade, bir toplumun, sıradan bir vatandaşın karşılanması zorunlu olan asgari temel ve insani ihtiyaçlarının göstergeleridir.

Belirlenen 25 maddelik gösterge çerçevesinde, geliştirilmeye çalışılan materyallerle tüm toplum ve özellikle de MİA'ı nezdinde savunu ve bilgilendirme

çalışmaları planlanmıştır. Proje nihayeti itibarıyla toplumsal sorunları ve belirlenen YKG'nin takibini başta MİA'lerinin olmak üzere, belediye başkanlarının ve diğer il yöneticilerinin öncelikleri arasına yerleştirebilme amacı gütmektedir. Böylece toplumsal sorunların çözümüne yönelik olarak, yeni projelerin ve gayretlerin artacağı düşünülmektedir.

Bu paralelde yapılan bir çalışmayla da, MİA'nin mevcut imkânları kullanarak gerçekleştirdikleri projelerden iyi örneklerin seçilerek kitaplaştırılması ve bu örneklerin, uygulanabilir projeler olarak tanıtılması, yaygınlaştırılması düşünülmekte olup, kitapla ilgili çalışmalar devam etmektedir.

IV. SONUÇ VE ÖNERİLER

Tamamen merkezden planlanıp, programlanıp bütçelendirilen ve yönetilmeye çalışılan temel hizmetler pahalıya mal oluyor, etkin, verimli ve istenilen hızda vatandaşa ulaştırılamıyor. Bütün bu olumsuzlukların giderilebilmesi için;

- İl yönetiminde, özellikle de sektörlerin koordinasyonunda önemli görevler üstlenen vali yardımcılarının, kalkınmış demokratik batı ülkelerinde en fazla bütçe ayrılan ve çalışanlarına en yüksek ücreti aldırان, sosyal hizmetler alanında, kültür, turizm ve çevre konularında uzmanlaşmaları gerekmektedir (il valisinin bunlarla bizzat ilgilenmesi ve proje bazında takip etmesi mümkün olamadığından). Bu, sorgulanmaya başlanan MİA mesleğinin geleceği ve yeni vizyonu açısından da büyük önem taşımaktadır.
- Temel hizmet konuları yöneticilerin, siyasetçilerin, üniversitelerimizin öncelikli konusu olması için, ilgili kuruluşlar ve STÖ'nce sürekli gündemde tutulması ve konunun toplumun değişik kesimleri ile meslek grupları ile tartışılması gerekmektedir.
- MİA'nin liderlik vasıflarıyla, öncelikleri arasında yer almasına güvenerek temel ve de sosyal hizmetlerin yürütülemeyeceği çok açık. Dolayısıyla bürokrati, aydını, akademisyeni ve toplumsal tüm güç odakları, bu hizmetlerin en iyi nerede ve kimler tarafından yürütülebileceği hususunu tartışmalı ve gereken önlemlerin alınması yönünde harekete geçmelidir.
- Üniversiteler, enstitüler vb. kuruluşlar, kamu hizmetinin bir bütün olduğu ve kendilerinin de bunun bir parçası oldukları düşüncesiyle sorumluluk almalılar, işbirliğine giderek kurumları ve verdikleri hizmetleri tanımalılar ve yaptıkları araştırmalarla, incelemelerle sektörlerin önünü açmalıdırlar.

- Hizmetin vatandaşa en yakın birimlerle verilmesi gerektiğinden, İlde bulunan mevcut hizmet kuruluşları olduğu gibi, il özel idarelerine devredilmeli ve bunlar valiyle birlikte yeni oluşturulacak, güçlendirilmiş il meclisine karşı sorumlu olmalıdırlar. Meclisin genel siyasete, milli savunmaya, emniyete ilişkin, milli bütünlüğe, TBMM’nden çıkan genel ilkelere aykırı, terörü özendiren, öneren vb. yetkisi olmayan konularda alacağı kararlara karşı da vali yargıya giderek meclisi feshettirebilmelidir.
- Merkez, hizmetlere ilişkin genel politikaları ve standartları belirlemeli, hizmetin kalitesini denetlemeli ve dayatma yerine bilgilendirme yoluyla taşırayı yönlendirmelidir.
- Ancak bu devrediliş Ankara’daki bugünkü merkeziyetçi zihniyetin illere, valiliklere devri şeklinde olmamalıdır. Zira böyle bir devirle, Ankara’yı taşıraya taşıyarak verimliliği artıramayız. Hizmet verilenlere karşı sorumluluk yoksa, diğer bir deyişle hizmet alanlar yönetenleri denetleyemiyorsa yine sistem çalışmayacak ve temel göstergeler değişmeyecektir.
- Vatandaşa ne kadar güvenmeliyiz -bürokrasi ve bürokrat olarak-? İşin sahibi onlar olduğuna göre bürokratin onlara güvenip güvenmemek gibi bir lüksü olamaz, olmamalı. Tersine vatandaş bürokrata güvenmeli, onların güvenini kazanmak için neler yapılabileceğinin yolunu bürokrasi bulmalıdır.
- Eğer bu devir gerçekleşirse, yani il ve ilçe, ayrı bir bütçeye, plan-program yapma yetkisine kavuşursa, örneklendirilen tarzdan projeleri iş diye, bir başarı örneği diye kimse konuşamaz. Ancak yetkiler ve sorumluluklar mahalline devredilmediği sürece de, belirli illerde toplanmış binlerce insana hizmetinden yararlanmadan maaş vermeye devam edilir. Kamu personel açığı da hiçbir zaman bitmez ve bir yazarın -Çetin Altan- deyişiyle daha nice yılları ülke olarak ıskalmaya devam ederiz.
- Son söz olarak şu ifade edilebilir; yönetim yetkisinin vatandaşla paylaşımının en güzel örneğini Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları oluşturmaktadır ve buralar suiistimalin en az olduğu yerlerdir. Bu kurumlar, MİA’nın, temel hizmet üretmede en önemli araçları olmuşlardır ve Devletin taşrada görünen en önemli ve müşfik yüzüdür.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- BAYRAKTAR Gonca, (1999), “Yeni Sağ” Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **KÖK Araştırmalar Dergisi**, KÖKSAV C.1, S.2, Ankara.
- ÇOKER Ziya, (1998), “İçişleri Bakanlığı Örgüt ve Hizmetlerinde Çağdaş ve Kaliteli Yönetim İlkelerine Göre Yeniden Düzenleme Stratejisi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 70, S.421, İçişleri Bakanlığı, Ankara.
- KALABALIK Halil, (1996), “Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı?”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 68, S.413, İçişleri Bakanlığı, Ankara.
- PARLAK Bekir, (1996), “Türk Kamu Yönetiminde Örgüt İklimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 68, S.412, İçişleri Bakanlığı, Ankara.
- Resmi Gazete**, (26 Ekim 2001), TC Hükümeti-UNICEF 2001-2005 İşbirliği Programı.
- YETER Enis, (1998), “Cumhuriyetin 75. Yılında Yönetime İlişkin Görüşler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 70, S.421, İçişleri Bakanlığı, Ankara.

EK -YAŞAM KALİTESİ GÖSTERGELERİ

- 1 Sağlık Personeli Yardımı İle Yapılan Doğumlar
- 2 Tam Aşılılık Oranı
- 3 Sağlık Merkezlerine Başvuran İshalli Vaka Sayısı (5 yaş altı)
- 4 Düşük Doğum Ağırlığı
- 5 5 Yaş Altı Ölüm Oranı
- 6 Aile Planlamasında Etkili Yöntem Kullanım Oranı
- 7 İntihar Sayısı
- 8 İyotlu Tuz Kullanımı (Kişi Başına)
- 9 Evsiz İnsan Sayısı (Barınacak Yeri Olmayan)
- 10 Temiz İçme Suyuna Ulaşamayan Hane Halkı Sayısı/Oranı
- 11 Kanalizasyona Hiç Ulaşamayan Hane Halkı Sayısı/Oranı
- 12 Aile Eğitimi Programlarından Yararlanan Çocuk Sayısı
- 13 Okul Öncesi Eğitimde Yararlanan Çocuk Sayısı
- 14 Okur Yazarlık Oranı
- 15 İlköğretimde Okullaşma Oranı
- 16 Mesleki ve Yaygın Eğitim Programlarından Yararlananların Sayısı
- 17 Sivil Toplum Örgütleri Sayısı ve Üye Sayısı
- 18 Yasal Bildirim Süresinden Sonra Nüfusa Kayıt Olan Çocuk Sayısı
- 19 İhmal ve İstismara Uğramış Çocuk Sayısı
- 20 Yetişkinlerle Kalan Tutuklu ve Hükümlü Çocuk Sayısı
- 21 Kişi ve Mala Karşı İşlenen Suçlarda Mağdur-Sanık Sayısı
- 22 Korunma ve Bakım Altındaki Kişi (Çocuk-Yaşlı-Özürlü) Sayısı
- 23 Sırada Bekleyen Kişi Sayısı
- 24 Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Kişi Sayısı
- 25 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarından ve Yeşil Karttan Yararlananların Toplam İl/İlçe Nüfusuna Oranı

DEMOKRASİ ÖLÇÜMLERİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DE DEMOKRASİ*

Doç. Dr. M. Emin KÖKTAŞ**

Giriş

Günümüzde demokrasi kavramı ve olgusu, modern siyaset biliminin bu anahtar kavramını hemen hemen hiç itiraz edilemeyecek biçimde siyaset diline yerleştirmede önemli ölçüde başarılı olmuştur. Öyle ki, demokrasi karşıtları bile kullandıkları siyaset dilinde ona odaklanmışlar; eleştirilerini, demokrasi karşıtı olarak ortaya koymak yerine demokrasinin güncel tezahür şekillerine yöneltmektedirler.

Bununla birlikte, demokrasinin ne olduğu konusunda herkes tarafından aynı ölçüde kabul gören bir öğreti yoktur. Demokrasinin tanımı konusunda da, çeşitli açılardan eleştirilen bir dizi tanım denemesi bulunmaktadır. Bu denemeler çoğu kez demokrasinin bir unsurunu vurgulayarak öne çıkarmaktadır. Örneğin halk egemenliği, eşitlik, katılım, çoğunluk egemenliği, tolerans, egemenliğin sınırlanması, egemenliğin kontrolü, temel haklar, kuvvetler ayrımı, hukuk devleti, sosyal devlet, çok partili sistem, genel seçimler, açıklık, düşünce özgürlüğü, çoğulculuk vb. gibi. Bu nedenle bu unsurlara farklı vurgular yapan çeşitli demokrasi kuramları ortaya çıkmıştır (Guggenberger 1995:81).

Demokrasilerin ölçülmesi söz konusu olduğunda demokrasi kavramının operasyonelleştirilmesi gerekmektedir. Kavramların operasyonel olarak tanımlanması, yani ölçülebilir hale getirilmesi ilke olarak ampirik olmayı şart koşar. Doğrudan gözlemlenebilir fenomenlerin operasyonel tanımlarını yapma imkânı bulunmakla birlikte, normlar, değerler, inançlar gibi doğrudan gözlenemeyen kavramların ampirik olarak araştırılmasında bunların ölçülebilir hale getirilmesine, yani bir anlamda somutlaştırılmasına ihtiyaç vardır. Böylece kavramsal

* Bu makale, 7 Aralık 2001 tarihinde İzmir'de Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesinde yapılmış olan "AB Yolunda Türkiye'nin 2001 Sonu Manzarası" konulu sempozyumda sunulmuş olan bildirinin genişletilmiş şeklidir.

** DEÜ. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Böl. Öğretim Üyesi.

olarak nitelenen bir fenomenin somut olarak varlığı tespit edilir ve hangi ölçüde mevcut olduğuna veya olup olmadığına karar verilebilir. Bu nedenle iki şeye karar vermek gerekir: Göstergelerin seçilmesine ve göstergelerin operasyonelleştirilmesine (Mayntz v.d. 1978:18-22).

Demokrasinin herkes tarafından kabul edilebilecek bir tanımının yapılmasındaki zorluk demokrasiyi ölçme konusunda daha da artmaktadır. Bu nedenle demokrasiyi ölçmek kolay değildir. Bununla birlikte demokrasiyi ölçme konusunda önemli girişimler yapılmıştır ve yapılmaktadır. Bunu yapabilmek için egemenlik düzenlerinin bilimsel olarak karşılaştırılmasında mümkün olduğunca güvenilir, sağlam, standardize edilmiş ölçüm araçlarına ihtiyaç vardır.

Bu çalışmada yeni karşılaştırmalı demokrasi araştırmalarının demokrasiyi nasıl ölçtükleri, bunun için hangi göstergeleri kullandıkları ve hangi sonuçlara vardıkları ana hatlarıyla ele alınacak; kullanılan göstergeler bakımından Türkiye'de demokrasinin durumu ve Türk demokrasisinin aldığı puanlar ortaya konmaya çalışılacaktır. Böylece Türkiye'deki demokrasinin dışarıdan nasıl görüldüğü ve değerlendirildiği, karşılaştırmalı ampirik araştırmalardaki yerinin nerede olduğu gösterilmeye çalışılacaktır. Bu araştırmalarda ele edilen bulguların Türkiye'de demokrasi bağlamında yapılan tartışmalara ışık tutacak nitelikte olduğu düşünülmektedir. Bu çalışmada, araştırmaların ele aldığı bütün ülkelere tek tek yer verilmeyecek, Türkiye ile karşılaştırabilmek için bazı örnekler seçilmekle yetinilecektir.

Demokrasi Ölçümleri ve Türkiye

Demokrasiyi ölçme çabalarında karşılaştırmalı siyaset bilimi alanında yapılan çalışmalar ve bunlar arasında özellikle R. A. Dahl'in "Poliarşi" konusundaki çığır açan araştırması ve onun etkilediği araştırmalar önem taşımaktadır. Dahl'in meşhur ettiği poliarsî kavramı, çoğunluğun egemen olduğu ve iktidar merkezlerinin çeşitli olduğu bir devlet şekli anlatmaktadır. Ayrıca, mükemmel bir demokrasi ideale uygun olmamasına rağmen diğer siyasal sistemlere göre ona daha yakın olan bir siyasal sistemi anlatmak için kullanılan bir kavramdır. Kısacası Dahl, bizim bugün demokrasi dediğimiz ülkelere ve uygulamalara poliarsî demektedir. Dahl, poliarsî kavramıyla hem bir demokratik kalitenin ne ölçüde egemen olduğunun hem de demokrasinin varlığının anlaşılabilmesi için göstergeler sunduğunu düşünmektedir. Dahl'a göre demokratik bir devlet yönetimi öncelikle iki ölçümle anlaşılır: Seçme hakkına sahip yetişkin nüfusun katılımıyla ölçülen derecesi ile siyasal çıkarların tezahürü ve siyasal irade oluşum sürecindeki rekabet derecesi.

Dahl'in 1971'deki araştırmasında ülkeleri sınıflandırması seçme hakkına sahip olanların yetişkin nüfus içindeki payı ve muhalefet imkânı ile hükümetlerin

görevden alınabilme imkânı ile ilgili göstergelere dayanmaktadır. Muhalefet ve hükümetlerin görevden alınabilmesi konusu özellikle şu ölçütlere dayanmaktadır: 1- Yayın özgürlüğünün ölçüsü; 2- Rejimin anayasaya göre statüsü (anayasal, otoriter, totaliter); 3- Seçim sisteminin yarışmacılık derecesi; 4- Muhalefet gruplarının özgürlük derecesi; 5- Birlikler tarafından çıkarların devşirilme düzeyi; 6- Siyasal partiler tarafından çıkarların devşirilme düzeyi; 7- Yasama meclisleri tarafından çıkarların toparlanması; 8- Partiler sisteminin niceliksel yönü; 9- Yatay iktidar bölüşümü; 10- Yasama meclisinin statüsü, efektif olup olmadığı (Schmidt 2001:258).

Onun demokrasi ölçümü hangi bulguları ortaya koymaktadır? 1971 tarihli araştırmasında 60'lı yılların sonunda 26 tam gelişmiş poliarşi, seçim sistemiyle ilgili önemli kısıtlamaları olan üç özel durum ve altı yaklaşık poliarşi tespit etmektedir. Bu bulgulara göre gelişmiş poliarşiler arasında genelde Batılı sanayileşmiş ülkeler ve Lübnan yer almaktadır. Seçim siyaseti ile ilgili ciddi sınırlamalar getiren ülkeler ise ABD, İsviçre ve Şili'dir. Bu çalışmada Türkiye yaklaşık ya da yarı poliarşi olan altı ülke arasında yer almaktadır. Diğerleri Kolombiya, Malezya, Venezüella, Kıbrıs ve Dominiken Cumhuriyeti'dir (Schmidt 2001:260-261). Dahl'ın bu çalışmada 114 ülkeyi değerlendirmeye aldığını, bunlardan sadece 35'ini poliarşi ve "aşağı-yukarı/yaklaşık poliarşi" olarak kabul ettiğini ve Türkiye'yi de bunlar arasında saydığını düşünürsek, bu tarihlerde Türkiye'nin eksiklikleri olsa da poliarşiler arasında kabul edildiği anlaşılmaktadır. Nitekim Powell "Çağdaş Demokrasiler" adlı karşılaştırmalı araştırmasında, bilim adamları arasında 1958-1976 dönemleri arasında 26 ulusun işler demokrasiyi kurdukları yolunda yerleşmiş bir oydaşma bulunduğunu ifade ederek, bunlara aralarında Türkiye'nin de bulunduğu üç ülkeyi ekleyerek sayıyı 29'a çıkarmaktadır. Böylece Powell Türkiye'yi, demokratik rejimin ciddi biçimde sınırlandırıldığı veya ertelendiği (1960-61 ve 1971-72) ülkeler arasında görmekle birlikte son tahlilde demokratik olarak kabul etmektedir (Powell 1990:7-8).

Dahl, "Demokrasi ve Eleştirileri (1989)" adlı kitabında gelişmiş bir poliarşinin yedi kurumun varlığıyla anlaşılabileceğini ifade etmektedir: 1) İzlenecek politika ile ilgili kararlar anayasal olarak seçilmiş görevlilere bırakılmıştır. 2) Seçilmiş görevliler, adil ve özür biçimde ve düzenli olarak yapılan seçimlerle seçilmekte ve barışçı biçimde görevlerinden uzaklaştırılmaktadır. 3) Bütün yetişkinler siyasal görevde bulunanların seçimine katılma hakkına sahiptirler. 4) Yetişkinlerin çoğunun seçimlerde kamusal mevkiler için yarışma hakkı vardır. 5) Yurttaşlar, düşünce özgürlüğüne, özellikle egemen ideolojinin eleştirisi de dâhil olmak üzere siyasal ifade özgürlüğüne sahiptirler. 6) Yurttaşlar, alternatif enformasyon kaynaklarına ulaşma imkânlarına, yani haberleşme özgürlüğüne sahiptirler. 7) Yurttaşların siyasal partiler ve çıkar grupları gibi siyasal kuruluşlar da

dâhil olmak üzere yönetimin kararlarını etkilemeye çalışan özerk kuruluşlar oluşturma ve bunlara katılma hakları vardır ve bu haklar etkin biçimde güvenceye alınmıştır. Dahl'a göre bu kurumlara sahip olan ülkelerin sayısı 20. yüzyılda büyük bir artış göstermişse de, demokratik olmayan rejimlerin sayısı poliarşilerden hala çok fazladır (Dahl 1993:296-297).

Dahl, "Demokrasi ve Eleştirileri" adlı kitabında yeni bir demokrasi ölçümü yapmamakta, daha sonra değineceğimiz Vanhanen ve M. Coppedge ile W. Reinicke'in ampirik araştırmalarının sonuçlarına dayanarak değerlendirmeler yapmaktadır. Ona göre 1980'lerin ortalarında 168 sözde bağımsız ülkeden 51'inde poliarşi egemendir. Bu sayı M. Coppedge ve W. Reinicke'in araştırmasında 0 ve 1 puan alan ve demokratik olarak kabul edilen ülkelerin sayısıdır. Buna göre 1980'lerde poliarşiler ülkelerin üçte birinin altında kalmaktadır ve bunlar arasında Türkiye bulunmamaktadır.

Özellikle 80'li yıllarda ve 90'lı yılların başlarında geniş ölçüde Dahl'dan hareket eden ve uluslararası karşılaştırma temeline dayanan bir dizi demokrasi ölçümünün yapıldığı görülmektedir. Bu demokrasi ölçümleri belli bir ülkenin tam demokratik, yarı demokratik veya demokratik olmayan şeklinde ele alınıp alınmayacağı konusunda öğretici bilgiler ve değerlendirme ölçüleri sunmaktadır.

Çeşitli ülkelerin demokratikleşmesini farklı araştırmalarda ele alan Tatu Vanhanen'in demokrasi indeksinin temelinde Dahl'ın poliarşi kuramının iki anahtar boyutu vardır: Katılma derecesi (K) ve rekabet derecesi (R). Onun bu konudaki formülü kısaca şöyledir: Demokratikleşme (D)= (KXR):100 Yani katılım derecesi çarpı rekabet derecesi bölü 100. Katılım derecesi ve rekabet derecesini bulmak için de ayrıca işlem yapılmaktadır. K= seçmenlerin sayısı bölü yetişkin nüfusun sayısı çarpı 100. Vanhanen, %10'u baraj değeri olarak kabul etmektedir. Rekabet, ulusal bir seçimde en kuvvetli partinin oy oranı 100'den çıkarılarak elde edilir. Bir başka ifade ile rekabet, küçük partilerin, parlamento veya başkanlık seçimlerinde yahut her iki seçimde birden kullanılan oylarda elde ettikleri toplam oyun yüzdesidir. Dolayısıyla tek partili bir sistemde rekabet sıfır olurken, rekabetçi iki partili bir sistemde bu %50'ye yaklaşacak ve birçok partili sistemde %50'nin epeyce üzerine de çıkabilecektir. O, %30'u bir baraj değeri olarak almaktadır (Dahl 1993:304; Schmidt 2001:264).

Bu formülün anlamı şudur: Eğer K ve R büyükse bu, yüksek sayısal değerleri, yani demokrasiyi gösterir. Eğer seçime katılma düşükse demokratikleşme indeksi düşük değerleri gösterir; eğer seçime katılma hakkı yoksa demokratikleşme indeksi sıfır çıkar. Seçime katılma yüksek, rekabet derecesi düşükse ya da yoksa sonuç yine düşük ya da sıfır çıkar. Örneğin tek partili bir devlette (örneğin

birleşmeden önce Doğu Almanya'da olduğu gibi) katılma yüksek olabilir, fakat rekabet olmadığı için demokratik olma sıfırdır.

Ona göre demokrasinin göstergesi demokratikleşme indeksidir (ID). Demokrasiye geçiş için baraj değeri ise 5.0'dır. Buna göre bir ülkenin demokrasi olarak nitelenebilmesi için:

(a) Toplam nüfusun % 10'u veya daha fazlası seçimlere katılmalıdır (P).

(b) Oyların % 30'u veya daha fazlası en büyük partiden başka partilere gitmelidir (C).

(d) ID veya PxC 5.0'dan küçük olmamalıdır. Dolayısıyla P % 10'luk barajda ise C'nin en azından % 50 olması gerekmektedir. C, % 30'luk barajda ise P'nin en az % 16.6 olması gerekir (Dahl 1993:304).

Vanhanen'in iki araştırması dikkat çekmektedir. Bunlardan birincisi 1980-1985 tarihleri arasında 147 ülkeyi kapsamaktadır, daha yeni olan ikincisi 1993'de demokrasinin durumu hakkında bilgi vermektedir. İlk araştırmanın sonuçlarına göre 147 ülkeden 61'i sıfır değerini, 32'si ise 0-5 arası bir değer almıştır. Buna göre toplam 93 ülkenin demokratikleşme için gereken 5.0 barajının altında kaldığı görülmektedir. Bu çalışmada Türkiye 1.5'lik bir değerle demokratikleşme barajının oldukça altında bulunmaktadır. Batılı ülkeler genelde 30'un üzerinde puan almış görünmektedir. Bunlar arasında ise 43.8 ile Belçika birinci sırada, 41.6 puan ile İtalya ikinci sırada yer almakta; 17.4 puan alan Amerika'nın durumu dikkat çekmektedir.

172 ülkeyi kapsayan 1993'deki araştırmanın sonuçlarına göre sıfır puan alan ülkelerin sayısı 33, sıfır ile beş puan alan ülke sayısı 25'dir. Buna göre hiçbir şekilde demokratik olarak kabul edilemeyecek ülke sayısı toplam olarak 58'dir. Bu durum bir önceki çalışmayla karşılaştırıldığında demokratikleşme yönünde bir artışın olduğunu göstermektedir. Bu araştırmanın sonuçlarına göre en yüksek demokrasi değerine 47,9 ile yine Belçika sahiptir. Genel olarak en yüksek demokrasi değerine Batılı ülkeler sahip görünmektedir. 35,4 ile Bulgaristan birinci grupta yer alırken Macaristan, Romanya, Hırvatistan ve Rusya 20 ile 30 arasında bir demokrasi indeksine sahip görünmektedir. 20'nin altındaki değerlere ise Bangladeş (19,0) Hindistan (17,6) ve Türkiye (12,0) gibi ülkeler sahiptir. Buna göre Türkiye demokratikleşme barajını aşmış görünmektedir. 10'un altındaki demokrasi değerlerini alan ülkelere İran (9,2), Suriye (9,2) gibi ülkeler örnek verilebilir ki, bunlar da barajın üzerinde yer almaktadırlar. Sıfır alan ülkelere ise Afganistan, Çin, Uganda ve Zaire örnek verilebilir (Verilerin tablo halinde dökümü için bkz: Schmidt 2001:275-282).

Bu bulgulara bazı itirazlar da yapılmıştır. Amerika'nın puanı her ne kadar bu araştırmada biraz yükselmiş görünse (20.7) de Rusya'nın (27,6) altında kalması ilginç bulunmuştur.

M. Coppedge ve W. Reinicke (1990) 167 ülkeyi kapsayan araştırmalarında Vanhanen'den farklı olarak rekabetin kurumsal şartlarını araştırdılar ve poliarşi skalasını dört büyüklüğe dayandırdılar: Centilmence yapılan ulusal seçimler, düşünce özgürlüğü, parti ve birlikler şeklinde örgütlenme özgürlüğü ve hükümetin bilgi kaynaklarına alternatif bilgi kaynaklarının kullanılabilirliği. 1985'de yapılan bu araştırmada sıfır poliarşinin varlığını, yani demokrasiyi, 10 ise poliarşinin yani demokrasinin yokluğunu göstermektedir. Batılı ülkelerin genelde sıfır puan aldığı bu araştırmada 41 ülke sıfır, 10 ülke 1, 9 ülke 2 puan, 28 ülke 10 puan almıştır. Bulgaristan, Çekoslovakya, Romanya gibi Doğu Avrupa ülkeleri bu araştırmada 10 puan alan, yani demokratik olmayan ülkeler arasında yer almaktadır. Yunanistan, Hindistan ve Endonezya gibi ülkeler bu araştırmada 2 puan alırken, Türkiye, Mısır, El Salvador, Güney Kore, Malezya, Malta, Nikaragua ve Filipinler gibi ülkelerle aynı puanı (4 puan) almakta, demokratik olarak kabul edilmemekte, ancak demokratik olmayanlar arasında da yer almamaktadır (Verilerin tablo halinde dökümü için bkz: Schmidt 2001:275-282).

Coppedge ve Reinicke'in araştırmasında yürütmeye konan frenlenmenin eksik kaldığı eleştirisi, Keith Jagers ve Ted R. Gurr'un demokrasi ve otokrasi skalalarında giderilmeye çalışılmıştır. Bu yazarlara göre demokrasi öncelikle üç yönlüdür: 1-Vatandaşların siyasal önceliklerini etkili olarak devşirdikleri ve bir araya topladıkları kurumlar ve süreçler; 2-Medeni hakların ve özgürlük hakkının garanti altına alınması; 3-Yürütme iktidarının kurumsal olarak sınırlandırılması. Buna bağlı olarak "kurumlaşmış demokrasi"nin göstergesi olarak beş özellik kabul edilmektedir: 1) Siyasal katılmanın rekabet yoğunluğu; 2) Siyasal katılmanın düzenlenmesi; 3) Görevde bulunanların seçilmesinde rekabet derecesi; 4) Görevde bulunanların seçilmesi sürecinin açıklığı; 5) Yürütmenin sınırlanması. Onların demokrasi anlayışına göre olgun bir demokrasi operasyonel olarak a) siyasal katılmanın bütün kapsamıyla yarışmacı olduğu, b) siyasal önderliğin devşirilmesinin açık seçimler yoluyla başarıldığı ve c) yürütmenin zirvesi için özsel sınırlamaların olduğu bir sistemdir (Schmidt 2001:267-268).

Jagers ve Gurr tarafından geliştirilmiş olan demokrasi göstergesinde 0 değeri demokratik unsurların yokluğunu, 10 değeri ise tam gelişmiş demokrasinin varlığını göstermektedir. 1993'de araştırılan 161 devletten 10 değerini Batı Avrupa devletleri dışında çeşitli ülkeler ve bunlar arasında Türkiye almaktadır (toplam 34 ülke). Bu araştırmada Türkiye, İspanya (9), İsrail'den (9) daha iyi puan almıştır. 9 puan alan ülkeler dokuz tanedir. Türkiye sadece bu araştırmada demokratik bir ülke olarak görünmektedir. 0 değerini 1989/90'dan önce sosyalist

olan ülkeler ile Mısır, Cezayir, Çin ve Angola vb. ülkeler almaktadır. Bu iki uç değer arasındaki değerleri alan ülkelerden bazıları Pakistan, Hindistan ve Polonya (8), Rusya (7), Hırvatistan (5), Romanya (4) dır. Bu araştırmada Fransa'nın (7 değeri almıştır) Türkiye'nin altında yer alması ilginç bulunmuştur.

Kenneth A. Bollen'in hazırladığı 1980 için liberal demokrasi indeksinde 0 demokrasinin yokluğunu, 100 tam gelişmiş liberal demokrasinin varlığını göstermektedir. 152 ülkeyi kapsayan bu araştırmada 90 ile 100 tam puan alan ülkelerin toplamı 32'dir ve bunlar genellikle Batılı ülkelerdir. Bunların dışında örneğin Mısır 33, Cezayir 17, Bangladeş 44, Haiti 17, Hindistan 94, İran 33, Irak 17, Kıbrıs (Yunan) 56 puan almıştır. Türkiye'nin aldığı puan ise 11'dir ve bu puanla demokratik olmayan ülke kategorisinde yer almaktadır.

Axel Hadenius'un siyasal hak ve özgürlüklerin ölçümünü esas alan, siyasal önderlerin özgürce seçilmeleri göstergesi ile seçme hakkı ve seçimlerin centilmence yapılması göstergesine dayanan demokrasi endeksinde 0 değeri demokrasinin yokluğunu, 10 değeri ise tam yaygın demokrasiyi göstermektedir. 1988 tarihinde, aralarında demokratik Avrupa ülkelerinin yer almadığı 132 ülkeyi kapsayan araştırmada 9 ve 10 puan alan ülkelerin sayısı 28, 0 alan ülke sayısı 10'dur. Bu araştırmada örneğin İran 2.1, Mısır 5.8, Suriye 0.6, Tunus 2.9, Kıbrıs (Yunan) 10, Brezilya 8.1, Filipinler 8.1, Fas 3.4, Hindistan 9, Honduras 8.3, İsrail 9 puan almıştır. Türkiye'nin ise aldığı puan 6.7'dir ve demokrasiye yakın durmaktadır.

Raymond D. Gastil, Freedom House'un 1988 özgürlük indeksine dayanarak hazırladığı siyasal haklar ve sivil haklar indeksini 2'den 14'e kadar uzanan bir özgürlük skalasında topladı. 2 değeri, güvenceye alınmış kapsamlı siyasal ve sivil hakların varlığı anlamına gelmektedir ve özgürlük yahut demokrasiyi göstermektedir. 14 ise bu tür hakların ve özgürlüğün bütünüyle yokluğunu göstermektedir. Gastil'in 1988'de yaptığı hesaplamaya göre örneğin ABD 4, Almanya 3, Japonya 2, Arjantin 3, Fransa 3, Belçika 2 puan alırken, Çin 12, İspanya 11, Irak 14, İran 11, Fas 9, Hindistan 5, Nijer 10, Ukrayna 10, Türkiye 10, Kamboçya 14, Kamerun 12, Malezya 9, Mısır 9, Meksika 7, Nijerya 10, Romanya 14 puan almaktadır. Buna göre yine Batılı ülkeler genelde 2 ile 5 arasında bir puanla demokratik ülkeler arasında yer almaktadır. Bu araştırmada Türkiye, demokratik olmamaya yakın bir noktada kısmen demokratik ülkeler arasında oldukça kritik bir konumda bulunmaktadır. Malezya ve Mısır'ın Türkiye'den görece iyi puan alması dikkat çekicidir (Verilerin tablo halinde dökümü için bkz: Schmidt 2001:275-282).

Demokrasilerin ölçümü konusunda üzerinde daha dikkatle durulması gereken bir başka araştırma dizisi de Freedom House (Özgürlük Evi) tarafından dünya çapında yıllık olarak yapılan ve raporlar halinde yayımlanan araştırmalardır.

Uluslararası bağımsız bir sivil toplum kuruluşu olan Freedom House, 1972 yılından bu yana dünyada siyasal ve sivil özgürlükler üzerine yıllık raporlar yayınlamaktadır. Bu kurum ülkeleri sahip oldukları özgürlük değeri bakımından üç kategoriye ayırmaktadır: Özgür ülkeler, kısmen özgür ülkeler ve özgür olmayan ülkeler. Bu ayrıma temel oluşturmak üzere kullanılan göstergelerin değerlendirilmesinde 1 ile 7 arasında değişen bir skala kullanılmaktadır. Bu skalada 1.0 ile 2.5 arasında puan alan ülkeler özgür, 3.0 ile 5.5 arasında puan alanlar kısmen özgür, 5.5 ile 7.0 arasında puan alan ülkeler özgür olmayan ülkeler olarak kabul edilmektedir. Buna göre 1.0 puanı gelişmiş demokratik devleti, 7.0 ise tam otoriter devleti göstermektedir. Bu skala, sivil ve siyasal haklar ile ilgili olarak kullanılan göstergelerden ayrı ayrı alınan puanların ortalamasından oluşmaktadır. Bu hakların birinden örneğin 5.0, diğerinden 6.0 alan ülkeler 5.5 ortalama ile hem kısmen özgür hem de özgür olmayan olarak değerlendirilebilmektedir. 1972 yılından beri düzenli olarak yapılan araştırmalar araştırmacının yapıldığı yıldaki bütün ülkeleri kapsamaktadır. Örneğin 1999-2000 yılında yapılan araştırma 192 ülke ve 60 bağımlı ülkeden elde edilen verilerden oluşmaktadır.

Yaklaşık 30 yıllık bir dönemi kapsayan ve 29 ayrı araştırmadan oluşan bu raporlar bir yandan dünyada demokrasinin ya da sivil ve siyasal hakların gelişimi hakkında bilgi verirken, diğer yandan tek tek ülkelerin bu dönem içinde gösterdikleri demokratikleşme trendleri hakkında da önemli bilgiler vermektedir.

Freedom House'un araştırmalarında kullanılan sorular her zaman aynı olmamakla birlikte siyasal ve sivil haklar bağlamında genel olarak şu konular ve sorular araştırılmaktadır.

Sivil haklar, dört başlık altında toplanan şu sorulardan oluşmaktadır:

A) İfade ve inanç özgürlüğü: 1-Medya ve yazı hayatının sansürden özgürlüğü mevcut mudur? 2-Serbest dini kurumlar ile özel ve kamusal alanda dinsel ifade özgürlüğü var mıdır?

B) Kurumsal ve örgütsel haklar: 1-Örgütlenme, toplantı ve gösteri özgürlüğü var mıdır? 2-Siyasi partiler, sivil örgütlenmeler özgür müdür? 3-Hür teşebbüs, serbest ticari birlikler ve etkin toplu sözleşme var mıdır?

C) Hukukun üstünlüğü ve insan hakları: 1-Yargı bağımsız mıdır? 2-Hukuk, sivil ve cezai olaylara hâkim midir? Vatandaşların yasa önünde eşitliği egemen midir?, Polis sivil otoriteye tabi midir? 3-Siyasal terörden, keyfi tutuklanma, sürgün ve işkenceden korunma var mıdır? 4-Aşırı devlet umursamazlığı ve yolsuzluk var mıdır?

D) Kişisel özerklik ve ekonomik haklar: 1-Açık ve serbest özel tartışma imkanı var mıdır? 2-Kişisel özerklik var mıdır; devlet, seyahat, ikamet yeri seçimi ya da iş seçimini kontrol ediyor mu? 3-Mülkiyet hakları güvencede midir; vatan-

daşlar özel iş kurma hakkına sahip midir? 4-Kadın-erkek eşitliği, eşini seçme özgürlüğü var mıdır? 5-Fırsat eşitliği var mıdır?

Siyasal haklar skalasında ise şu sorular araştırılmaktadır: 1-Devlet ve/veya hükümet başkanı serbest, adil bir seçimle mi seçilmiştir? 2-Yasamadaki temsilciler özgür bir seçimle mi seçilmiştir? 3-Adil bir seçim yasası, seçim mücadelesinde fırsat eşitliği var mıdır; oyların doğru sayımı yapılmış mıdır? 4-Seçmen tercihlerinin iktidarın oluşumuna yansımaları güvenceye alınmış mıdır? 5-Vatandaşların özgürce katılabileceği çok partili bir sistem var mıdır? 6-Seçim yoluyla iktidar olma imkânına gerçekten sahip bir muhalefet var mıdır? 7-Halk, askeriye, dış güçlerin, totaliter partilerin, dini hiyerarşilerin, ekonomik oligarşilerin ve diğer baskı gruplarının egemenliğinden özgür müdür? Vatandaşın özerkliği var mıdır ve ekonomik oligarşilerin egemenliği dâhil olmak üzere askeri ve başka tür egemenlikten özgür olma egemen midir? 8-Kültürel, etnik, dini ve diğer azınlık gruplarının kabul edilebilir ölçüde kendi geleceklerini belirleme, kendini yönetme, özerklik ya da karar alma sürecine katılımda informal oydaşma bulunmakta mıdır?

Siyasal hakların kontrol listesinde ek olarak ayrıca iki soru kullanılmaktadır: a) Partilerin ya da seçim sürecinin olmadığı geleneksel monarşilerde sistem halka danışıyor mu; politika belirlemede tartışmayı özendiriyor mu ve yönetenlere karşı başvuru hakkını güvenceye alıyor mu? b) Hükümet ya da gücü elinde tutan otorite, bilinçli olarak ülkenin etnik yapısını, kültürünü yok ediyor mu ya da diğer gruplar lehine siyasal dengeyi bozuyor mu?

Freedom House'un bulgularına toplu olarak bakıldığında bazı ülkelerin demokratik/özgür olma ya da olmama bakımından görece istikrarlı bir çizgiyi sürdürdükleri, bazılarının belli tarihlerden sonra belirgin biçimde demokratikleştikleri ya da özgür ülkeler arasına katıldıkları, bazılarının ise özgür olma ile olmama arasında önemli zikzaklar çizdikleri, diğer bazılarının ise geriledikleri gözlenmektedir. Burada bütün ülkelerin tecrübelerini ayrıntılı olarak ele almak mümkün değildir. Ancak diğer ülkelerden bazı örnekler vererek Türkiye üzerinde durmak ve en son araştırma olan 2000-01 tarihli araştırmanın sonuçlarını karşılaştırmalı olarak ele almak istiyoruz.

Araştırmalarda, yerleşik demokrasiye sahip olarak bilinen ülkeler genelde birinci kategoride yani özgür/demokratik ülkeler kategorisinde yer almaktadır. Ancak, bu kategoride salt bu ülkeler yer almamaktadır, süreç içinde bu kategoriye katılan ülkelerin sayısı artmaktadır. Örneğin 1984-85'den itibaren Arjantin, 1990-91'den itibaren Benin, daha önce totaliter ülkeler arasında yer alan Bolivya (1982-83'den itibaren), önceleri totaliter olan Ekvator (1979-80'den itibaren) gibi. Bu noktada dikkati çeken bir husus Sovyetler Birliği'nin çökmesin-

den sonra Doğu Avrupa ülkelerinin, örneğin Bulgaristan (1991-92'den itibaren), Çek Cumhuriyeti (1993-94'den itibaren), Macaristan (1990-91'den itibaren), Romanya (1996-97'den itibaren) açık biçimde özgür/demokratik ülkeler arasında yer almalarıdır.

Bazı ülkeler de 1972-2001 arasındaki dönemde istikrarlı biçimde otoriter/özgür olmayan kategorisinde bulunmaya devam etmektedir. Bunlara Afganistan, Cezayir, Angola, Suudi Arabistan, Çin, Kamerun, Küba, Irak gibi ülkeler örnek olarak verilebilir.

Zikzak çizen ülkelere ise Brezilya, Guatemala, kısmen Hindistan, Meksika, Pakistan, Nijerya, Tayland örnek verilebilir. Brezilya 1972-85 arasında kısmen özgür, 1985-93 arasında özgür, 1993'den itibaren tekrar kısmen özgür kategorisinde yer almaktadır. Guatemala 72'lerde özgür iken daha sonra kısmen özgür ve özgür olmayan arasında gidip gelmiş, 85'den sonra kısmen özgür kategorisinde karar kılmış görünmektedir. Hindistan özgür (1991'e kadar) ile kısmen özgür (1991-98 arası) kategorileri arasında gidip gelmektedir. Son durumu (1998-2001) özgür kategorisidir. Meksika kısmen özgür kategorisinin uç puanları arasında gidip gelirken 2000-2001'de özgür kategorisine girmiş görünmektedir. Nijerya 1972-79 arasında kısmen özgür, 1979-84 arasında özgür, 1984-88 arasında özgür olmayan, 1988-94 arasında kısmen özgür, 1994-1999 arasında özgür olmayan, 1999-2001 arasında tekrar kısmen özgür ülkeler kategorisinde yer almaktadır. Pakistan, çok farklı puanlarla özgür olmayan ile kısmen özgür kategorisi arasında gidip gelmektedir. Tayland 1972-73'de özgür olmayan/otoriter ülkeler arasında yer alırken, daha sonra bazen özgür olmayan, bazen kısmen özgür, bazen özgür kategorileri arasında gidip gelmekte; 1998-99'dan itibaren özgür ülkeler kategorisinde yer almaktadır. İran da 1972-78 arasında özgür olmayan ülke iken, 1978-1981 arasında kısmen özgür olmuş, bundan sonra tekrar özgür olmayanlar kategorisine katılmıştır. Mısır ise özgür olmayan (1972-74) bir konumdan kısmen özgür (1974-93 arası) konumuna geçmiş, sonra tekrar özgür olmayan konumuna (1993-2001) dönmüş görünmektedir.

Türkiye'nin durumuna gelince, 1972-74 arasında kısmen özgür, 1974-80 arasında özgür, 1980'den sonra ise sürekli olarak kısmen özgür bir ülke görünümündedir. Ancak, bu kategori içinde aldığı puanlar değişmektedir. 1980-82 arasında 5.5 puanla özgür olmayan sınırında iken daha sonra puanları giderek azalmakta, 2.4'e kadar düşmekte, yani özgür kategorisinin sınırına gelmekte; 1994-96 arasında tekrar üst sınıra, yani 5.5'e çıkmakta, sonra tekrar 4.5'e düşmektedir.

2000-01 yılı itibariyle bakıldığında Türkiye, Tonga, Togo, Ukrayna, Venezüella, Zambiya, Arnavutluk, Ermenistan, Bangladeş, Burkina-Faso, Cibuti, Endonezya, Fas, Mozambik, Nepal, Nikaragua, Nijer, Nijerya, Peru, Paraguay,

Kuveyt, Katar, Senegal gibi ülkelerle aynı kategoriye paylaşılmaktadır, yani kısmen özgür ülke konumundadır.

Freedom House'un bulguları bütün olarak değerlendirildiğinde, özgürleşen ülkelerde bir artışın olduğu gözlenmektedir. 1989 yılında ülkelerin 61'i özgür, 39'u kısmen özgür, 68'i özgür olmayan kategorilerinde yer alırken, 1994'de 72'si özgür, 63'ü kısmen özgür, 55'i özgür olmayan kategorilerinde yer almaktadır. 2000 yılında ise özgür ülkelerin sayısının 85'e çıktığı, kısmen özgür ülkelerin sayısının 60, özgür olmayan ülkelerin sayısının ise 47'ye düştüğü gözlenmektedir. Bu durum dünyada genel olarak bir demokratikleşme trendinin varlığını göstermektedir. Nitekim S. Huntington'un "Üçüncü Dalga" kuramı da bu eğilimi doğrular niteliktedir. Huntington da Türkiye'yi demokratik ve otoriter sistemler arasında gidip gelen ülkeler arasında kabul etmektedir. Ona göre bu tür ülkeler, yani demokrasi ile otoriter sistemler arasında gidip gelen ülkeler, daha popülist demokratik yönetimlerle daha muhafazakâr askeri rejimler arasında gidip gelme eğilimindedirler (Huntington 1996:40).

Freedom House'un 2000 yılı için hazırladığı özgürlük haritasında, dünya nüfusunun % 38.90'nının özgür, % 25.58'inin kısmen özgür, % 35.51'inin ise özgür olmayan kategorilerinde yer aldığı görülmektedir. Türkiye bakımından ilginç olan husus, 1980 öncesinde özgür ülkeler kategorisinde yer alırken 80' sonrasında kısmen özgür ülkeler arasında yer almasıdır.

Sonuç

Sosyal bilimler alanında yapılan ampirik araştırmalar çeşitli açılardan eleştirilebilir ve eleştirilmektedir de. Bu eleştiriler demokrasi gibi ölçümü çok kolay olmayan konularda daha da fazlasıyla geçerlidir. Nitekim demokrasiyi ölçme çabasındaki karşılaştırmalı ampirik demokrasi araştırmaları da kullandıkları teknikler ve göstergeler bakımından eleştirilmektedir. Bu eleştiriler, her yeni araştırmada daha güvenilir ölçüm araçları bulmaya özen göstermeye katkıda bulunmaktadır. Bir de ampirik araştırmaların sonuçlarına kesin sonuçlar olarak bakmamak gerekmektedir. Demokrasiyi ölçme çabasındaki araştırmalara genel olarak bakıldığında, kullandıkları göstergeler ve elde ettikleri bulgular bakımından aralarında bazı farklılıklar bulunmakla birlikte genelde benzer sonuçlar verdikleri görülmektedir.

Bu karşılaştırmalı ampirik demokrasi araştırmalarının sonuçları Türkiye açısından topluca değerlendirildiğinde Türkiye'nin, 1980 sonrası itibarıyla bir araştırmada demokratik ülkeler arasında, bir araştırmada ise demokratik olmayan ülkeler arasında yer aldığı görülmektedir. Diğer araştırmalarda aldığı puanlar değişmekle birlikte iki grup arasında bulunduğu gözlenmektedir. Bunun anlamı Türkiye'nin genellikle kısmen demokratik ya da yarı demokratik ülkeler arasında

yer aldığıdır. Nitekim A. Lijphard da karşılaştırmalı "Çağdaş Demokrasiler" araştırmasında Ocak 1980'de 51 demokratik ülke arasında Türkiye'yi de sayarken, aynı yıl demokrasiler arasından çıktığını ifade etmektedir (Lijphard ty:38). Öyle görünüyor ki hala tekrar demokratiklik kategorisinde yer alamamıştır.

Ampirik araştırmalar bağlamında dikkati çeken diğer bir husus, bulguların, Türkiye'de demokrasinin 1980 öncesi dönemde görece daha iyi bir konumda olduğu, 1980 sonrasında belirgin biçimde gerilediği, sonra tekrar görece bir iyileşme sürecine girdiğini göstermeleridir. Ancak, bu gelişme trendinin, dünyadaki demokratikleşme trendinin gerisinde kaldığı anlaşılmaktadır. Örneğin 1990'lar öncesinde demokratik ya da kısmen demokratik ülkeler arasında yer almayan Doğu Avrupa'nın sosyalist ülkeleri ve diğer birçok ülke 90'lardan sonra demokratik ülkeler arasında yer almaya başlamışlardır. Türkiye ise geçiş sürecini bir türlü tamamlayamayarak kısmen demokratikliğini sürdürmektedir. Kuşkusuz durum ümitsiz de görünmemektedir. Ancak konunun salt hukuki düzenleme sorunu olmadığı, siyasal kültürle bağlantılı olarak toplumsal, kültürel boyutlarıyla da düşünülmesi gereği bulunmaktadır.

Sonuç olarak, bu ampirik bulguların, Türkiye'de demokrasi bağlamında yapılan tartışmaların şekline, boyutuna; yapılmaya çalışılan anayasal düzenlemelere ve demokrasinin karşı karşıya bulunduğu sorunlara bakıldığında, bunlarla örtüştüğü söylenebilir.

KAYNAKLAR

- Bernd Guggenberger, "Demokratie/Demokratietheorie", Dieter Nohlen (Hrsg.) **Wörterbuch. Staat und Politik**, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 1998.
- Dahl, Robert A., **Demokrasi ve Eleştirileri**, (Çev: Levent Köker), Ankara 1993.
- Freedom House, **Freedom in the World Country Ratings, 1972-73 to 2000-01**, www.freedomhouse.org/ratings/index.htm
- Huntington, Samuel P., **Üçüncü Dalga**, (Çev: Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1996.
- Lijphard, Arend, **Çağdaş Demokrasiler**, (Çev: E. Özbudun, E. Onulduran), Yetkin Yayınları, Ankara ty.
- Mayntz, R., K. Holm, P. Hüpner, **Einführung in die Methoden der empirischen Soziologie**, 5. baskı, Opladen 1978.
- Powell, G. Bingham, Jr, **Çağdaş Demokrasiler**, (Çev: Mehmet Turhan), Siyasi İlimler Derneği ve TDV Yayınları, Ankara 1990.
- Schmidt, Manfred G., **Demokrasi Kuramlarına Giriş**, (Çev: M. Emin Köktaş), Vadi Yayınları, Ankara 2001.

LİYAKAT SİSTEMİNİ KORUMANIN FARKLI BİR YOLU: LİYAKAT İLKESİ KORUMA KURULU

Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK*

GİRİŞ

Liyakat ilkesinin özellikleri bürokrasinin karakterini belirlemektedir. Gerçekten de rasyonel işleyen bir bürokrasinin varlığı için liyakat sisteminin tavizsiz uygulanması son derece önemlidir. Bu bakımdan liyakat ilkesinin varlığı yeterli değildir. Önemli olan uygulamada ne derece dikkatli davranıldığıdır. Özellikle kamu yönetiminde reform düşüncelerinin yoğun olarak tartışıldığı günümüzde hükümetin ve bürokrasinin her seviyesinde liyakat ilkesinin nasıl oluşturulacağı ve korunacağı temel sorunların başında gelmektedir. Liyakat sisteminin objektif olarak sürekli uygulanması bu konuda başta gelen sorunlardan biridir. Bu çalışmada, liyakat ilkesinin korunması bakımından Liyakat Koruma Kurulu adı altında bir kurulun oluşturulması önerilmektedir. Bunun için öncelikle liyakat ilkesinin Türkiye bakımından önemi vurgulanacak, ardından önerilen kurulun nasıl oluşturulacağı ve ne gibi faydaları olacağı üzerinde durulacaktır.

LİYAKAT SİSTEMİNİN ÖNEMİ

Türk kamu yönetimi sisteminde liyakat kavramı birbirine benzer iki farklı olguyu ifade etmek için kullanılmaktadır. Birinci anlamı, işe en uygun kişinin seçilmesidir. İkinci anlamı ise, belli özellikleri olan bir personel sistemidir¹. İşe en uygun kişinin seçilmesi bakımından bilgi, görgü, kültür ve fiziksel beceri önem arz eder. Belirtilen bu özelliklerin saptanabilmesi için açık yarışma sınavlarına ihtiyaç duyulur. Personel sistemi olarak da adlandırılabilen daha geniş bir anlamı ifade eden liyakat sistemi ise, rasyonel bir personel sisteminin kurulmasını amaçlayan kural ve uygulamaların bütünü olarak değerlendirilebilir. Başka bir ifadeyle geniş anlamda liyakat, kamu görevlerine girişin ve hizmet içinde yükselişin “işe uygunluk” ve “performans” ölçütüne bağlandığı, ücret ve diğer çalışma koşullarının hizmetin etkinliğine ve sürekliliğine katkıda

* Muğla Üniversitesi Öğ. Üyesi.

¹ Mustafa Lütfi Şen, “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, AİD., c.28, S.1, Mart 1995, s.77.

bulunduğu bir personel sistemidir². Bu yapısal özelliklerinden dolayı da bazen oldukça yoğun eleştirilere uğramaktadır.

Liyakat sisteminin tavizsiz uygulanmasının birtakım yönetsel sorunlara yol açtığı³ ve örgütsel etkinliği olumsuz yönde etkilediği⁴ ileri sürülmektedir. Oysa liyakat sisteminin temelde varlık nedeni yöneticilerin politik atamalara karşı korunması ve bürokrasinin kalitesinin artırılmasıdır. Çünkü gerek adam kayırmacılık gerekse politik nitelikli atamalar bürokrasinin niteliği üzerinde oldukça olumsuz etkilerde bulunmaktadırlar. Bu bakımdan liyakat ilkesi aleyhine ileri sürülen iddiaları çok geçerli kabul etmek zordur.

Devlet hizmetlerinin nitelik ve sayı olarak artması bürokrasinin teknik nitelik kazanmasını zorunlu hale getirmiştir. Sanayileşmenin artması ve şehirleşmenin yaygınlaşması sonucunda devlet üstlendiği görevleri yerine getirebilmek için daha nitelikli elemanlara ihtiyaç duymuştur. Ancak, sadece nitelikli eleman istihdam etmek, kamu yönetiminin üstlendiği yeni görevleri yapabilmek için yeterli değildir. Bu nedenle kamu personel sistemini bir takım ilkelerle takviye etmek ve bu yapıyı korumak ihtiyacı duyulmuştur. İşte liyakat ilkesi bu ihtiyaç sonucunda ortaya çıkmıştır denilebilir. Kamu hizmetleri ve memurluk artık eskisi gibi siyasi iktidarların veya yöneticilerin yetersiz, yeteneksiz, taraflı ve gelecek seçimleri garantilemek hesaplarıyla hareket eden, yandaşlarıyla yürütülecek “basit” bir olgu değildir⁵.

Liyakat sisteminin en önemli noktası siyasal nitelikli atamalara karşı hassas olmasıdır. Siyasal atamalar sistemin öngördüğü sınırları aşarsa bu sistem dejenere olur ve kayırmacılığa yenik düşer. Bu nedenle siyasal atamalara sadece sınırlı sayıda “danışman” açısından olumlu yaklaşılır. Danışmanlara izin verilmesinin temelinde ise, danışmanların idari veya yönetsel yetkilerinin olmaması düşüncesi vardır. Başka bir ifadeyle bürokrasinin tarafsızlığını sağlamak için

² Aktaran M. L. Şen, **ak.**, s. 78.

³ Aslına bakılacak olursa liyakat sisteminin tam tersine yöneticileri politik kayırmacılığa karşı koruduğunu söylemek daha doğrudur. Çünkü bu sistemin temelde varlık nedeni nitelikli ve başarılı yönetici ve personelin politik çıkar ve kayırmacılıktan korunmasıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Susannah Zak Figura, Fair Game. Government Executive. <http://www.govexec.com/features/0599/s.3.htm>.

⁴ Bernard Rosen, Crises in the U.S. Civil Service, **Public Administration Review**, 46 (May/June 1986), s.207-215; Frank J. Thompson, **Revitalizing State and Local Public Service: Strengthening Performance, Accountability and Citizen Confidence**, Jossey-Bass., San Francisco, 1993; James Q. Wilson, **Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It**, Basic Books, New York, 1989.

⁵ Sait Güran, **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri**, İÜ. Yayınları, İstanbul, 1980, s.129-130.

kesinlikle siyasi nitelikli veya başka nedenlerden dolayı nitelikleri uygun olmayan kişilerin kamu görevlerine getirilmemesi gerekir.

Demokrasinin temel özelliklerinden biri devletin vatandaşlarına eşit mesafede bulunmasıdır. Bu eşit mesafede bulunma, vatandaşların devlete güveninin temelini oluşturur. Hiç kimse, vatandaşların devlete güvenini zedeleyecek davranışlarda bulunma hakkına sahip değildir. Özellikle de kamu görevlilerinin bu açıdan liyakat ilkesi üzerinde titizlikle durmaları gerekir. Demokratik vatandaşlığın temelinde hukukun hâkim kılınması vardır. Bu nedenle liyakat ilkesi, hukuk devletinin temel gereklerinden biri olarak nitelendirilebilir. Çünkü, liyakat ilkesinin zedelenerek kamu hizmetlerine girişte liyakatin dışında başka özellikler aranması hukukun ihlal edilmesi anlamına gelir. Hukukun bizzat kamu görevlilerince ihlal edilmesi ise kamu düzenini sarsacak boyutta ve tehlikede bir olaydır. Bundan dolayı kamu personeli istihdamında vatandaşlar arasında en küçük bir ayırım hissi uyandırılmamalıdır. Vatandaş herhangi bir kamu hizmetine giremediyse hatanın sadece kendisinden kaynaklandığına şüphe etmemelidir. Oysa yaygın kayırmacılık ve siyasi patronaj sistemi vatandaşın devlete olan güvenini sarstığı için aynı zamanda demokrasinin zedelenmesi anlamına da gelmektedir.

LİYAKAT SİSTEMİ VE TÜRKİYE

Türkiye’de yasal ve anayasal açıdan liyakat ilkesinin bir zorunluluk olduğunu söylemek yanlış olmaz. Gerçekten de gerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda ve 399 sayılı KHK’de gerekse 1982 Anayasa’sında liyakat sistemine ilişkin çok sayıda düzenlemenin olduğuna şüphe yoktur. Ancak, anayasa ve yasalarda yer alan bu düzenlemelerin uygulamada gerçekleşip gerçekleşmediği tartışmalıdır.

Bürokrasinin siyasal tarafsızlığı arttıkça, işe alınmalarda patronaj sistemi yerine liyakat sistemi temel alınacaktır. Bu ise bürokrasinin daha istikrarlı ve sürekli olmasına hizmet edecektir. Sorumlu ve temsili hükümet sistemi etkin olduğu kadar tarafsız bir yönetim de gerektirir. Bu ise, işe eleman alırken politik tercihlerden ziyade teknik yeterliliği olan, işe uygun personelin istihdamını zorunlu kılar. Bütün devletler artık yağmalama sisteminden uzaklaşmakta ve liyakat sistemine geçmektedirler. Patronajın en yaygın olduğu ABD’de bu oran günümüzde % 01’e düşmüştür. Ayrıca bütün dünyadaki genel trend memurların niteliklerinin artırılması ve liyakat bürokrasisinin hâkim kılınması doğrultusundadır⁶. Ancak, dünyadaki bu genel trendin tersine ülkemizde yasal olarak

⁶ B.C. Smith, **Bureaucracy and Political Power**, St.Martin’s Pres., New York, 1988,s 30.

liyakat sistemi hâkim olsa da uygulamada bu ilke ihlal edilmekte ve partizanca işe almalar yaygın bir şekilde uygulanmaktadır.

Çeşitli mevkilere yapılan politik atamalar, politikacıların kontrolü ellerinden bırakmaya pek istekli olmadıklarını gösterir. Devlet memurlarının tarihsel olarak politik tarafsızlığının olduğu İngiltere’de bile çok az sayıda da olsa politik atamalar yapılabilmektedir. İskandinav ülkelerinde de bu türden atamalarda az da olsa bir artış söz konusudur. Bu atamaların anlamı siyasetçilerin güç ve otoritelerini korumaktır. Japonya ve diğer birkaç Uzakdoğu ülkelerinde ise politik nitelikli memur atanması mümkün değildir. Siyasal nitelikli memur atanması politik bir tercihtir. Bürokrasinin politik karar alma rolünü sınırlamak için politik baskı olsa da kamu bürokrasileri genel olarak politika yapma bakımından güçlerini korumaktadırlar. Çağdaş toplumlarda etkili bir hükümetin ön şartı güçlü bir bürokrasi olarak görülmektedir⁷.

Yasalarda açıkça liyakat sistemi yönünde düzenlemelerin olmasına rağmen uygulamada personel sisteminin tam olarak liyakat ilkesine uymadığı konusunda görüş birliği vardır demek yanlış olmaz. Birçok akademisyen Türkiye’yi liyakat sisteminin yozlaşmış bir modeli olarak değerlendirmektedir⁸. Bu bozulmuş modele artık liyakat sistemi demek gerçekten zorlaşmaktadır. Ayrıca, liyakat sisteminden smpaların oluşturduğu ara modeller saf kayırmacılık sisteminden daha tehlikeli sonuçlar da ortaya çıkarırlar. Kayırmacılık sisteminde, iktidar değişikliklerinde tüm kamu görevlileri gitmekte yerine yenileri gelmektedir. Dolayısıyla memurluk kadrolarında bir şişme olmamaktadır. Oysa liyakat sisteminin bozulduğu uygulamalarda siyasi iktidar değiştiğinde memurlar da değişmektedirler ama yine memurluk mesleğinde kalmaktadırlar. Dolayısıyla bürokraside ihtiyaç fazlası çok sayıda memur bulunmaktadır. Türkiye’deki durum tam olarak buna örnek teşkil eder. Zira sadece merkezi yönetim teşkilatında değil KİT’lerde, kamu bankalarında ve hatta TBMM’de bile aşırı personel istihdamı söz konusudur. Birçok kurumda ise personel azlığından şikâyet edilmektedir. Bu konuda bir planlamanın yapılması ve personelin kurumlar arasında iş yükleriyle orantılı dağıtımının yapılması gerekmektedir. Bu dengesiz dağılımın temel nedeni ise farklı kurumların farklı ücretler vermesidir. Kamu kurumlarında çalışan personel, daha yüksek ücret ve maaş alabilmek için torpil yaptırarak bu kurumlara geçmektedir. Bu ise bazı

⁷ B. Guy Peters, “Public Policy and Public Bureaucracy”, ed. Douglas E. Ashford, History and Context in Comparative Public Policy, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992, s.308-309.

⁸ Bkz. Güran, *age.*, s.161;Şen, *agm.*, s.92; Bilal Eryılmaz, **Kamu Bürokrasisi**, İzmir Ticaret Odası Yayını, Ocak 1995, s.55-56.

kurumlarda personel ihtiyacını doğururken bazılarında aşırı istihdamdan kaynaklanan gizli işsizliğe neden olmaktadır. Her iki durum da ülkenin kıt kaynaklarının israfı ile sonuçlanmaktadır. Bu nedenle kamu personel rejiminde hatta genel olarak bütün kamu yönetiminde reform yapmak kaçınılmaz bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de liyakat sistemiyle ilgili temel sorun daha işe alma aşamasında ortaya çıkmaktadır. Memur alımlarında uygulanan yazılı ve sözlü sınavlar, adayın liyakat ve yeteneğini ölçmekten çok, onun genel kültürünü değerlendirmeye yöneliktir. Bu sınavlar uzman personelin işe alınmasını öngörmediği için, her zaman siyasi kayırmacılık, hemşerilik, dost, akraba ve bölgecilik gibi yozlaşma ve bozulma unsurlarından etkilenmektedir⁹. Memurluğa atanmada genel öğrenim şartı aranmasının bir başka olumsuz yönü ise, eğitim istihdam ilişkisinin bozulmasıdır. Bunun sonucunda kimya mühendisinin tapu ve kadastro müdürü, eczacının tahakkuk memuru, inşaat mühendisinin vergi yoklama memuru olarak istihdamına sıkça rastlanmaktadır¹⁰. Böylece kamu kesiminde verimsizlik ve etkinsizlik ortaya çıkmaktadır. Çünkü farklı eğitim görmüş bir kimsenin mesleğinden farklı bir alanda tatmin olması ve iyi performans göstermesini beklemek gerçekçi değildir.

Personelin işe alınması ve yükseltilmesi konularında son yıllarda önemli çalışmalar yapıldığını da belirtmek gerekir. Nitekim 657 No’lu kanuna dayanılarak çıkarılan “İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği”nde yapılan bir takım değişiklikler liyakat konusunda sınav bakımından olumlu sayılabilir. Bu yönetmeliğin 2/2 1999-99 Ek Madde 1’de yönetmelik kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarında Devlet memuru olarak çalışmak isteyenlere yılda ikiden fazla olmamak üzere Devlet Personel Başkanlığı’nca ÖSYM’ye ülke düzeyinde sınav yaptıracığı hükme bağlanmıştır. Belirtilen bu yönetmelik bütün kamu kurumlarını kapsamasa bile merkezi sınavı zorunlu hale getirdiği için kamu hizmetlerine memur olarak girişte yolsuzluk, kayırmacılık ve partizanlık gibi unsurları önemli ölçüde ortadan kaldırmıştır. Özel mevzuatlarına göre yarışma ve yeterlik sınavları ile girilen meslekler için ÖSYM’ye yazılı sınav yaptırmak kaydıyla, kendi tüzük ve yönetmelik hükümleri uygulanır. Ancak, bu meslekler için yapılacak sınavlara, merkezi sınav sonuçlarına göre de aday çağrılabilir. (Aynı yönetmelik değişik: 11/10/1999-99/13781). Bu hüküm ile sınav zorunluluğu biraz daha genişletilmiştir. ÖSYM’nin yaptığı bu DMS sınavını liyakatin geliştirilmesi yolunda

⁹ Eryılmaz, **age.**, s.55.

¹⁰ Şen, **agm.**, s.88.

önemli bir adım olarak kabul etmek yanlış olmaz. Ancak, benzeri uygulamaların diğer kapsam dışı kalan personel ve kurumlar için de yapılmasında zorunluluk vardır. Nitekim, hükümet bu eksikliği gidermek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine dayanarak, “Özel Yarışma Sınavına Tabi Tutulmak Suretiyle Girilen Meslekler İçin Yapılacak Eleme Sınavı Hakkında Yönetmelik” 17/1/2001 tarihinde Bakanlar Kurulu’nca yürürlüğe konulmuştur. Ancak bu yönetmelik kapsam bakımından yine sınırlı kalmıştır. İkinci maddede Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve Milli İstihbarat Teşkilatı ile İçişleri ve Dışişleri Bakanlıklarının Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlıkları, Jandarma Genel Komutanlığı ve Askeri Adalet Teftiş Kurulu Başkanlıkları bu sınav kapsamına alınmamıştır. Elbette ki, devletin yapacağı bazı özel düzenlemelerde bu kurallara tümüyle uyarak uygun personel bulmak zordur. Bunun için çok istisnai durumlar kanun ile gösterildikten sonra diğer bütün kamu kurumları ve görevlileri için geçerli bir merkezi sınav yapılması gereklidir. Bu yönetmelik ile yine kapsam dışında önemli oranda personel kaldığını söylemek gerekir.

Bu sınırlama bir yana bırakılacak olursa, kapsam dışı personel için getirilen eleme sınavının ÖSYM tarafından yapılacağı ve kurumlar isterlerse başka bir sınav yapmadan bu sınav sonuçlarına göre personel alacakları hükmüne bağlanmıştır. Eleme sınavının usul ve esasları, yer ve zamanı, kurumların başvuruları, sınavların duyurulması, adayların başvurusu, eleme sınavı sonuçlarının adaylara ve kurumlara bildirilmesi, eleme sınavının alanları, ağırlıkları ve başarı sınırı Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı Tarafından müştereken belirlenir. Bu kadar fazla kurumun bir araya gelerek “müştereken” belirtilen hususları düzenlemeleri gerçekten de zordur. Bu konuda sadece bir kurumun yetkili ve görevli olmasında fayda vardır. Bu kurumun ülkedeki bütün personel politikasını düzenleyen, kuralları koyan ve prensipleri belirleyen bir kurum olarak oluşturulan Devlet Personel Başkanlığı olması daha doğru olacaktır. Eleme sınavıyla ilgili düzenlemeleri Devlet Personel Başkanlığı yaptıktan sonra giriş sınavlarını kurumların kendileri yapabilirler. Ancak, bu eleme sınavında seviyenin iyi belirlenmesi önem taşır. Gereksiz yere seviyeyi düşürmek ve çok yüksek tutmak anlamlı değildir.

Yönetmelik, eleme sınavı dışında bir de giriş sınavı getirmiştir. Bu düzenleme liyakat ilkesi bakımından oldukça yerinde bir düzenlemedir. Çünkü kurumlar ihtiyaç duydukları uzman personeli kendilerinin yapacakları özel sınavlarla daha doğru olarak tespit edebilirler. Ancak burada belli hususlara da dikkat etmek gerekir. Belirtmek gerekir ki, kurumların yapacakları giriş

sınavlarında sorulan soruların nitelikleri, jürilerde kimlerin olduğu ve soru alanlarının daha tutarlı belirlenmesi önem arz eder. Asıl liyakat tespiti bu sınavda ortaya çıkacağı için bu hususlara dikkat etmek gerekir. Soruların öğrencilerin aldıkları eğitim doğrultusunda hazırlanması ve jüri üyeleri tespit edilirken sürekli aynı kişilerden istifade edilmemesi gerekir. Özellikle belli okulların eğitim sistemine göre sınavların yapıldığı çokça şikâyet edilen konulardandır. Bu nedenle sınav soruları hazırlanırken, liyakati ölçecek nitelikte olması ve jüri üyelerinin değişik fakülte veya üniversitelerden tespit edilmesinde fayda vardır.

Ülkemizde gerçekten de personelin işe alınmasında yıllardan beri süregelen yoğun bir kayırmacılık vardır. Bunu önlemenin tek yolu ise herkesin eşit, tarafsız ve bilginin ölçüldüğü sınavlardan belli bir puanı almasını sağlamaktan geçer. Bu sınava girenler ve belli bir puan seviyesini tutturanlar, kurumlarınca başka sınavlara da tabi tutulabilmelidirler. Ancak, bu merkezi sınavda limitlerin çok aşağılara çekilmesi, bu sınavları anlamsızlaştırmaktadır. Neredeyse herkesin yapabileceği türden sorular sorulup alınacak puanlar da düşürüldüğünde ne seviye ölçülmesi ne de nitelik ölçülmesi mümkün olur. Bu durumda merkezi bir sınav yapmanın anlamı da kalmaz. Kısaca belirtmek gerekirse, bu yönetmelikle merkezi sınav yapılması yerinde bir düzenlemedir, ve kapsam dışı personel için yeni bir düzenleme yapılması da bu eksikliği giderici bir önlem olarak düşünülebilir.

Personel yönetimiyle ilgili yapılacak çok işlem vardır. Çünkü Türkiye bu konuda yıllarca ihmal içinde bulunmuştur. Performansın değerlendirilmesinden tutun da işlerin nasıl yapılacağına, görevde yükselme ve terfilere, bürokrasinin nasıl azaltılacağına, eşit işe eşit ücret ve mesleklerin toplumsal saygınlıkları ve görece önemlerine kadar ülkemizde yapılacak daha çok işin olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Liyakat bakımından yapılan bir başka düzenleme ise 18/4/1999 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan “Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik”dir. Bu yönetmelik de diğerleri gibi kapsam bakımından oldukça daraltılmıştır (Bkz. md.2). Devlet memurlarının bu yönetmelik kapsamındaki görevlere atanabilmeleri için gerekli olan öğrenim düzeyleri kurumları tarafından çıkarılacak yönetmeliklerde unvanlar itibarıyla gösterilir (md.5). Dolayısıyla kurumlar arasında farklı düzenlemeler ortaya çıkabilir. Bu farklılığı gidermek için ilgili yönetmeliğin 15.maddesi Devlet Personel Başkanlığı’nı bir koordinatör şeklinde görmektedir. “Kurumlar, bu Yönetmeliğin kapsamına giren görevlere atanacaklarda aranacak öğrenim düzeyi ile hizmet süresi, alt görevlerde bulunma süresi, sicil ve disipline ilişkin şartlar ile bunlar için verilecek görevde yükselme eğitiminin ilanı, şekli, süresi, konuları, ağırlıkları ve kapsama dâhil edilecek diğer unvanlar ve bunlara ilişkin

seçme kriterlerini, yapılacak sınavlara ilişkin usul ve esaslar ile bu konulara ilişkin diğer hususları Devlet Personel Başkanlığı'nın olumlu görüşünü alarak çıkaracakları yönetmelikle düzenler. Bu yönetmeliğin uygulanması sırasında doğacak tereddütleri gidermeye Devlet Personel Başkanlığı yetkilidir" (md.15).

Bu yönetmelikte memurların görevde yükselmelerine ilişkin liyakat ilkesiyle uyumlu çok sayıda düzenleme yapılmıştır. Görevde yükselme eğitimi, eğitim konuları, sınavlar, sınavların şekli, sonuçların duyurulması, sınav kurulu ve görevleri, özörlülerin eğitimi ve sınavları gibi çok sayıda konu ele alınmış ve ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Ancak, bazı düzenlemelerin neden yapıldığı anlaşılamamaktadır. Örneğin, 5. maddenin uygulanması ile ilgili olarak Geçici 3.maddede getirilen düzenleme ilginçtir. Bu düzenleme ile iki yıllık yüksek öğrenim görenler dört yıllık öğrenim görmüş kabul edilirler hükmü liyakat ilkesi bakımından çelişkilidir.

LİYAKAT İLKESİ KORUMA KURULU (LİKK) YAPI VE FONKSİYONLARI

LİKK temelde kamu kurumlarında çalışan personelin haklarını korumak ve aralarında herhangi bir ayırmacı uygulamalara meydan verilmemek amacıyla düşünülmüş bir kuruldur. Özellikle ABD'de 1978 yılında kamu hizmeti reform yasası ile böyle bir kurul oluşturulmuştur¹¹ (Civil Service Reform Act: CSRA). Bu kurulun görevi ise mevcut hukuk kurallarının ve liyakat ilkelerinin yönetimce uygulanıp uygulanmadığını denetlemek ve aykırı uygulamalara engel olabilmektir.

Yapısal Özellikleri

Yapısı bakımından Bağımsız İdari Otorite niteliğinde olması önem taşır. Çünkü ancak bu şekilde yönetim ve siyasetçilerden gelecek baskılara karşı direnebilir. Bu kurulların varlık nedeni gerek hükümet gerekse yöneticilerin hukuk dışı veya ihtiyaç dışı personel istihdamını ve liyakat ilkesinin zede- lenmesini önlemek olduğu için siyasi iktidarlardan bağımsız olmaları son derece önemlidir.

¹¹ Merit System Protection Board (MSPB) bu reform yasası kapsamında liyakat ilkesine aykırı Başkan Nixon dönemindeki uygulamalara ve genel olarak yönetimdeki liyakat ilkesinin kötüye kullanılması yönündeki eğilimlere karşı olarak böyle bir kurul oluşturulması yoluna gidilmiştir. Bu kurul BİO (Bağımsız İdari Otorite) niteliğine kavuşturularak siyasetçilerin müdahaleleri engellenmek istenmiştir. Bu çalışmada belirtilen kurulun yapısı ve fonksiyonlarından geniş oranda yararlanılmıştır. Bkz. Robert Maranto, David Schultz, **A Short History of the United States Civil Service**, University Press of America, Lanham, 1991.

Bu kurul üyelerinin sayısı bakımından diğer oluşturulan kurullara bakarak bir rakama ulaşmak mümkündür. Ancak, sayının çok olması kurulun toplantı yapıp karar almasında gecikmelere neden olacağı için bir komisyon niteliğinde olmasında fayda vardır. Kurul merkez ve taşra olmak üzere ülke düzeyinde yaygın olarak faaliyet gösterebilir. Merkezdeki üyeler ilk olarak göreve başlarken Cumhurbaşkanı ve İktidar tarafından belli oranlar gözetilerek tespit edilebilir. Örneğin yedi asil dört yedek üye oluşturulacak ise bunların başkan ve üç üyesi Cumhurbaşkanınca geriye kalan üç asil üye hükümet tarafından belirtilen şartları taşıyan kişiler içinden seçilip atanabilirler. Kurul merkezde oluştuktan sonra yedek üyeleri kendisi belirler. Ayrıca, ilk oluşumdan sonra kurul boşalan yerlere taşradaki üyeleri arasından belli nitelikleri olanları seçebilir.

Taşradaki örgütlenmesi ise İl düzeyinde olabilir. Her ilde üç veya beş kişiden oluşan başkanlarını kendi içlerinden seçen LİKK üyeleri görev yapar. Bunların nasıl ve kimler arasından seçileceği yine kanunda açıkça gösterilir. Örnek olarak şayet üç kişiden oluşacak ise; varsa bir idari yargı hâkimi, üniversitelerin personel yönetimi alanında uzmanlaşmış öğretim üyelerinden biri veya bunlar yok ise Merkezdeki LİKK'in seçeceği memurlardan oluşturulabilir. Toplantı yeri Valilikçe tahsis edilecek bir odada yapılır. Ayrıca Valilikler bu kurula sekreteryâ hizmeti de verebilirler. LİKK üyeleri hiç kimseden emir ve talimat alamazlar.

Kurul Üyelerinin Seçimi ve Görev Süresi

Kurul üyelerinin nitelikleri çıkarılacak kanunla net bir şekilde ortaya konmalıdır. Bu aşamada öneri olarak, idari yargı hâkimlerinden, üniversitelerdeki kamu personeli konusunda uzman öğretim üyelerinden veya liyakat konularında uzmanlığı olan kişiler arasından seçilebilir.

Kurullara atama yaparken özellikle kurul başkanının Cumhurbaşkanınca atanması ve bu atamaların parlamentoca onaylanması daha faydalıdır. Böylece hem doğrudan siyasi müdahalelere karşı korunma sağlanmış olur, hem de parlamentonun desteği sağlanmış olur. Ayrıca bağımsız idari otorite niteliklerinden dolayı hem hükümetin hem de parlamentonun bu kurul üzerindeki etkisi sınırlandırılabilir. Kurul üyelerinin bazıları iktidar partilerince atanabilir. Ancak, bunların sayısı kurulun karar alma sayısından mutlaka az olmalıdır. Ayrıca görev süreleri de bir hükümetin işbaşında kalma süresinden daha uzun tutulmalıdır. Örneğin yedi yıllık bir süre kurul üyelerinin görevde kalmaları bakımından uygun bir süredir. Aynı aday bu süre bitiminde tekrar seçilebilir.

Kurulun İşleyişi

Kurulun merkez ve taşra olmak üzere ikili bir yapısı vardır. Merkezin liyakat ilkesiyle ilgili Devlet Personel İdaresiyle birlikte belirlediği personel

politikası taşradaki temsilcileri vasıtasıyla uygulanır. İllerdeki kurul üyeleri merkezde sürekli eğitime tabi tutulur. Liyakat ilkesinin unsurları ve nasıl uygulanması gerektiği konusunda merkez sürekli bir eğitim faaliyeti düzenler. İllerdeki kurul temsilcileri önlerine gelen konuyu karara bağlayamazlar ise veya aralarında anlaşmazlık çıkarsa merkezin fikrini alabilirler.

Görev ve yetkileri yine kanunla açıkça düzenlenmelidir. Belli nitelikteki personel sorunları yargıya gitmeden çözüme kavuşturulmaya çalışılır. Bu nedenle çıkarılacak kanunda bu konu açık bir şekilde belirtilmelidir. Şayet kişiler LİKK in verdiği kararı yeterli bulmazlar ise İdari Yargı Mahkemelerine başvurabilirler. Ancak, öncelikle LİKK'in görüşünü almak durumunda olmalıdırlar.

Merkezde bulunan LİKK Devlet Personel Başkanlığı ile işbirliği içinde de çalışabilir. Buradaki temel amaç, LİKK'in personel ve liyakat konusundaki yasal düzenlemeleri yorumlayarak Devlet Personel Başkanlığı ile uyumlu bir politika izleyebilmesini sağlamaktır. Ayrıca bu kurul performans standartlarının tespiti, personel alımında uygulanacak sınavların niteliği, belli bir göreve atanan personelin bu görev için gerekli liyakati taşıyıp taşımadığına Devlet Personel İdaresi ile birlikte karar verebilir. Ayrıca LİKK'in personel politikası ve yasalarla ilgili yanlış uygulamalarında Personel Başkanlığı yargı organlarına başvurarak hukuk dışı uygulamaları durdurabilir. Dolayısıyla burada LİKK ile Personel Başkanlığı birbirlerine karşı fren ve denge konumunda bulunmaktadır. Birinin yaptığı bir yanlışlık diğerince düzeltilirken, diğerinin yaptığı bir hukuk dışı uygulama yargı organı aracılığı ile durdurulabilmektedir.

Bu kurullara gerek merkezi yönetimde gerekse yerel yönetimlerde çalışan kamu görevlileri doğrudan başvurabilir. Bu başvurularda kurumların ilgili kişiye yönelik hukuk dışı haksız muameleleri temelde şikâyet konusudur. Bunlar arasında her türden ayrımcılık, haksız yere başka bir göreve atanma, yetkilerin alınması, kötü muamele, ücretten kesme veya derecesinin indirilmesi gibi konular sayılabilir. Ayrıca emekli olanların da bu kurula başvurmaları söz konusudur. Emekli aylıkları veya aldıkları aylık miktarının az olması gibi muhtemelen idare tarafından yapılan hatalara karşı başvurulabilir.

Bu kurulların iş yükünü azaltmak için belli nitelikteki ve belli bir parasal boyuttaki başvurular genellikle illerde bulunan Liyakat Kurulu üyelerince karara bağlanır. Bu açıdan kurul bütün il merkezlerinde teşkilatlanmalıdır. Ancak, bu yeni bir idari birim değil, mevcut kurumlardaki personel arasından seçilerek belli sürelerde toplanarak faaliyet gösteren bir yapı arz etmelidir. Bu bölgesel kurulların kararlarına karşı idari yargı organına veya merkezdeki LİKK'e başvurulabilir. Böylece mahkemelerin iş yüklerinde önemli azalmalar

meydana gelir. LİKK'in verdiği son karara karşı da üst düzeyde bir idari yargı organına örneğin Danıştay gibi, başvuruda bulunulabilir.

Fonksiyonları

Burada önemli olan LİKK'in görev ve yetki alanının yasalarca açıkça belli edilmesidir. Hangi konularda yetkili olacağı çıkarılacak bir yasayla belirlenmelidir. Ayrıca kamu kurumları da LİKK'in verdiği kararları uygulama durumunda olmalıdır. Şayet kamu kurumları bu kurulların kararlarını uygulamayacaksa bu kurulların oluşturulma nedenleri anlamını kaybetmek durumunda kalacaktır.

Kurulların görevleri arasında özellikle personel alımında yapılan sınavlar ve alınacak personelin niteliği ile ilgili durumların kontrol edilmesi gibi yetkiler verilmelidir. İşe alınan personelin gerçekten işin niteliklerine uygun olup olmadığı, eğitim durumuyla iş arasında bir bağlantının varlığı, sınavların objektif kriterlere göre adil yapılıp yapılmadığı, hile veya kayırmacılığın olup olmadığı gibi konularda bütün ülke düzeyinde inceleme yapma yetkisini haiz olması gerekir. Merkezdeki LİKK personelinin liyakat ilkesinin bütün özellikleri ve uygulanması konusunda eğitim almış olmaları gereklidir. Ayrıca merkezin görevleri arasında, illerdeki LİKK temsilcilerinin eğitimi ve genelde bürokrasinin personel politikası konusunda aydınlatılması da dâhildir. İllerdeki kurul personeli kesinlikle politik baskı veya yönlendirmeden uzak bir şekilde belirlenmelidir. Bu nedenle çıkarılacak bir kanunda bu hususların net bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir.

Kurul ve kurul personeli yetkili olduğu alanlarda teftiş ve yönetsel bir takım çalışmalar yapmalıdırlar. Bu açıdan birincil görevleri yönetsel kanunların ve bürokratik kurulların doğru ve sürekli nasıl uygulanacağını hem kendi personeline hem de kamu kurumlarına anlatmalarıdır. Özellikle haksız muameleyle tabi olduğunu düşünen personelin kurullara veya idari yargı organlarına başvuruları önündeki engelleri ortadan kaldırmak gerekmektedir. Personel yargıya başvururken kendini güvende hissetmelidir. Sırf bu yüzden başına yeni bir haksız uygulamanın gelmeyeceği konusunda kişilere teminat sağlanmalıdır. Ayrıca bu türden başvuruların yapılması yönetimi daha etkin ve yasalara uygun davranma konusunda daha duyarlı olmasına yol açacaktır. Doğrudan yargı yoluna başvurulmadan illerdeki temsilciler aracılığı ile belli sorunların çözümlenebilmesi ise yargı masraflarının azaltılması ve yargı yükünün düşürülmesi açısından oldukça fayda sağlayacaktır.

Kurulun en önemli özelliği tarafsız liyakat ilkesinin sürekliliğini sağlamasıdır. Şayet bu görev yapamıyorsa kurulun varlık nedeni ortadan kalkmış demektir. Bürokrasinin liyakat bakımından denetlenmesi, sonuçta verimliliği ve

vatandaşa sunulan hizmetin kalitesini artıracakı için kamu harcamalarındaki israfı da önemli oranda azaltacaktır. Kurul parlamentoya karşı tarafsızlığın sağlanması bakımından sorumludur. Ancak görev alanına parlamento personeli de girmektedir. Bu nedenle parlamentonun baskısına karşı da korunmalıdır. Personel ve liyakat konularında temel ilkeleri belirlendikten sonra bütün kurumlarda ayırım gözetilmeden uygulanabilmelidir. Liyakat konusunda temel ilkeler açısından 1978 tarihli Amerikan Kamu Hizmeti Reform Yasası (Civil Service Reform Act)'nın belirlediği temel ilkeler yol gösterici olabilir. Bu prensipler LİKK tarafından her zaman göz önünde bulundurulmalıdır. Bu ilkeler şöyle sıralanabilir:

- 1- Ayırım gözetilmeksizin toplumun her kesiminden nitelikli personelin işe alınması.
- 2- Dürüst ve açık bir rekabet sınavından sonra seçilen personelin liyakat ilkesi doğrultusunda eğitimi ve yükselmesi.
- 3- Çalışanlara ve iş başvurusunda bulunanlara siyasi görüş, ırk, renk, din, etnik kimlik, cinsiyet, yaş, medeni durum veya engelli olup olmama gibi farklılıklardan dolayı kesinlikle ayırım yapılmamalı ve dürüst davranılmalıdır.
- 4- Eşit işe eşit ücret verilmeli ve üstün performans gösterenler ödüllendirilmelidir.
- 5- Kamu yararının sağlanması için etik ve çalışma standartları yükseltilmelidir.
- 6- Personel etkin ve verimli yönetilmelidir.
- 7- Performans temel alınarak çalışanlar bir arada tutulmalı veya ayrılmalıdır: bireysel performansı artırma bakımından eğitim ve mesleki kurslar verilmelidir.
- 8- Personelin dış veya iç politik baskıdan uzak tutulması sağlanmalıdır.
- 9- Yasa dışı uygulamaları ihbar eden personelin korunması sağlanmalıdır. İlgilili uygulamaları veya gereksiz yere yapılan harcamaları rapor eden personel kesinlikle korunmalıdır.

Türkiye’de oluşturulacak bir Liyakat İlkesi Koruma Kurulu’nun bu ilkeleri kesinlikle her zaman göz önünde bulundurmasında fayda vardır. Bu ilkelere ülkemiz açısından bakacak olursak ortada gerçekten son derece önemli sorunların varlığı ile karşılaşmak mümkündür.

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasasına göre “Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden

başka hiçbir ayırım gözetilemez” (md.70) şeklinde oldukça açık bir liyakat ilkesi söz konusudur. Ancak uygulamada gerekli yasal altyapının yeterli olmasından ve personel alımında gerekli denetim yapılmadığından bu Anayasal ilke kesinlikle uygulanmamaktadır. O halde öncelikle bu Anayasal zorunluluğun devlet tarafından yerine getirilmesi ve vatandaşlar arasında herhangi bir ayırım yapılmasının önüne geçilmesi gerekmektedir.

İkinci ilke ise çalışanların liyakat ilkesine uygun olarak açık ve adil bir yarışma sınavıyla seçilmesidir. Oysa ülkemizde her kurum personel alırken farklı hareket etmekte ve çoğunlukla bu ilke ihlal edilmektedir. Çünkü kamu kurumları boş bulunan kadrolara eleman alırken kesinlikle yaptıkları sınavları ve aldıkları elemanları denetlenmemektedir. Anayasada belirtilen bu ilkeye uygun az sayıda da olsa bazı kamu kurumları elbette istisna edilebilir. Oysa Anayasada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez gibi oldukça kesin bir yasaklama vardır. Bu nedenle bizzat kamu kurumları bu Anayasal ilkeyi ihlal etmektedirler.

Çalışanlara ve yeni iş başvurusunda bulunanlara karşı hiçbir ayırım yapılmaması bakımından da ülkemiz pek başarılı sayılamaz. Yine bu konuda Anayasanın 70.maddesine ek olarak 10. maddesinde “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar”. Dolayısıyla işe alınmada ve üst görevlere atanmada torpilin, kayırmacılığın ve partizanlığın yaygın olduğu ülkemizde bu Anayasal ilkenin belki de en çok ihlal edilen ilke olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla devletin temel görevi olan Anayasal ilkeleri uygulamak bakımından sorumluluğunu yerine getirmesi bakımından ve liyakat ilkesini bütün altyapısıyla birlikte uygulaması adeta bir zorunluluktur.

Eşit işe eşit ücret açısından da Türkiye’deki durum vahimdir. Kamu kesiminde çalışanlar arasında inanılmaz boyutlarda ücret/maaş farklılıkları ve adaletsizlikleri vardır. Bu konuda herhangi bir standart yoktur. Dolayısıyla ücretler bakımından da yine Anayasa ihlali söz konusudur. Anayasanın 55/b maddesine göre “Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır” hükmü işlevselliğini yitirmiştir. Dolayısıyla bu açıdan önemli bir sorun varlığını korumaktadır. Performansa göre ücret açısından ise Türkiye’de herhangi bir düzenleme söz konusu bile değildir. Birçok Avrupa ve OECD ülkesinde yaklaşık 20 yıl önce yapılan bu düzenlemeler Türkiye’de maalesef yapılamamıştır.

“Etik standartların belirlenmesi”, “kamu yönetiminde verimliliğin ve etkinliğin sağlanması”, “muhbirlerin korunması” ve “çalışanların siyasi baskıdan uzak tutulması” gibi diğer konularda da ülkemizde yeterli çalışmalar yapıldığını söylemek zordur. Dolayısıyla kısaca burada belirtilen Anayasal ilkeler bile ülkemizde özellikle liyakat ilkesinin uygulanmasının Devlete Anayasal bir sorumluluk ve görev yüklediğini göstermeye yeterlidir. Bu bakımdan hükümetin daha fazla zaman geçirmeden personel politikasında reforma gitmesi kaçınılmazdır. Ancak bu yeterli değildir. Çünkü sadece personel konusunda yapılan reform diğer konularla desteklenmediği sürece bir anlamı olmayacaktır. Bu nedenle çok geniş kapsamlı ve hızlı bir Kamu Yönetimi Reformu kendini bir zorunluluk olarak dayatmıştır demek yanlış olmayacaktır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kısaca Türkiye bakımından liyakat ilkesinin gerçekten de büyük önem arz ettiğini söylemek gerekir. Çünkü siyasal atamaların yaygınlaşması sonucunda bürokrasinin niteliğinin bozulması, akraba, hemşehri vb. nedenlerle işe alınmalarda kayırmacılık yapılması gibi yıllardan beri süregelen uygulamalar nedeniyle Türk Kamu Bürokrasi’sinin vatandaşa hizmet sunma niteliği önemli oranda zedelenmiştir.

Bağımsız idari otoriteler siyasal iktidardan değişen derecelerde özerk nitelikte olmalarına rağmen bu kurumlara/kurullara atamalar genellikle iktidar partileri tarafından yapılmaktadır. Görev ve yetkileri yasalarla net olarak belirlendiği için siyasetçilerin bu kurumlara doğrudan müdahale etme imkânları yoktur. Ancak, bu kurumlara atanacak kişiler siyasetçiler tarafından belirlendiği için siyasal müdahalelere az da olsa açık durumdadırlar. Zaten siyasi iktidara karşı özerklikleri değişen derecelerde olduğu için güçlü hükümetlere karşı çok fazla direnme imkânları yoktur. Son aşamada hükümet çıkaracağı bir yasayla ilgili kurumu/kurulu ortadan kaldıracak gibi görevlerini ve yetkilerini de değiştirip anlamsız olmalarını sağlayabilirler. Ancak bu ihtimal sadece parlamentoda yüksek çoğunluğa sahip güçlü iktidarlar bakımından geçerlidir. Koalisyon hükümetlerinin bu açıdan daha az güçlü oldukları söylenebilir. Kısaca, siyasilerin bağımsız idari otoritelere müdahale edebilme imkânlarının artması liyakat ilkesinin önemli ölçüde zedelenmesi anlamına gelir. Bunun anlamı bu kurumlarda çalışanların sonsuz güvenliğe sahip olacakları değildir. Yasal olarak görevini gerektiği gibi yapmayan veya başarı sağlayamayan yönetici ve personelin hangi hak ve sorumlulukları olacağı belirlenmelidir. Görevini yasalarla belirlenen sınırlar içinde yapmayanlar elbette ki bu görevlerinden alınmalıdır. Bu liyakat ilkesine aykırı değil, tersine liyakat ilkesinin özünde olan bir kuraldır.

Burada liyakat ilkesi bakımından önemli olan kurullara yapılacak atamalarda görevin gerektirdiği nitelikte elemanların olmasıdır. Bu açıdan özellikle yönetici ve personelin hangi özelliklerinin olması gerektiği, eğitim düzeyi ve konusu, özgeçmişi, başarılı çalışmaları gibi objektif kriterler uygulanmalıdır. Bu kriterlerin ihmal edilmesi liyakat ilkesinin ihlali anlamına gelir ve bürokrasideki bozulmaların önemli bir bölümünü oluşturur.

İkinci önemli nokta ise halka doğrudan hizmet sunan birimlerin yöneticilerinin seçimidir. Burada özellikle dikkat edilmesi gereken nokta, seçimlerden sonra oluşturulan hükümetlerin anahtar konumundaki kadrolarda yaptıkları değişimin boyutudur. Şayet bu görevlerde bulunan yöneticiler siyasi iktidarlarca değiştirilip yerine kendilerine sadık başkaları atanıyorsa, liyakat ilkesi önemli oranda ihlal ediliyor demektir. Türkiye’de bu konuda istatistiki bilgiler olmamasından dolayı ne kadar yöneticinin iktidarla birlikte değiştiğini söyleyebilmek gerçekten de zordur. Ancak, bu sayının binlerce olduğu rahatlıkla söylenebilir. Çünkü siyasi iktidar değişimlerinde başta Valiler olmak üzere çok sayıda Emniyet Müdürü de görevinden alınmakta ve başka pasif görevlere atanmaktadır. Diğer birimlerdeki değişiklikler ise basına fazla yansımamaktadır ancak, çok sayıda olduklarına şüphe yoktur.

Bu gerekçeler ülkemizde bir liyakat koruma kurulu veya liyakat ilkesi koruma kurumu gibi bir ad altında mutlaka bir liyakat koruma kurulunun oluşturulmasının zamanının çoktan geldiğini göstermektedir. Bu konudaki gecikmeler gerçekten de ülkemizin kamu bürokrasisinin niteliğinin her geçen gün kötüye gitmesine ve halkın kamu hizmetlerinden gerektiği gibi yararlanamamasına neden olacaktır.

Liyakat ilkesiyle ilgili düzenlemeler anayasa ve personel kanunlarında yer almasına rağmen çıkarılan yönetmelikler ve yasalarda bu temel prensiplere tam olarak uyulmamasından dolayı önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır. İşte LİKK’in en önemli faydası da bu noktada ortaya çıkacaktır. Liyakat ilkesinden sapmalara anında müdahale edecek ve kamu personel sistemindeki bozulmalar bu şekilde önlenebilecektir.

ALMAN YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDE MÜŞTERİ ODAKLI HİZMET SUNUMU

“Aynı nehre iki defa giremezsiniz”

Heraclitus

Dr. Recep KIZILCIK

Giriş

Bu çalışmanın amacı; Alman politik yerel idari sistemindeki, duyarlı hizmet sunumu, müşteri odaklı stratejiler ve hedeflerdeki değişiklikler incelenerek, yerel yönetimlerimizin sunduğu hizmetlerle ilgili yeni ufuklar açmaktır.

Bu çerçevede, hizmet sunumunu etkileyen yönetsel gelişmelere baktığımızda; Alman politik sistemi, formal olarak, üç kademeli politik temsil ve kamu yönetimi şeklinde yapılandırılmıştır. Bunlar; ulusal seviye (Bund), federe devlet (Länder) ve yerel düzey (Kreise ve Gemeinden) şeklindedir. Anayasa tarafından düzenlenen bu federal yapı, tam olmayan ve kısmen çelişen bir iş bölümünü yansıtmaktadır.

Bu yapının içinde, yerel yönetimler, mer’i kanunun çizdiği sınırlar içinde, yerel talep ve koşullara göre bütün yerel faaliyetleri şekillendirme yetkisine sahiptirler. Almanya’da İkinci Dünya Savaşından bu yana güçlü bir yerelleşme duygusu bulunmasına rağmen; yasal ve idari yetkilerin merkezileşmesi konusunda güçlü bir değişim yaşanmaktadır. Belediyeler gittikçe daha fazla görevi yerine getirmek durumunda olmalarına rağmen, yerel yönetimlerin gücü böylece yeniden keşfedilmeye başlandı. Bu, yalnız etkin hizmet sunumu ile ilgili olmayıp; özellikle kamu kaynaklarının kıt olduğu durumlarda politik meşruiyet fonksiyonu ile de ilgilidir.

Uygulamada bu idari yapılar, yetki ve kaynak dağıtımında birbirleriyle çatıştıkları gibi, kendi aralarında çeşitli şekillerde işbirliğine de girmektedirler. Yerel yönetimlerin fonksiyonlarında ve yapılarındaki önemli değişiklikler hizmet sunma şekillerini de birçok açıdan değiştirmiştir.¹

¹ GUNLİKS. A.B. “The Reorganization of Local Government in the Federal Republic of Germany”, in Gunlicks A.B. (ed.) Local Government Reform and Reorganization, Port, Washington, NY, Kennikat Press, 1981.

1960'lı ve 1970'li yıllarda yerel yönetim birimlerinin sayısında değişiklikler olmuştur. Bu çerçevede, 1978'den önce, İlçe (Kreis) lerin sayısı 425'ten 236'ya; İlçelerin bir parçası olan Belediyelerin sayısı 24371'den 8506'ya; İlçelerin bir parçası olmayan bağımsız belediye sayısı 141'den 88'e indirilmiştir. Bu yeni yapılanmadaki temel mantık, geniş yönetim birimleri içinde ölçek ekonomisi yaratarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmek istenmesiydi. Bu amaç, aynı zamanda bölge, ilçe ve belediye arasındaki iş bölümünün de yeniden yapılmasını zorunlu kılmaktaydı. Bununla beraber, bölgesel yeniden düzenlemelerin arkasından yapılması gereken fonksiyonel ayarlamalar kısmen gerçekleştirilebilmiştir. Eyalet'lerin bölgesel idari birimleri ortadan kaldırılmadı. Böylece, görevlerin yerel yönetimlere devri, etkili bir şekilde hayata geçirilemedi². Aynı sorun, ilçe ve belediye birimleri arasında da yaşandı. Yerel yönetimler alan olarak büyümekle beraber; görevlerin devri aynı oranda gerçekleştirilemedi. Bir bütün olarak değerlendirildiğinde, reform sonuçlarının en azından, uyumsuz olduğunu söyleyebiliriz.

Bu reformun bir diğer önemli sonucu da idare ve vatandaş arasındaki iletişim ve ulaşım mesafesinin açılmasıdır. Aynı zamanda, pratik olarak, katılım ihtimali azalmıştır. Bu sebeple, yerel yönetimler, bu olumsuzlukları giderebilmek için, kendi bölgelerinde desantralizasyon ve yetki genişliğine gitmişlerdir.

1969'dan itibaren, vergi paylaşımında yeni sistem getirilmiştir. Bu sisteme göre; daha önce yalnızca yerel seviyede toplanan ticaret vergisi konusunda yerel yönetimler daha bağımsız hale getirilmişlerdir.

Yerel seviyedeki mali durumun önemli bir kısmı, sosyal hizmetler ve sosyal güvenlik ödemelerinden faydalanmaya hak kazanan vatandaşların oranıdır. Değişik sosyal güvenlik ödeme yükümlülükleri ile ilgili olarak değişik yerel yönetimler ve eyaletler arasında üzerinden anlaşılmış bir tazminat ödeme yöntemi yoktur.

1 – Yerel Düzeydeki Hizmet Sunumunda Öncelik

Alman vatandaşları arasında Berlin'in uzak kadar uzak olmasıyla ilgili genel bir şikâyet vardır. Bunun tersine, ulusal seviyedeki politikaların oluşturulması ve uygulanmasında yerel yönetimler ayakları daha yere basan (down to earth) birimler olarak kabul edilmektedir. Sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleri alanlarında pratik politika uygulamalarının yapılması gereklidir. Yabancıların sığınma isteği ile ilgili alanda ise çözüm bekleyen sorun olduğu

² OECD (1987) Administration as Service – the Public as Client, Paris.

için, karar verilmeye ihtiyaç vardır. Şu açıkça anlaşılmıştır ki politik idari sistemin yetkilerinin yerel politikacılar ve idareciler tarafından güvence altına alınması gerekmektedir. Yerel hizmetlerin etkinliği kaliteden çok önemlidir. Şu açıktır ki, vatandaşlar ile idareciler yerel birimlerde karşılaştıkları için sistemin etkinliği burada ölçülmektedir. Buna rağmen bu noktaya gerekli önem verilmemektedir.

1970’li yılların ortasından itibaren, ulusal planlamanın başarısızlığa uğraması sonucu, iyi politika ve programların etkili bir hükümet için yeterli olmayıp, uygulamanın büyük önem taşıdığı gerçeği kabul edilmiştir. Bu dönemde, duyarlı yerel yönetim fikri geliştirilmiş ve iyi uygulama modelleri oluşturulmuştur. Bu günden sonra yönetimin duyarlılığı, etkinlik, yasallık, verimlilik gibi kalite unsuru olarak kabul edilmeye başlanmıştır.

2 – Bir Hizmet Sunma Standardı Olarak Duyarlılık

Kamu yönetiminde, duyarlılık ile ilgili ilk fikirler ve öncelikler daha çok basit, bazen de neredeyse bilim kurgu mahiyetinde idi. Personelin arkadaşça yaklaşımı ve bekleme salonunun iyi döşenmiş olması yeterli bir cevap olarak kabul edilmekteydi. Fakat hizmet üretiminde ve sunumunda performans ölçümünde, kriter olarak duyarlılık (Responsiveness)ın oldukça karmaşık ve zor bir kriter olduğu gerçeği kabul edilmeye başlandı. Pratik uygulamalar ve yapılan araştırmalar göstermiştir ki, ister kamu, ister özel sektör olsun hükümetin yeterliliğinin tespitinde ve bütün hizmet sunum organizasyonlarında, toplumun bire bir ihtiyaçları ve talepleri önemli bir yer tutmakta ve problemlerin kaynağını oluşturmaktadır. Bu organizasyonların hiçbiri tüketicinin taleplerine bire bir cevap verememektedir. Kapitalist ekonomilerde tüketiciciyi korumak amacıyla çıkarılan çok sayıda kanun da bu gerçeğin ispatıdır. Takip eden şüpheler, daha çok şehir merkezindeki hizmetlerin nasıl daha duyarlı bir hale getirileceği ve bunun nasıl ölçüleceği soruları etrafında yoğunlaşmaktadır. Bu iki sorun birbiriyle bağlantılı olarak görüldüğünde, tüketim ihtiyaçlarının araştırılması problemin çözümünde yeterli olmayacaktır. İhtiyaçların konsepti oldukça spekülatif ve karışıktır. Bu, diğer verilerle ve yeterli hizmetlerle desteklenmelidir. Hatta, eğer ihtiyaçlar iyi biliniyorsa, hizmet sunan organizasyonlar açısından ihtiyaç duyulan hizmetin yeterli olarak sunulabilmesi için, yeterli bir durum demek değildir. Tüketicilerin ihtiyaçlarını karşılamada, şehir merkezinde sunulan hizmetlerin başarılı veya başarısız olduklarının analizini yapmak için çeşitli yollar vardır: Tüketici tarafında, ihtiyaçların ve ihtiyaçların karşılanma oranının tespiti; sunulan hizmetlerin etkisi ile çıktılarının karşı-laştırılması. Tüketici açısından baktığımızda bilgi düzeyi, üretime katılım oranı veya ortak üretim, hizmet sunumundaki görevli sayısı, hizmet veren yerlerin

devamlılığı, memnun etme maliyet ve etki oranı. Hizmet kaynaklı görüş açısından baktığımızda; birimin ihtiyaçları ve taleplerinin ne derece dikkate alındığı, tüketicinin iletişim imkânları, değişik sivil grupların üretime katılımı veya ortak işbirliği imkânları, hizmet personelinin karmaşık hizmet sunma sistemine yatkınlığı gibi kriterler önemli olmakla birlikte, bütün bu göstergelerde yüksek derecede performansı belirleyici bir kriter yoktur. Bununla beraber, göreceli olarak, en iyi aranabilir ve belki de ulaşılabilir. Hizmet sunumunda performansın ölçülmesi için yeni standartlar oluşturma hedefi, birçok engelle karşılaşmaktadır. Birinci olarak, kamu hizmetlerinin performansını detaylı olarak düzenlemek ve yönetmek oldukça zor bir olaydır; yerel yönetimler duyarlılık ile ilgili sorunun giderilmesi için her şeyi ile iyi hazırlanmış bir mönü yerine, “fast food” (hazır yiyecek)u tercih etmektedirler. Bu birimler, çözümün kendisi yerine, çözüm yollarını istemektedir. Bunun için; bazı görevliler eğitim fikrini desteklerken, diğerleri yeni bir organizasyon, diğer bir kesim ise, özelleştirmeyi desteklemektedir. Bu stratejilerin etkisi sık aralıklarla detaylı olarak incelenmemiştir. Bunun için en azından Almanya için, iyi uygulamadan ziyade, uygulama örneklerini bulmak daha kolaydır.

İkinci olarak, hizmet sunumunda duyarlılığın bir kalite unsuru olarak görülmesi, daha iyi hizmet sunma amacıyla bağımsız hareket etmek isteyen girişimleri engellemekte kullanılan etkinlik, ekonomiklik ve hukukilik gibi ilkelerle rekabet halinde olduğu kabul edilmektedir. Politik çevrelerin belirli bir hedefin üzerinde kısa bir süre durmaları onların tipik bir davranış biçimidir, uygulamasıdır. Duyarlılık 1970’li yılların sonundaki Almanya’da üzerinde önemle durulan bir hedefti.

Duyarlı yönetim ve daha kaliteli hizmet adına birçok kurullar oluşturulmuş ve hareketler başlatılmıştır.

Farklı amaçları olmasına rağmen, aynı zamanda hizmetlerin anında adaptasyonu veya kalite standartlarının uygulanmasını sağlayan hizmet modelleri de vardır. Duyarlılığa yönetimin normal bir parçası olarak daha az beklenti ve ümitte bakılmış olsaydı bu yaklaşım daha tutarlı olabilirdi.

Son olarak, geniş bir kesim tarafından desteklenen bir yaklaşımın yanlış olarak kullanılmasına genellikle tanık olmaktadır. Kısa erimli politikalar, hizmetlerin azaltılması, kamu kurumlarındaki bozulmalar; özelleştirme veya bürokrasinin azaltılması olarak yutturulmaya çalışılabilir.

Son 10-15 yıllık tecrübe, yerel düzeydeki hizmetlerin etkinleştirilmesinin uygulama yolları ve bununla ilgili birçok fikrin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bunların tamamını açıklamak mümkün olmamakla birlikte; önemli üç tip girişimden bahsedebiliriz.

a -Hizmet sunucuları, kullanıcıları ve tüketicilerin pozisyonlarının güçlendirilmesi,

b -Hizmet sunma sisteminin geliştirilmesi,

c -Kamu sektörü dışındaki çözümlerin desteklenmesi.

Genel olarak söylenebilir ki bunlardan ikinci olanı Almanya'da uygulanmaktadır.

a-Hizmet Sunanların veya Tüketici Pozisyonunun Güçlendirilmesi

Almanya'da Amerika'da olduğu gibi tüketici hareketleri olmamıştır. Fakat, tüketicinin korunması olayı her zaman için ulusal yasaların bir parçası olmuştur. 1970'li yıllarda, bu politika alanındaki uğraşmalar artmış ve ekonomik işleyişe devletin müdahalesi konusundaki tartışmaların önemli bir bölümü bu tartışmalardan oluşmaktaydı. Bunun için, birçok kanun, büyük oranda değişikliğe uğratıldı fakat, bunların etkisi orta halli idi ve güçlü çıkarların ve tartışmaların yaşandığı konut, uyuşturucu üretimi, kredili satışlar gibi alanlarda tüketiciler kaybetmişlerdir. Çevre kirliliği konusundaki tartışmalarda ortaya çıkan, tüke-ticinin artan oranda zorlaşan durumu çerçevesinde, tüketicinin korunması ve haklarının yeniden hatırlatılması olayı gündeme gelmiştir.

Tüketicinin pozisyonu ile ilgili olarak alınan örneklerin çoğunluğu, özel sektör kaynaklı ve mallar ile alakalı idi. Bu fikirlerin, hizmetlere (kişisel) ve kamu kurumlarına uygulanması çok zordu. Alman yönetim birimlerinin her birinde tüketici danışma merkezleri olmakla beraber; bunlar, kamu hizmetlerinin kalitesi ile ilgilenmiyorlardı. Tüketicinin rolü, artan bir şekilde yerel halk hareketleri ve belli bir tecrübeyi taşıyan ve kamu hizmetleri ile ilgili problemlerle ilgilenen, protesto grupları tarafından ele alınmaya başlandı: Bunun örnekleri, konut pazarının açılması ki konut fiyatlarının artmasına ve konut projelerindeki açıklara neden olmuştur; yerel enerji arzı için atom enerjisinin kullanılması. Bu organizasyonların arasında yeterli hizmet alamayan birimler ve sadece belirli hizmetler (ev, okul) üzerinde duran gruplar da vardı.

Kamu hizmetleri açısından bakıldığında, genel olarak serbest piyasa ekonomisinde, tüketicilerin rekabetçi olarak davranmaları fikri idealistik olmaktadır. Tercih fikri büyük bir rol oynamamaktadır. Birçok hizmetler için alternatiflerinin yaratılması ve rekabetin sağlanması çok pahalı görünmektedir (örneğin, kamu ulaşımı ve enerji üretimi). Bunun için ya kamu veya bir özel monopol uygulaması ile karşı karşıya kalınmaktadır. Diğer alanlarda da kamu kuruluşlarının sunduğu hizmetlerin yanında uzun zamandan beri devam eden gönüllü kuruluşlar uygulaması vardır (örneğin sağlık ve sosyal güvenlik).

Tercih hakkı burada farklıdır. Gönüllü kuruluşlar, kiliselere yönelmekle beraber, tüketiciler ve kullanıcılar alternatif hizmet sunumu talep etmektedirler.

Bu yine küçük çapta dini ve bölgesel monopollerin oluşmasına yol açmaktadır. Bu sebepten, kaliteli hizmet sunumunda, alternatif hizmet sunumunun etkisi en azından iki duygunun bir anda yaşanmasını temin etmektedir. Dahası, hizmetler, kullanıcılar tarafından doğrudan ve tam olarak ödenmediği için bu tür tercih stratejileri hizmetin kalitesinin artmasına yol açmamaktadır. Bazı hiz-metler çok fazla sunulduğu için tüketiciyi aramakta ve maliyetlerin yükselmesine neden olmaktadır. Bunun için, yerel hastalık fonları daha fazla özel bakım evleri kurulması konusunda şüpheli davranmaktadırlar.

İşbirliği halindeki bir toplumda, tüketiciler, organize bir şekilde hareket etmeleri konusunda zorlanırlar. Son yıllarda, özel yardım kuruluşları ve organizasyonları, Alman politik ve yönetim sistemi içinde güçlü bir şekilde desteklenmektedirler. Birçok şehirde, kamu fonlarından karşılanan teknik ve örgütsel yardımlar ile özel yardım kuruluşlarının faaliyetlerini desteklemek için bürolar kurulmuştur.

Bununla beraber, politikacıların bu yardım kuruluşlarından ilk beklentileri gerçekleşmemiştir. Bunlar, kamu hizmetlerinin sunumunda ucuz yardımcılar olmayıp, kamu hizmetlerinin sunumunda önemli katkıları olabilecek ve kalitenin artırılmasına katkı sağlayabilecek konumdadırlar.

Yapılan araştırmalar göstermektedir ki, bu kuruluşlar, yerel politika oluşturulmasında etkili olabilmek için lobi (lobby) faaliyetlerinde bulunmaktadır. Bu bağlamda, bunlar hizmet kalitesini geliştirmek için ortak faaliyette bulu-narak, oluşturulan bir stratejinin bir parçası konumundadırlar. Genel olarak, ulusal yasal düzenlemeler, işbirliğini şehir planlaması aşamasında artırmış olup, buna karşın hizmet birimlerine bağlantısı henüz kurulamamıştır.

Almanya'da kamu hizmetlerinin sunumunda, tüketici rolünün güçlendirilmesi büyük öncelik taşımamaktadır. Bu, devletin amaçları içersinde orta halli bir öneme sahip olup, "ekonomik gereklilikler" ve sosyal güvenlik sistemine iyi adapte edilmiştir.

b - Kamu Hizmeti Sunum Sistemindeki Gelişmeler

Daha önce de işaret ettiğimiz gibi, Almanya'da kamu sisteminin iyileştirilme çabaları, uzun zamandır öncelikler arasındadır. Bu çabalar, duyarlılık konsepti ile Bonn'daki muhafazakâr hükümet döneminde, bürokrasinin azaltılması düşüncesiyle yakından alakalıdır. Duyarlılık ve onun uygulanması ile ilgili düşünceler, resmi görevlilerden ziyade, tüketici talebinin etkisiyle gelişmiş ve önem kazanmıştır. Bugünlerde toplum, iki açıdan da önceki yıllara oranla kamu kuruluşlarıyla oldukça farklı alanlarda karşılaşmaktadır. Onlar, kendi hakları ve yetkileri konusunda ısrar etmekte ve kamu görevlilerinin

bürokratik ve ön yargılı davranışlarından ziyade, hizmete yönelik etkin düşüncede olmalarını istemektedirler. Yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, vatandaşlar kendi talep ve şikâyetlerini meşru yönetimlere olduğu gibi, yerel idarecilere de iletebilmek için sivil örgütlere üye olmaktadır.

İdare açısından bu olaylara en iyi cevap, iletişim ve yakın işbirliği alanlarında belirli idari personelin hizmet içi eğitime tabi tutulmasıdır. Kamu dairelerinde ve yakınında yakın işbirliği kalitesi ve onun çevresindeki etkinliği artırmak tipik stratejilerdir. Bu strateji, personeli yakın işbirliği şekilleri ve davranışları haricindeki kuralların düzenlenmesi konusunda eğitime tabi tutmayı da içermektedir. Bu bağlamda, ofislerin ve bekleme salonlarının iyileştirilmesi, işaretlerin geliştirilmesi, insanların kamu binalarına girdiklerinde kendilerine yardımcı olacak yardımcılardan varlığı konusunda ikna edilmesi ve bekleme süresini azaltmak için telefon sayılarının artırılması yapılması gere-kenlerdendir.

İdarelerin, vatandaşları ve tüketicileri başka bir yerde karşılama inisiyatifleri de vardır; onların, evlerinde, çalışma yerlerinde ve daha az resmi bir ortam yaratmak için diğer kamu kurumlarında ve dinlenme yerlerinde karşılanması mümkündür.

Var olan yapı ve prosedür içinde hizmet verme sisteminin geliştirilmesi için yapılmış olan bütün girişimler, yerel yönetimler tarafından geniş olarak uygulanmıştır. Bazen hizmetler genişletilmiştir; polis, konutların daha iyi korunması için haber merkezleri oluşturmuş, alt geçitlerdeki kontrolleri akşam ve gece saatlerinde artırmış ve konut alanlarındaki mutlak devriyeleri sıklaştırmıştır. Kamu ulaşım ve bilgi ağı genişletilmiş, bilet satışı için vatandaşların sıkça kullandıkları merkezler kullanılarak, imkânlar artırılmıştır.

Yerel birimlerde önemli değişiklikleri bulmak oldukça zordur. Önemli ve geniş olarak uygulanan bir değişiklik, tüketici, vatandaş ile temas halinde bulunan personele daha fazla ağırlık verilmesidir. Bu grup, “boundary positions” (kısıtlı makam) daha önce düşük ödeme yapılan ve daha yüksek vergi oranına tabi tutulan kümeyi oluştuyordu. Bunların ödentileri ve statüleri yükseltilerek, personel arasında avantajlı bir konuma getirmişlerdir. Bu bağlamda, personelin değerlendirilmesi ve seçiminde, hizmeti geliştirme ve tüketiciyi memnun etmek önemli bir unsur haline getirilmiştir.

Bu birimler, diğer açılardan da önemli bir konuma getirildiler. Bu çerçevede, çok başarılı olanlar da eğitim kurslarından geçirilmişlerdir. Dahası, bu birimlerin işleyişi ve iç yapısı, organizasyon planlaması ve prosedüründe ön planda tutulmaya başlanmıştır. Personelden tüketici ve vatandaşların şikâyet-

lerini dosyalayıp, başarısızlıkların nedenini araştırması ve yerel hizmetlerin en iyi şekilde sunulması için düzenli çalışması istenmektedir. Bazı kurumlarda, yerel bürolar duyarlı yönetim esasına göre yeniden yapılandırılmıştır.

Modernleşme stratejisinin bir parçası olarak etkinlik uygulamasına tipik bir şekilde önem verilmiştir. Bunun anlamı, bilgi ve iletişim alanında bilgisayar teknolojinin kullanılmasıdır.

Yerel düzeydeki kamu hizmetlerinin geliştirilmesi için başlatılan ilk girişimler ve faaliyetler kamu birimleri arasında olmuştur. Buna rağmen, hizmet sunumunda yaşanan eksikliklerin büyük kısmı, bu birimler arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliğinden kaynaklanmıştır. Yerel düzeydeki koordinasyon eksikliği, özellikle hizmetlerin şeklinin verildiği, otobüsler, okullar, hastaneler, sosyal güvenlik ve polis istasyonlarında görülmektedir. Halk, bir birimden diğerine gönderilmekte ve sorunlar çözülmemektedir.

Yerel hizmet birimleri ve hizmetler, tüketiciler açısından oldukça karmaşık bir hale gelmiştir. Bu nedenle, hizmetlerin koordinasyonunu sağlamada modern teknolojiyi kullanılma zorunluluğu vardır. Hatta, sadece kamu birimleri veya bürolarının değişik politikaları ve hizmet sunma yöntemleri nedeniyle, karışıklığa ve tüketici maliyetlerinin artmasına neden olunmaktadır. Sıkça bu problemler, yerel birimlerin yapısal farklılıklarından kaynaklanmaktadır: Bu birimlerin bazıları yerel yönetimin birimleri olup, bazıları da merkezi yönetiminin taşra birimleridir.

Koordinasyon ve işbirliği alanında tam bir başarının sağlanması için hükümet dışı hizmet birimlerinin de bunun içerisine dâhil edilmesi gerekir. Birçok alanda (örneğin, yerel ulaşım, eğitim, çöp toplama, enerji dağıtımı) yerel düzeyde kamu monopolü hâkimdir. Fakat, aynı zamanda farklı birimlerin spesifik hizmet sunduğu alanlarda mevcuttur. Bu uygulama özellikle Almanya'nın uzun hizmet geleneğinde var olan sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin gönüllü kuruluşlar tarafından sunulmasında görülebilmektedir: Yaşlı bakım evleri ve hastane örneklerinde olduğu gibi. Bu hizmetlerin alınabilirliği, yerel yönetimler tarafından garanti altına alınmıştır, fakat bunların üretilmesi ve sunulması gönüllü kuruluşlar, hatta son zamanlarda özel sektör tarafından yapılmaktadır. Bu hizmetlerin maliyeti, yerel yönetimler tarafından karşılanmakta olup, bunlar, yerel yönetim bütçesinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır.

Sadece bazı yönetimlerde bile bu görevlerin hükümet dışı organizasyonlara devredilmiş olması, pazar ekonomisinin gerçekleşmesine olanak sağlamamıştır. Hizmet sunan birçok birim olmasına rağmen "seçme olanağı" oldukça sınırlı

lıdır, çünkü (a) finansal kurallar ve hizmet standartları kalite olarak birbirine yakındır, (b) kullanıcıların değerlendirmelerine olanak sağlayacak şekilde hizmetin kalitesi ile ücretler arasında doğrudan bir ilişki söz konusu değildir, (c) çoğu zaman korporatist bir yapı rekabeti önlemektedir.

Yeni ve daha fazla sunucunun bulunacağı yeni bir pazarda tüketiciler için rekabetin gelişebileceğini söyleyebiliriz. Fakat, rekabetin kaliteyi artıracak olduğunu söylemek oldukça zordur. İnsan hizmetlerinin seçimi, diğer ürünler arasındaki seçimden oldukça farklıdır. İnsan hizmetlerinin muhafazası ve taşınması oldukça zordur. Son zamanlarda “hastalık fonları” arasındaki büyük rekabet sonucunda kamu ile ilgili bütçelerinin etkilendiği ve bunun sonucu olarak da, alt gelir düzeyindeki insanların sağlığının daha riskli olduğu gerekçesi ile bu gruba dâhil olanların daha çok para ödemeleri gerektiği anlayışı gelişmiştir.

Yukarıda izah etmeye çalıştığımız gibi hizmet sunumunda rekabetin çok küçük bir rol oynadığı görülmektedir. Bununla beraber, belediyeler veya aynı bölgede bulunan şehirler arasında büyüklüklerine göre alt yapı, endüstri, istihdam ve bütçe alanlarında bir rekabetin yaşandığı da görülmektedir.

Almanya açısından baktığımızda, ekonomik faaliyetlerde ve kamu kuruluşlarında bürokrasinin azaltılmak istendiği görülmektedir. Bu çerçevede, düzenlemeler ve özel şirketlerin aşırı kontrolü (red tape) azaltılmıştır. Özelleştirme iki anlama gelmektedir: Birincisi, devletin ulusal alanda Lufthansa, Volks Wagenwork ve Veba gibi firmaların yönetiminden çekilmesi ile yerel düzeyde enerji üretimi ve kamu alanlarındaki yönetimden vazgeçmesidir; diğer anlamı ise, yerel yönetim ve idarenin görevlerinin (reprivatisation) yeniden özelleştirilmesidir. Hizmetlerin veya görevlerin ya toptan lağvedilmesi veya bunların üretiminin bazı gruplara veya hükümet dışı organizasyonlara devredilmesi, kamu görevlerinden kurtulmanın bir değişik stratejik yoludur. Bu manada baktığımızda, kamu görevlerinin büyük kısmının ikinci şekilde özelleştirildiği görülmektedir. Bazı görevler sözleşmeyle özel firmalara verilmiş, bazıları da değişik şekilde organize edilmiş fakat kamunun kontrolündeki birimlere verilmiştir. Bunların bazıları gönüllü kuruluşlara devredilmiş, bazıları da idare tarafından kontrol edilen ve kamu fonlarına dayanan kendi kendine yeterli hareketlere devredilmiştir.

Geniş özelleştirme tiplerine rağmen, sadece birkaç alanda sıkça özelleştirme gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede, kamu bürolarının temizliği ve çöp toplama hizmetleri sözleşmeyle özel firmalara verilmiştir.

Son zamanlardaki enteresan örnekler, özelleştirilmiş yerel haber kuruluşları ve ekonominin yerel tanıtımını sağlayan yarı kamusal organizasyonlardır.

Klasik kamu görevlerinin yerel birim ve organizasyonlara fark edilebilir bir şekilde devrinin söz konusu olamayacağını son zamanlardaki tartışmalar ve uygulamalar göstermiştir. Şu da açıkça ifade edilmeli ki, yerel düzeydeki hizmetlerin üretimi ve sunumu hâlihazırda ve artan bir şekilde karmaşık ve heterojen organizasyonların ortak bir üretimidir. Kamu kurumları, hizmet sunumunda önemli, bazen de vasat bir rol oynamakla beraber; hizmetin sunumunda değişik yaklaşımlara ve diğer yerel aktörlere bağlıdır. Almanya'nın yerel politik idari sisteminde kaliteli hizmet sunma prensiplerinde artan bir şekilde karışıklığın yaşandığı gözlemlenmektedir.

3 -Politik Kültürün Önemi

Politik kültür, politik sistemle ilgili toplum tarafından paylaşılan değer ve beklentiler olarak tanımlanabilir. Bu kültür, müşteri ve vatandaşların saikleri ve eylemlerini politik ve yönetsel birimlere ilettiği için hizmet üretimi ve sunumunda mevcut yapının gerekçelerini açıklar. Son zamanlarda yapılan araştırmalara bakarak, Alman politik kültürü ile ilgili şu gözlemleri yapabiliriz.

Alman halkında hala devlet kaynaklı hizmet anlayışı güçlü bir şekilde bulunmaktadır. Devlet bir şekilde toplumun gözünde ayrı bir yere sahiptir. Bunun için toplumdan, devletin koyduğu kurallara uyması beklenir. Toplumun idari birimlere karşı bakışı, politik birimlere oranla daha iyidir. Sistemin yeniden yapılandırılıp geliştirilmesi, büyük oranda etkinliğin artırılması yolunda olup, özellikle ekonomik sıkıntıların giderilmesi ile ilgilenilmektedir. Kamu yönetiminin beklentileri, öncelikli olarak yüksek kalitede hizmet sunumu ile ilgili olmalıdır. İnsanların çoğu yüksek vergi ve daha fazla kamu hizmetini, düşük vergi ve daha az kamu hizmetine tercih etmektedir. Aynı zamanda özellikle gençler arasında, farklı düşüncelerin işaretleri görülmektedir. Sosyal hareketler, kendiliğinden harekete geçme ve Yeşiller hareketi daha çok katılımın açıklayıcı göstergeleri olarak, batının genel eğiliminin Post-Materyalistik değerlere doğru yöneldiğini göstermektedir. Başat politik kültürün verileri, kamu kurumlarının hizmet sunucu ve üreticisi olarak başat rolünü açıklamakta ve yeni hizmet pazarının kurulmaktansa; kamu hizmetlerinin geliştirilmesi talebini açıklamakta yardımcı olacaktır.

Sonuç

20. yüzyılın son çeyreğinde gerçekleştirilen yeniden yapılanma hareketlerinde, reform kelimesinin ifade ettiği anlam hemen hemen bütün ülke uygulamalarında aynıdır. Reformdan, monopol ve bürokratik birliğe karşı yetki göçerimi, etkinlik, verimlilik, tercih hakkı, duyarlılık, öngörülebilirlik, şeffaflık ve sorumluluk anlaşılmaktadır.

Demokrasi açığının giderilmesi ve vatandaş memnuniyetinin sağlanabilmesi amacıyla, stratejik planlamanın yeterli olmadığı, bir o kadar da uygulamanın önem taşıdığı gerçeğinden hareketle Alman yerel yönetim sisteminde, hizmetlerin vatandaşa duyarlı olması gerektiği görüşü benimsenmeye başlanmıştır. Bu düşüncenin tezahürü olarak, birçok duyarlılık uygulaması geliştirilmiş ve vatandaşların tatminin artırılmasının yolları arana gelmiştir.

Modern yönetim anlayışının ana ilkeleri olan; şeffaflık, sorumluluk, öngörülebilirlik ve duyarlılık gibi ilkelerin Türk yerel ve genel kamu yönetim sistemine yansıtılabilmesi için, şüphesiz kendi yönetim ve toplumsal tecrübelerimiz ve zenginliklerimizi de göz önünde bulundurarak, yeni yaklaşımlara gereksinim olduğu gerçeği kabul edilmektedir.

Yerel ve genel kamu sistemimizde, bütünlük ve dürüstlük gibi geleneksel amaçları ile birlikte etkinlik, kalite ve müşteri odaklı hizmet, gelişim ve esneklik gibi yeni yönetim anlayışı ilkeleri mecz edilip özümselebilir.

Demokrasimizin daha da güçlendirilebilmesi için, vatandaşa duyarlı hizmet sunmanın yolları geliştirilmelidir. Çünkü, kamu hizmetlerinin pazarda seçim hakkı, genel seçimlerdeki genel oy hakkı kadar etkilidir.

KAYNAKÇA

- BATTLE, R. And STOKER G. **Local Government in Europe**, London, Macmillan, 1991.
- GUNLIKS, A.B. "The Reorganization of Local Government in the Federal Republic of Germany", in A.B. Gunlicks (ed.) **Local Government Reform and Reorganization**, Port, Washington, NY, **Kennikat Press**, 1981.
- NORION, A.L. **"Local Government in Other Western Democracies"**, INGOLW, Birmingham.
- OECD** (1987) **Administration as Service – the Public as Client**, Paris.
- STOKER, G. **Creating a Local Government for the Past – Fordist Society ; the Thatcherite Project**, in STEWARD J. And STOKER G (eds). **The Future of Local Government**, Macmillan, London, 1989.
- UESSE, J. J. " The Federal Republic of Germany from Cooperative Federalizm to Joint Policy Making", in Rhodes and Wright, 1987.

TÜRKİYE’DE İNSAN HAKLARI RESMİ ÖRGÜTLENMESİ

Ahmet SARAÇ*

GİRİŞ

İnsan hakları, günümüzde en çok tartışılan kavramlardan biri haline gelmiştir. İnsanlığın 21.yüzyılda taşıdığı en yüksek değerlerden biri insan hakları düşüncesidir ve geleceğimize de damgasını vuracaktır.

İnsan hakları tüm insanlığın ortak değeridir. Fakat, insan haklarının korunmasındaki başarı, öncelikle insan hakları bilgi ve bilincinin gelişmesine ve tüm insanlarca benimsenmesine bağlıdır. Bunun için insan hakları bilincinin bütün toplumda yerleşmesi gerekir. Bu bilincin yerleşmesinde de insan hakları eğitimi ve öğretimi büyük önem taşımaktadır. Gittikçe genişleyen, her gün yeni boyutlar kazanan insan haklarının gelecek kuşaklara aktarılması için, insan hakları eğitim ve öğretiminin yaygın, sistemli ve etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekir. Tüm bu belirtilen hususların hayata geçirilmesi, insan hakları ihlallerinin önlenmesi, insan haklarının korunmasının sağlanması ve gerekli diğer inceleme ve araştırmaların yapılması devletin de bu konuda örgütlenmesini gerekli kılmıştır.¹

Dünyada insan haklarına verilen önemin artmasıyla paralel olarak 1990’lı yıllardan başlayan günümüze kadar devam eden Anayasal, hukuksal ve idari düzenlemeler hız kazanmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan bu yana birçok insan hakları belgesini imzalamasına rağmen bunun iç hukukumuza ve idari yapımıza yansması ancak 1990’dan sonra gerçekleşmiştir.

Biz bu çalışmamızda; birinci bölümde insan haklarının Türkiye’deki tarihsel seyrini, ikinci bölümde bugünkü resmi yapılanmada insan haklarının durumunu gözden geçirecek, üçüncü ve son bölümde ise uygulamada ortaya çıkan sorunları tespit ederek, bunların çözüm yollarını ve yapılması olası idari düzenlemeleri gündeme getireceğiz.

* Şereflikoçhisar Kaymakamı.

¹ İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Komitesi 2000 Yılı Çalışmaları, İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi, Başbakanlık Basımevi, S. 5, Ankara, 2001.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İNSAN HAKLARININ GELİŞİMİ

I. TÜRKİYE'NİN TARAF OLDUĞU ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER

Türkiye, insan hakları ve temel özgürlükler alanında, diğer demokrasilerle aynı değer ve amaçları paylaşmaktadır. İnsan hakları konusundaki standartların en yüksek düzeye getirilmesi amacı ile Türkiye’de birçok önemli adım atılmıştır. Bu yapılırken izlenen temel amaç, Türk halkının demokratik ülkelerde mevcut tüm temel özgürlüklerden yararlanmasını sağlamak ve bunun doğal sonucu olarak, taraf olduğumuz uluslararası belgelerle üstlenilen yükümlülüklerin gereğinin yerine getirilmesidir.

Vazgeçilmez bireysel haklar ilkesi üzerine kurulmuş bir devlet olan Türkiye; ırk, din, dil, etnik köken farkı gözetmeksizin tüm vatandaşların bireysel haklarının Anayasa ve diğer yasal düzenlemelerle güvence altına alındığı, parlamenter bir demokrasidir. Bunun sonucu olarak Türkiye, insan hakları konusundaki tüm Avrupa sözleşmeleri ile, BM çerçevesinde yapılan önemli sözleşmelerin büyük bölümüne taraf olmuştur.

Türkiye; Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve AGİT çerçevesinde birçoğu etkili kontrol mekanizmaları öngören bir dizi antlaşmaya taraftır. Örnek verilecek olursa;

- Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi (1985’de onaylanmıştır).
- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (1954’de onaylanmıştır).
- Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna “Kişisel Başvuru Hakkı” 1987’de, Avrupa İnsan Hakları Divanı’nın “Zorunlu Yargı Yetkisi” 1990’da tanınmıştır.
- Avrupa İşkencenin Önlenmesi Sözleşmesi (1988’de onaylanmıştır).
- İşkencenin Önlenmesi Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (1988’de onaylanmıştır).
- Avrupa Sosyal Şartı (1990’da onaylanmıştır).
- AGİT Paris Şartı (1990’da imzalanmıştır).
- BM Çocuk Hakları Sözleşmesi (1994’de onaylanmıştır).

Yukarıda sayılan tüm bu sözleşmeler Anayasa’da öngörüldüğü gibi Türk hukuk sisteminin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir.²

² Gözlügül, Said Vakkas, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İç Hukukumuzda Etkisi**, Hilmi Usta Matbaacılık, Ankara 1999, S. 144.

I. İNSAN HAKLARI ALANINDA YAPILAN ANAYASAL, YASAL VE İDARİ DÜZENLENMELER

A. İNSAN HAKLARI ALANINDA YAPILAN ANAYASAL DÜZENLEMELER

1. 17.05.1987 tarihinde 3361 sayılı Kanunla Anayasa'nın 67, 75, 175 ve Geçici 4. maddeleri; Anayasa'da değişiklik yapma sürecini kolaylaştıran ve yasaklanan siyasi faaliyetleri serbest hale getiren değişiklikler yapılmıştır.

2. 08.07.1993 tarihinde 3913 sayılı Kanunla 133 üncü maddede yapılan değişiklikle özel radyo ve televizyon yayıncılığı serbest hale getirilmiştir.

3. 23.07.1995 tarihinde 4121 sayılı Kanunla Başlangıç Metni, 33, 52, 53, 67, 68, 69, 75, 84, 85, 93, 127, 135, 149, 171 inci maddelerde yapılan değişikliklerle:

a) Derneklerin, sendikaların ve siyasi partilerin siyasete katılmalarını;

b) Yurtdışında yaşayan Türk Vatandaşlarının, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde bulunan tutukluların oy kullanmalarını;

c) Seçmen yaşının on sekize indirilmesi ile gençlerin demokratik hayata daha fazla katılabilmelerini;

d) Yükseköğretim elemanlarının ve yükseköğretim öğrencilerinin siyasi partilere üye olabilmelerini sağlayan düzenlemelere gidilmiştir.

4. 18.06.1999 tarihinde 4388 sayılı Kanunla Anayasa'nın 143 üncü maddesinde yapılan değişiklikle Devlet Güvenlik Mahkemelerinin yapısı değiştirilmiş ve askeri üyeler kanun maddesinden çıkartılmıştır.

5. 13.08.1999 tarihinde 4446 sayılı Kanunla 47, 125 ve 155 inci maddeler değiştirilmiş; KİT'lerin ve İDT'lerin özelleştirilmesiyle ilgili kanunlarda ve Danıştayla ilgili maddedeki engeller ortadan kaldırılmıştır.

6. Son olarak da 03.10.2001 tarihinde 4709 sayılı Kanunla Anayasa'nın Başlangıç Metni, 13, 14, 19, 20, 21, 22, 23, 26, 28, 31, 33, 34, 36, 38, 40, 41, 46, 49, 51, 55, 65, 66, 67, 69, 74, 87, 89, 94, 100, 118, 149 ve geçici 15 inci maddesi değiştirilmiş; 1 geçici madde eklenmiştir. Bu kanunla:

a) Başlangıç metnindeki Türkiye Cumhuriyeti'nin öncelikleri belirtilmiş ve laikliğe vurguda bulunulmuştur.

b) 13 ve 14 üncü maddelerdeki temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması ve kötüye kullanılmasını kapsamaktadır.

c) 19 uncu maddede gözaltı süreleri bireysel suçlarda 48 saat, toplu suçlarda 4 gün olarak belirlenmiştir. Kişilerin uğradıkları zararların Devlete ödeneceği hususu güvence altına alınacaktır.

d) 20 inci maddede özel hayatın gizliliği, 21 inci maddede konut dokunulmazlığı, 22 nci maddede haberleşme hürriyeti konularına değinilmiştir. 23 üncü madde ise yerleşme ve seyahat hürriyetini düzenlemiştir.

e) Anayasa'nın 26 ncı maddesindeki değişiklikler düşüncüyü açıklama ve yayma hürriyeti, 28 inci maddede basın hürriyeti, 31 inci maddede kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarından yararlanma hakkıyla ilgilidir.

f) 33 üncü madde dernek kurma hürriyeti, 34 üncü madde toplantı ve gösteri yürüyüşleri hakkı, 36 ncı madde hak arama hürriyetini düzenler.

g) 38 inci madde “Kanuna aykırı olarak elde edilmiş bulgular, delil olarak kabul edilmez” demektedir. 40 ncı maddedeki ifade ise “Devlet işlemlerinde ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilerine başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır” şeklindedir.

h) Ailenin korunması, kamulaştırma, çalışma hakkı ve ödevi, sendika kurma hakkı, ücrette adalet sağlanması ile devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları gibi hususlar, üçüncü bölümde sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler başlığı altında 41 ile 65 inci maddeler arasında düzenlenmiştir.

i) Türk vatandaşlığını, seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma haklarını, siyasi partilerin uyacakları esasları ve dilekçe haklarını dördüncü bölümde 66 ile 74 üncü maddeler arasındaki değişikliklerde görebiliriz.

j) 87 ile 100 üncü maddeler arasında ise yasama organına ilişkin hususlar yer almıştır.

k) 118 inci maddede Milli Güvenlik Kurulu üyelerine eklemeler yapılmıştır.

l) 149 uncu madde Anayasa Mahkemesi'nin yargılama usulüyle ilgilidir.

m) Geçici 15 inci maddede ve eklenen geçici maddede daha önce var olan yargılama muafiyetinin sınırları genişletilmiş ve yürürlükle ilgili bazı hükümler getirilmiştir.³

³ T.C.İçişleri Bakanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, İnsan Hakları Eğitimi Taşra Programı Ders Notları-İnsan Hakları Alanında İçişleri Bakanlığı'nın Çalışmaları, ED.00001, Ankara 2000, S.5.

B. İNSAN HAKLARI ALANINDA YAPILAN YASAL VE İDARİ DÜZENLEMELER

1. İddia ve şikâyetleri araştırmak ve Türkiye’de insan haklarını geliştirmek için öneriler getirmek üzere 1990’da insan hakları konusunda bir Meclis Komisyonu (TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Başkanlığı) kurulmuştur.

2. 1991’de Türk Ceza Kanunu’nun dinsel ve ideolojik propagandayı yasaklayan 141, 142 ve 163 üncü maddeleri kaldırılmış ve Türkçe dışında diğer dillerde basılı yayın yapılabilmesi serbestisini getiren değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

3. 1992’de adi suçlar için acil ve parasal desteği de içerecek yasal yardım sağlamaya yönelik, aynı zamanda gözaltı sürelerinin indirilmesi ve gözaltı koşullarının iyileştirilmesi konularında düzenlemeler de içeren bir değişiklik Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu’nda gerçekleştirilmiştir ve bu yolla bu konudaki mevcut standartlar çağdaş seviyeye ulaştırılmıştır.

4. İnsan hakları okul programlarına dâhil edilmiş; güvenlik güçlerinin, cezaevi personelinin ve diğer kamu görevlilerinin eğitimine yönelik programların uygulamaya konulması sağlanmıştır.

5. 1995’de Terörle Mücadele Kanunu’nun 8 inci maddesinde devletin birliğine karşı “amaç veya kasıt” kriterlerinin getirilmesi doğrultusundaki değişikliklerle propaganda faaliyetlerine yumuşama getirilmiştir.

6. Yeni 5 yıllık kalkınma planında merkezi otoriteden, yerel otoriteye yetki aktarımını sağlamak için yeni uygulamalar öngörülmüş, bu konuda yeni bir yasa tasarısı Meclis’e sunulmuştur.

7. 1996 yılında TBMM tarafından, DGM’lerin yetki alanını daraltan bir yasa kabul edilmiştir. Geçtiğimiz günlerde bu alanı daha da daraltan bir yasa Cumhurbaşkanı’nca onaylanmıştır.

8. Güneydoğu Anadolu’daki OHAL uygulaması aşamalı olarak kaldırılmaktadır. OHAL kapsamındaki il sayısı, Nisan 2001 tarihi itibarıyla 4’e düşürülmüştür (Diyarbakır, Hakkâri, Şırnak ve Tunceli).

9. Terörist saldırılar dolayısıyla evlerini terk eden insanların geri dönüşlerini güvenli hale getirmek için bir Acil Destek Programı yürürlüğe konmuştur. Hükümetçe bölgede yeniden yerleşimi sağlamaya ve rehabilitasyona yönelik “Doğu ve Güneydoğu Anadolu Eylem Planı” kapsamında çalışmalar hızla yürütülmektedir.

10. CMUK ve Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ve Bu Kanunlarda Değişiklik Yapan 18.11.1992 Tarih ve 3842 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 06.03.1997'de TBMM Genel Kurulunda kabul edilmiş ve 12 Mart 1997 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu değişiklikle, gözaltı süreleri Avrupa uygulamaları ile uyumlu hale getirilmiş, DGM'lerin yetki alanı daraltılmıştır.

11. 1995 Anayasa değişikliklerine ilişkin uygulama yasalarının kabul edilmesine ilişkin çalışmalar devam etmektedir. Bu kapsamda;

a) 12 Haziran 1997 tarih ve 4275 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kabul edilerek, devlet memurlarının sendikal faaliyetlere katılma haklarına getirilen kısıtlamalar kaldırılmıştır. Kanun 17 Haziran 1997'de yürürlüğe girmiştir.

b) 12 Haziran 1997 tarih ve 4274 sayılı Kanun ile Kooperatifler Kanunu'nda yapılan değişiklikle kooperatiflerin siyasi faaliyette bulunma yasağı kaldırılmıştır. Kanun 17 Haziran 1997'de yürürlüğe girmiştir.

c) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin kanunlarda yapılan değişikliklerle bu kuruluşların siyasi faaliyette bulunmasına imkân sağlanmıştır. Bu konudaki 4276 sayılı Kanun 20 Haziran 1997'de yürürlüğe girmiştir.

d) 4278 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 59 uncu Maddesinin Değiştirilmesi Hakkındaki Kanun 5 Temmuz 1997 tarihinde yürürlüğe girmiş ve bu yolla öğretim elemanları ve öğrencilerin siyasi partilere üye olması ve bu partiler bünyesinde görev almalarına imkân sağlanmıştır.

e) Yine, derneklere siyasi faaliyette bulunma serbestisi getiren 3 Temmuz 1997 tarih ve 4279 sayılı Dernekler Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 8 Temmuz 1997 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

12. Bölücülük ve terör propagandası yapmak suçlarından haklarında dava açılmış veya hüküm giymiş sorumlu yazı işleri müdürlerinin cezalarının veya haklarındaki davaların ertelenmesi ve tahliye edilmelerine olanak tanıyan bir yasa tasarısı Hükümet tarafından TBMM'ne sunulmuş ve 14 Ağustos 1997 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu yasa, ifade özgürlüğünün geliştirilmesi konusunda bir ilk adım oluşturmaktadır.

13. Ceza ve tutukevlerinde iş yurtları kurulmasına ilişkin bir diğer yasa da, Hükümet tarafından TBMM'ne sunulmuş ve 6 Ağustos 1997 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu yasayla, tutuklu ve hükümlüler için yeni mali imkânlar sağlanması öngörülmüştür.

14. Kamu kurum ve kuruluşları ile resmi görevlilerin insan haklarına ilişkin uygulamalarının hukuka uygun gerçekleştirilmesi ve bu durumun düzenli olarak izlenerek, değerlendirilip geliştirilmesi; gerektiğinde mevzuatta değişiklikler yapılması, ilgili bakanlıklar tarafından yürürlüğe konulan tedbir ve düzenlemelerin izlenmesi, koordinasyonu ve gerektiğinde geliştirilmesine yönelik öneriler ile yasal düzenlemelere ilişkin tavsiyeler oluşturarak Hükümete sunulması görevini yerine getirmek üzere, Başbakanlığın 09.04.1997 tarih ve 1997/17 sayılı genelgesiyle bir İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu Kurulmuştur.

15. İnsan haklarının korunmasını sağlamak ve ihlallerini önlemek için gerekli inceleme ve araştırmaları yapmak ve bunların sonuçlarını yetkili mercilere bildirmek, toplumu ve uygulayıcıları eğitmek, bu konuda Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanının verdiği görevleri yerine getirmek için illerde “İnsan Hakları İl Kurulları”; ilçelerde de “İnsan Hakları İlçe Kurulları” kurulmuştur.

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’un geçici 7 inci maddesine dayanılarak çıkarılan “İnsan Hakları Kurullarının Görev, Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik” 2 Kasım 2000 tarih ve 24218 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş, il ve ilçe kurulları çalışmalarına başlamıştır.⁴

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYEDE İNSAN HAKLARININ RESMİ ÖRGÜTLENMESİ

Başlangıçta da belirtildiği gibi insan haklarıyla ilgili asıl gelişmeler 1990 yılından sonra ortaya çıkmaya başlamıştır. Bunda ülkemizde ve dünyada ivme kazanan insan hakları ve globalleşme rüzgârları etkili olmuştur. İdari yapılanmayı sırasıyla İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanlığı, İnsan Hakları Başkanlığı, İnsan Hakları Üst Kurulu, İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Komitesi, İnsan Hakları Danışma Kurulu, İnsan Hakları İhlali İddialarını İnceleme Heyetleri ve son olarak da İnsan Hakları İl ve İlçe Kurulları şeklinde şematize edebiliriz.⁵

I. İNSAN HAKLARINDAN SORUMLU DEVLET BAKANLIĞI

1990 yılında İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanı görevlendirilinceye kadar bu alandaki boşluk değişik bakanlıklar tarafından dol-

⁴ A.K., S. 6.

⁵ Akıllıoğlu Tekin, “Türkiye’de İnsan Hakları Bakımından Örgütlenme ve Eğitim”, S. 5.

durulmaya çalışılmıştı. Daha sonra 21.04.2001 tarihinde çıkartılan 4643 sayılı Kanun, 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı Kanuna son şeklini vermiş, aynı kanunla bağlı kurul ve kuruluşlarda çalışacak kişilerin kadroları ve sayıları da belirlenmiştir.⁶

II. İNSAN HAKLARI BAŞKANLIĞI

A. KURULUŞ: 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair 626 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin 12.04.2001 tarih ve 4643 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle İnsan Hakları Başkanlığı kurulmuştur.

B. GÖREVLERİ: Aynı Kanunun 2 inci maddesinde Başkanlığın görevleri:

1. İnsan hakları ile ilgili konularda görevli kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunmak ve bu kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak.
2. İnsan hakları konusundaki mevzuat hükümlerinin uygulamasını izlemek, izleme sonuçlarını değerlendirmek, uygulamada ve mevzuatta görülen aksaklıkların giderilmesi ve Türkiye'nin ulusal mevzuatının insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası belgelerle uyumlu hale getirilmesi doğrultusunda yapılacak çalışmaları koordine etmek ve bu konularla ilgili önerilerde bulunmak,
3. Kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet öncesi staj ve hizmet içi insan hakları eğitim programlarının uygulanmasını izlemek, değerlendirmek ve koordine etmek,
4. İnsan hakları ihlali iddiaları ile ilgili başvuruları incelemek ve araştırmak, inceleme ve araştırma sonuçlarını değerlendirmek ve alınabilecek önlemlere ilişkin çalışmaları koordine etmek,
5. Başbakanlığın koordinatörlüğünde görevleriyle ilgili konularda teşkil edilen kurullara sekreteryaz hizmeti yapmak.
6. Makamca verilen benzeri görevleri yapmak olarak belirtilmiştir.⁷

III. İNSAN HAKLARI ÜST KURULU

A. KURULUŞ: 21 Nisan 2001 tarih ve 4643 sayılı Kanunla, Başbakanlık Ana Hizmet Birimleri arasında "İnsan Hakları Üst Kurulu" da sayılmıştır. Bu

⁷ T.C. Resmi Gazete, 21 Nisan 2001, Sayı: 24380, S. 8.

kanunun 4 üncü maddesinde “İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik idari ve kanuni düzenlemelere ilişkin çalışmalar yapmak ve Başbakanlık ve Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları için insan hakları konusunda tavsiye kararları vermek üzere; Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanının başkanlığında, Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı müsteşarlarının katılımıyla İnsan Hakları Üst Kurulu oluşturulmuştur.” denmektedir. Üst kurul gerekli gördüğü takdirde ilgili kamu kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerini toplantılarına katılmaya davet edebilir ve belirleyeceği konularda komisyonlar ve çalışma grupları kurabilir. Üst Kurulun sekreteryaya hizmetleri İnsan Hakları Başkanlığınca yerine getirilir.⁸

B. GÖREVLERİ

1. İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesine ilişkin konularda idari ve kanuni düzenlemelere ilişkin çalışmaları yapmak ve gerekli önerilerde bulunmak.

2. Yürürlükteki mevzuatın ve kanun tasarılarının insan hakları temel ilkeleri, uluslararası belgeler ve mekanizmalarla uyumlu hale getirilmeleri için uygun gördüğü tavsiyeleri yapmak.

3. Başbakanlık ve bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları için insan hakları konusunda tavsiye kararları vermek.

4. İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesini Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde ve Türkiye’nin taraf olduğu insan hakları ile ilgili uluslararası sözleşmelerde öngörüldüğü şekilde, çağdaş ve evrensel ölçülere uygun olarak gerçekleştirmek amacıyla yapılacak çalışmaları koordine etmek.

5. İnsan hakları alanında kaydedilen gelişmeler hakkında kamuoyunun aydınlatılması amacıyla yapılacak çalışmaları koordine etmek.

6. Kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilen insan haklarıyla ilgili hizmet içi eğitim programlarının uygulanmasını izlemek, kitle iletişim araçlarına ve sivil toplum kuruluşlarına yönelik insan hakları eğitimi çalışmalarına katkıda bulunmak.

7. İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesinde görev alacak öğretim üyesi ve temsilci gönderecek gönüllü kuruluşları seçmek, komite çalışmalarını izlemek, değerlendirmek ve yönlendirmek.

⁸ Gözlügül, Said Vakkas, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İç Hukukumuzda Etkisi**, Hilmi Usta Matbaacılık, Ankara 1999, S. 259.

8. İnsan Hakları Danışma Kurullarında görev alacak kurum ve kuruluş temsilcileri dışındaki üyeleri seçmek, çalışmalarını izlemek ve değerlendirmek.

9. İnsan hakları ihlali iddiaları ile ilgili olarak Başkanlık ve İnceleme Heyetleri tarafından yapılan incelemeleri değerlendirmek ve alınabilecek önlemlere ilişkin tavsiyelerde bulunmak.

10. Belirleyeceği konularda komisyonlar ve çalışma grupları oluşturmak.

ÇALIŞMA ESASLARI

Üst Kurul Devlet Bakanının çağrısı ile her ay düzenli olarak ve gerektiğinde daha kısa aralıklarla toplanır. Üst Kurula Devlet Bakanı başkanlık eder. Devlet Bakanının bulunmadığı durumda Başbakanlık Müsteşarı başkanlık eder. Üst Kurulun sekreteryaya hizmetleri Başkanlık tarafından yerine getirilir.

IV. İNSAN HAKLARI EĞİTİMİ ON YILI ULUSAL KOMİTESİ

İnsan hakları ihlallerinin önlenmesi ve belirli koşullarda getirdiklerinin olabildiğince çok sayıda kişiler tarafından yerine getirilebilmesi, insan haklarını içtenlikle korumayı isteyen, aynı zamanda bu hakların nasıl korunabileceğini bilen insanların varlığına bağlıdır. Böyle insanların yetişmesi de, kişilerin insan olma bilincini kazanmalarına ve insan haklarının nasıl korunabileceğine ilişkin bilgilerle donatılmalarına yardımcı olan sistematik bir eğitimle olanaklıdır.

Bu gerçekten hareketle Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 1995-2004 yıllarını “İnsan Hakları Eğitimi On Yılı” olarak kabul etmiştir.

4 Haziran 1998 tarih ve 23362 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi” ile, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 2. ve 33 üncü maddelerine dayanılarak İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi’nin kuruluş, işleyiş ve görevleri düzenlenmiştir. Daha sonra ise, 25 Aralık 1999 tarih ve 23917 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan yönetmelik değişikliğiyle yönetmeliğin 1 inci maddesiyle, 4 üncü maddesinin 2. ve 4 üncü fıkraları; 18 Temmuz 2001 tarihli ve 24466 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan değişiklikle de yönetmeliğin 4 üncü maddesinin 1., 2. ve 3 üncü fıkraları, 5 inci maddesi ve 6 ncı maddesinin ikinci fıkrası değiştirilmiştir. Yönetmeliğin son durumuna göre komitenin son şekli şudur:

A.KURULUŞ

İnsan Hakları Koordinatör Üst Kuruluna bağlı olarak kurulan Ulusal Komite: Başbakanlıktan bir, Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünün bağlı

olduğu bakanlıklardan birer, Adalet, İçişleri, Dışişleri, Milli Eğitim, Sağlık ve Kültür Bakanlıklarından birer temsilci ve insan hakları alanında faaliyet gösteren gönüllü kuruluşlardan altı temsilci ile bu alanda çalışmalarıyla tanınmış beş öğretim üyesi olmak üzere yirmi üyeden oluşur.

Bakanlık temsilcileri kurumlarınca, öğretim üyeleri ve temsilci gönderecek kuruluşlar İnsan Hakları Üst Kurulunca belirlenir.

Öğretim üyeleri ile gönüllü kuruluşların görev süresi iki yıldır. Bu süre sonunda yeniden görevlendirilebilirler. Mazeretsiz olarak üç toplantıya katılmayanlar komiteden çekilmiş sayılırlar.

Ulusal Komite ilk toplantısında kendi içinden iki yıl için bir başkan ve bir başkan vekili seçer. Görevi sona erenler yeniden seçilebilirler.

B.GÖREV

İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Eylem Planının Türkiye’de uygulanabilmesi için bir ulusal program önerisi hazırlar. Eylem Planı çalışmalarını izler, değerlendirmelerini İnsan Hakları Üst Kuruluna bildirir. Ayrıca bu konularda üst kurulca verilen diğer görevleri yerine getirir.

C. İŞLEYİŞ

Ulusal Komite her ay düzenli olarak, gerektiğinde daha kısa aralıklarla toplanır.

Ulusal Komite toplantı ve çalışmaları ile ilgili işlerde İnsan Hakları Başkanlığından yararlanır.

D.YÜRÜTME

Yönetmelikle ilgili hükümlerini ve diğer hususları İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanı yürütür.

Komite yaptığı çalışmalarla ilgili birçok rapor düzenlemiş, ayrıca kurumlarda yapılacak eğitim çalışmalarıyla ilgili taşra ağırlıklı olmak üzere yoğunlaşmıştır.⁹

V. İNSAN HAKLARI DANIŞMA KURULU¹⁰

21.04.2001 tarih ve 4643 sayılı Kanunun ek 5 inci maddesiyle insan haklarına ilişkin olarak ilgili devlet kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları arasında iletişim sağlamak ve insan haklarını kapsayan ulusal ve uluslararası

⁹ A.K., S. 263.

¹⁰ T.C. Resmi Gazete, 21 Nisan 2001, Sayı: 24380, S. 9.

konularda danışma organı olarak görev yapmak üzere, Başkanın görevlendirileceği bir Devlet Bakanına bağlı olarak “İnsan Hakları Danışma Kurulu” oluşturulmuştur.

A. KURULUŞU

Kurul aşağıda sayılan kuruluş temsilcileri ve kişilerden oluşur;

1. Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kültür Bakanlığı ve Çevre Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü ve Özürlüler İdaresi Başkanlığından asgari genel müdür yardımcısı ve müstakil daire başkanı düzeyinde birer temsilci;

2. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü İnsan Hakları Merkezi’nden bir temsilci,

3. Adli Tıp Enstitüsü’nden bir temsilci,

4. Üye sayısı iki yüz elli binin üzerinde olan işçi ve memur sendikaları konfederasyonlarından birer temsilci,

5. Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK), Türkiye Sakatlar Konfederasyonu ve Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu’ndan (TİSK) birer temsilci,

6. Türkiye Barolar Birliği’nden bir, bünyelerinde insan hakları inceleme komisyonu olan illerin barolarından, Türkiye Barolar Birliği tarafından belirlenecek üç temsilci,

7. Türk Tabipler Birliği’nden bir temsilci,

8. Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği’nden bir temsilci,

9. Türkiye Gazeteciler Cemiyeti ve Basın Konseyinden birer temsilci,

10. Yurt Dışında Yaşayan Vatandaşlar Danışma Kurulu’ndan iki temsilci,

11. İnsan hakları alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarından sekiz temsilci,

12. Çalışmalarında insan haklarını ilgilendiren konulara da yer veren altı öğretim üyesi ile uluslararası mahkemelerde daha önce görev yapmış Türk uzmanlardan iki kişi.

(1 – 10) bentleri arasındaki kuruluş temsilcileri kurumlarınca , (11) ve (12) bentlerindeki üyeler ise üst kurul tarafından belirlenir.

B.GÖREVLERİ

Kurulun görevleri şunlardır:

1. İnsan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin konularda görüş bildirmek, tavsiyelerde bulunmak, öneriler ve raporlar sunmak,
2. Yürürlükteki mevzuatın ve yasa tasarılarının insan hakları temel ilkeleri, uluslararası bölgeler ve mekanizmalarla uyumlu hale getirilmesi için uygun gördüğü konularda görüş bildirmek, idari önlemlerin alınmasını tavsiye etmek,
3. İnsan haklarına ilişkin olarak ilgili devlet kuruluşları ile üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları arasında iletişim sağlamak,
4. İnsan haklarını kapsayan ulusal ve uluslararası konularda danışma organı olarak görev yapmak,
5. Üst kurul tarafından görüşülmesi istenilen hususları ele alarak, gerekli çalışmaları yapmak ve görüş sunmak,
6. İnsan hakları ihlallerinin ulusal düzeydeki genel durumu ve somut konular hakkında ilgili Devlet Bakanına ve Üst Kurula raporlar sunmak,
7. Irkçılık ve yabancı düşmanlığı dâhil insan haklarına ilişkin uluslararası konularda ilgili Devlet Bakanına ve Üst Kurula görüş bildirmek.

C.ÇALIŞMA ESASLARI

1. Kurul Şubat, Haziran, Ekim aylarının ilk haftasında olmak üzere yılda üç sefer düzenli olarak toplanır.
2. Gerekli görüldüğü hallerde Devlet Bakanının veya Kurul Başkanının çağırısı ile olağanüstü toplanabilir.
3. Kurul üyelerinin görev süresi üç yıldır. Bu süre sonunda yeniden görevlendirilebilirler.
4. Kurul, ilk toplantısında kendi üyeleri arasından bir başkan, iki başkan yardımcısı ve bir raportör seçer. Bunların görev süresi üç yıldır. Görevi sona erenler yeniden seçilebilirler.
5. Kurula, Başkanın yokluğunda yapılan seçimlerde daha çok oy alan Başkan yardımcısı başkanlık eder.
6. Toplantı üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile yapılır. Kararlar toplantıya katılanların yarısının bir fazlası ile alınır. Eşitlik halinde Başkanın oyu iki oy sayılır.
7. Kurul üyeleri mazeretsiz olarak arka arkaya üç toplantıya katılmadıkları takdirde kuruldan çekilmiş sayılır. Çekilen ve çekilmiş sayılan üyelerin yerine aynı usulle yeniden görevlendirme yapılır.

8. Kurulun Sekretarya hizmetleri Başkanlık tarafından yerine getirilir.
9. Kurulun giderleri Başbakanlık Bütçesinden karşılanır.
10. Toplantı sonuçları bir rapor halinde Devlet Bakanlığına ve üst kurula iletilir.
11. Kurul çalışmalarının gerektirdiği hallerde komisyonlar ve alt komiteler kurabilir.

VI. İNSAN HAKLARI İHLALİ İDDİALARINI İNCELEME HEYETLERİ¹¹

21 Nisan 2001 tarih ve 4643 sayılı Kanunun Ek 6 ncı maddesi gereğince “İnsan hakları ihlali iddialarını yerinde incelemek ve araştırmak üzere, Başbakanın görevlendireceği bir devlet bakanına bağlı olarak heyetler” oluşturulur.

A. KURULUŞU

Heyet Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı temsilcileri ile insan hakları alanında çalışmalar yapan kişiler ve meslek kuruluşları temsilcileri arasından inceleme ve araştırma yeri ve konusuna göre Devlet Bakanınca oluşturulur. Heyetin inceleme ve araştırma konusuna göre İçişleri Bakanlığı temsilcisi; Bakanlık Merkez Teşkilatı, Jandarma Genel Komutanlığı veya Emniyet Genel Müdürlüğünden belirlenir.

Heyette görev alacak bakanlık temsilcileri kurumlarınca belirlenir.

B. GÖREVLERİ

Heyet insan hakları ihlali iddialarını yerinde incelemek ve araştırmakla görevlidir.

C. İHLAL İDDİASININ KABULÜ

1. İhlal iddiaları ile ilgili başvuru, kanıtlarıyla birlikte Başkanlığa yapılır.
2. Başvuruya bağlı olmaksızın, Başbakan tarafından resmen inceleme heyeti oluşturulması istenebilir.
3. Başkanlığın ön incelemeyi yapıp, ilgili kurumlardan iddia hakkında bilgi aldıktan sonra iddiayı kabul edebilir nitelikte bulması halinde, söz konusu iddia İnsan Hakları Üst Kurulunun gündemine alınarak görüşülür.
4. Devlet Bakanının onayı ile Heyet çalışmalarına başlar.

¹¹ T.C. Resmi Gazete, 21 Nisan 2001, Sayı: 24380, S. 9.

D. ÇALIŞMA ESASLARI

1. Heyet, Devlet Bakanı tarafından beş kişiden az olmamak üzere oluşturulur.
2. Heyete Başbakanlık temsilcisi başkanlık eder.
3. Heyetin sekreteryaya hizmetleri Başbakanlık tarafından yerine getirilir.
4. İnceleme ve araştırma sonuçları, rapor halinde Devlet Bakanlığına sunulur.
5. Heyetin giderleri Başbakanlık bütçesinden karşılanır.
6. İhtiyaç duyulduğunda Devlet Bakanı birden fazla heyet oluşturabilir.

VII. İNSAN HAKLARI KURULLARI¹²

Dönemin insan haklarından sorumlu Devlet Bakanının 13.10.2000 tarihinde çıkarttığı Genelgeyle “insan hakları ihlallerini önlemek, insan haklarının korunmasını sağlamak, toplumu ve uygulayıcıları bu konuda eğitmek, İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanlığı’nın emir ve talimatlarını yerine getirmek, gerekli malzeme ve araştırmaları yapmak için illerde “insan hakları il kurulları” ilçelerde de “insan hakları ilçe kurulları” kurulmuştur.

Daha sonra, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun geçici 7 nci maddesine dayanılarak çıkarılan “İnsan Hakları Kurullarının Görev, Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik” 2 Kasım 2000 tarih ve 24218 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiş ve il ve ilçe kurulları çalışmalarına başlamışlardır.

A. İL VE İLÇE KURULLARININ GÖREVLERİ

İl ve İlçe Kurulları ;

1. İnsan hakları konusunda her türlü çalışmayı yaparak, gerek kurul üyeleri, gerek uygulayıcılar ve gerekse vatandaşların bilinçlendirilmesini sağlamak ve bu amaçla çeşitli etkinlikler düzenlemek.
2. İllerde bakanlık, valilik, il masası ve ilçe kurulları tarafından il kuruluna iletilen; ilçelerde de valilik, kaymakamlık, ilçe masası ve muhtarlardan ilçe kuruluna getirilen konuları değerlendirmek.
3. Gerekli inceleme ve araştırmayı yapması için valilik ve kaymakamlık makamlarına öneride bulunmak.

¹² T.C. Resmi Gazete, 2 Kasım 2000, Sayı: 24218, S. 15.

4. İdarenin uygulamalarında vatandaşlara hoşgörü ve nezaketle yaklaşılması ve işkencenin önlenmesi için her türlü çalışmayı yapmak,

5. İnsan hakları konusunda personelin eğitilmesini sağlamak için kurs, konferans, seminer vb. etkinlikler düzenlemek.

6. İllerde üç ayda bir tüm çalışmaları özet olarak Bakanlığa, ilçelerde de üç ayda bir tüm çalışmaları valiliğe bildirmekle görevlidirler.

B. KURULUŞ

1. İl Kurulu:

Vali veya görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında:

- a. Belediye Başkanı (İl Belediye Başkanı veya Büyükşehir Belediye Başkanı),
- b. Varsa üniversite rektörleri veya bu konuda görevlendirecekleri öğretim üyesi veya elemanı,
- c. İl Emniyet Müdürü,
- d. İl Jandarma Komutanı,
- e. İl Sağlık Müdürü,
- f. İl Milli Eğitim Müdürü,
- g. Sosyal Hizmetler İl Müdürü,
- h. Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan bir avukat veya hukukçu,
- i) Baro temsilcisi
- J) Tabip odaları temsilcisi,
- k) Ticaret ve Sanayi Odası temsilcisi,
- l) Esnaf ve Sanatkarlar Birlik Başkanlığı temsilcisi,
- m) Sivil Toplum Kuruluşlarından Vali tarafından çağrılacak üyeler,
- n) Basın kuruluşlarının kendi aralarından seçtiği temsilciden oluşur.

2. İlçe Kurulu: Yönetmelikteki görevleri yerine getirmek üzere İlçe Kurulu Kaymakamın başkanlığında;

- a) İlçe Belediye Başkanı,
- b) İlçe Emniyet Müdürü,
- c) İlçe Jandarma Komutanı,
- d) Varsa fakülte veya yüksekokulun bu konuda görevlendirecekleri öğretim üyesi veya elemanı,
- e) İlçe Sağlık Grup Başkanı,

- f) İlçe Milli Eğitim Müdürü,
- g) İlgili köy veya mahalle muhtarları,
- h) Meslek odaları temsilcileri, (şoför, ticaret, esnaf odası gibi)
- i) Sivil toplum kuruluşlarından Kaymakam tarafından çağrılacak üyeler,
- j) Basın kuruluşlarının kendi aralarında seçtiği bir temsilciden oluşur.

Vali veya Kaymakam gerekli gördüğü durumlarda ilgili kamu veya özel kuruluş temsilcilerini de toplantıya çağırabilir.

C. ÇALIŞMA ESASLARI

İl ve ilçe kurulları ayda bir defa çağrısız olarak toplanır. Bu toplantılar nedeniyle kendilerine herhangi bir ücret ödenmez. Kurulun sekreteryaya hizmetleri illerde valilik, ilçelerde de kaymakamlık tarafından yürütülür. Zorunlu masraflar valilik ve kaymakamlık tarafından karşılanır.

D. MASALARIN KURULUŞU VE ÇALIŞMA ESASLARI

Masa illerde valilik binasında, ilçelerde de kaymakamlık binasında vatandaşların kolayca ulaşabileceği bir müracaat bürosu şeklinde düzenlenir. İllerde ve ilçelerde, valinin veya kaymakamın görevlendirdiği kamu görevlilerinden bir üye masanın başkanlığını yapar. Masaya gelen tüm başvurular mümkün olan en kısa zamanda ilgili kurul üyesine iletilerek sonuçlandırılır ve masanın çalışmaları aylık periyotlar halinde kurula getirilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

UYGULAMADA ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kanunun genelinde zaman zaman vurguladığımız gibi insan hakları konusu ülkemizde son on yılda ciddi olarak ele alınmış ve bu konuda yasal ve idari düzenlemelere gidilmiştir. Bu kadar hızlı bir şekilde yapılanmaya paralel olarak da aksaklıklar ve sorunlar ortaya çıkmıştır. Ama çeşitli hükümetler bu konuda iyi niyetli ve ciddi çalışmalarını sürdürmektedirler.

I. UYGULAMADA ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

A. Genel olarak Türkiye’de İnsan Haklarının resmi örgütlenmesi 3056 ve 4643 sayılı Kanunlara, değişikliklerine ve bunlara göre çıkartılmış bulunan yönetmeliklere dayanarak şekillenmiştir. Mevzuat çok karışıktır ve sık sık değişikliğe uğramaktadır.

B. İdari yapılanmanın başında Başbakanlığın görevlendirdiği “İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanı” bulunmaktadır ve bu bakanlar sık sık değişmektedir. Bu da aksaklıklara yol açmaktadır.

C. İnsan Haklarının idari yapılanmasında birçok üst kurul, danışma kurulu gibi oluşumlara yer verilmiş olup bunların koordinesi ve denetimi güçleşmektedir.

D. Devletin hiyerarşik yapılanması içerisindeki İnsan Hakları örgütlenmesi görevlendirme şeklinde süregelmış olup; bu ilgililerin asli görevlerinin yanında bu görevleri birer angarya gibi görmelerine yol açmaktadır.

E. Resmi yapılanmanın ve hizmet yürütümünün mali portresi ve bütçesi belirsiz olup; bu da kamu kurumlarına ve yetkililerine bu hizmetlerin görülmesinde kaynak sıkıntısı yaşatmaktadır.

F. Tüm Resmi Devlet yapılanmalarında olduğu gibi aşırı bürokrasi ve işlemlerin yavaş yürütmesi temel bir sorun olarak ortada durmaktadır.¹³

G. Görevli personelin birçoğunun konu hakkında yeterli bilgisi ve hizmet içi eğitimi bulunmamaktadır. Bu nedenle Birleşmiş Milletler Eylem Planı ve Ulusal Programla ilgili çalışma ve sorunlardan yeterince bilgi sahibi olmamaktadırlar.¹⁴

H. Eğitim çalışmalarında görevlendirilecek İnsan Hakları eğitimi almış öğretmen ve öğretim üyesi tayininde sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu yüzden taşradaki İnsan Hakları Eğitimi çalışmaları yeterince verimli olmamaktadır.

I. İnsan Hakları ihlallerinde taraflardan birinin daima devlet veya devlete bağlı unsurlar olması dolayısıyla ortaya çıkan sorunun halli konusunda ne kadar objektif davranılacağı tartışma konusudur.

İ. İdari yapılanmada öğretim üyelerinin sayısı ve sivil toplum örgütlerinin (NGO) katılımının takdiri idari makamlara verilmiştir. Bu demokratik katılım açısından sakıncalar doğurabilecektir.

J. İnsan Hakları idari yapılanması kamuoyunda yeterince tanınmamaktadır.

II. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

A. İnsan haklarının idari yapılanmasıyla ilgili derli toplu bir kanun çıkartılmalı, bu kanunun içeriği çağdaş ülkelerdeki uygulamalara göre doldurulmalıdır. Bu kanuna uygun şekilde de tüzük ve yönetmelikler hazırlanmalıdır.

B. Gerekliği takdirde İnsan Hakları Bakanlığı kurulmalı; en azından Genel Müdürlük düzeyinde örgütlenmelidir.

¹³ İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Komitesi 2000 Yılı Çalışmaları, İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi, Başbakanlık Basımevi, S. 42.

¹⁴ A.K., S. 42.

C. İdari yapılanmadaki kurul sayısı azaltılmalı, yetkileri de net bir şekilde belirlenmelidir.

D. İnsan Hakları kendi teşkilatını ve personel yapısını oluşturmalıdır.

E. Örgütün bütçesi ve harcamaları belirgin hale getirilmelidir.

F. Bürokrasi azaltılmalı ve sorunların yerinde çözümüne önem verilmelidir.

G. Teşkilatta görev alacak personel sıkı bir eğitimden geçirilmeli ve hizmet içi eğitimler artırılmalıdır.

H. Kamu görevlilerini ve vatandaşları eğitecek yeterli öğretmen ve öğretim üyesi temin edilmelidir.

I. Kamu otoritelerinin İnsan Hakları ihlalleriyle karşılaştıklarında alacakları tavır yasal çerçeveye güvence altına alınmalı ve uygulamada birlik sağlanmalıdır.

İ. Sivil toplum örgütlerinin idari yapılanmadaki temsili arttırılmalı, öğretim görevlilerinin daha aktif bir şekilde görev almaları için zemin oluşturulmalıdır.

J. İnsan Haklarının idari yapılanması ile ilgili ulusal ve yerel basın-yayın kuruluşlarında tanıtıcı program ve ilanlara yer verilmelidir. Gerekliği takdirde yasal altyapı da düzenlenmelidir.

SONUÇ

Köklü bir devlet geleneğimiz ve batı toplumlarından farklı olarak insani birçok değerlerimiz olmasına karşın insan hakları konusunda son on on beş yıla kadar somut bir adım atamayıp biraz düşündürücü de olsa, bu konuda kamuoyunda ve siyasetimizde büyük bir heves olduğunu görmek de o derece sevindiricidir.

TBBM’de grubu bulunan ve parlamento dışında bulunan partilerin, Cumhurbaşkanından en alt kademedeki kamu görevlisine kadar tüm yürütmenin ve topyekün yargı kuruluşlarının bu konudaki hassasiyetini ve yapılan çalışmalarını göz ardı edemeyiz.

Gazeteler, TV kuruluşları, yayınevleri hiçbir zaman olmadığı kadar insan hakları konusuna eğilmektedir.

Üniversitelerimiz ve öğretim kurumlarımız bu konularda mensuplarını ve halkımızı bilinçlendirme yönünde çalışmalar yapmakta, yayınlar çıkarmaktadırlar.

İnsan haklarının yükselen trendi halkımızı da etkilemiş; sıradan vatandaşlarımız bile insanca muamele görme ve gösterme konusunda yukarıda saydığımız kurum ve kuruluşlara baskı grubu olarak etki etmektedirler.

İşte bu tablonun ortaya çıkardığı olumlu havadan ötürü Türkiye’imizde insan haklarının gelecekteki idari yapılanmasından ve tüm toplum katmanlarında insan haklarına saygının yaygınlaşmasından umutlu olduğumu belirtmek isterim.

KAYNAKÇA

- AKILLIOĞLU Tekin, “**Türkiye’de İnsan Hakları Bakımından Örgütlenme Eğitimi**”, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara 2000.
- GÖZLÜGÖL Said Vakkas, “**Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İç Hukukumuz Etkisi**”, Hilmi Usta Matbaacılık, Ankara 1999.
- GÜLMEZ Mesut, **İnsan Hakları ve Demokrasi Eğitimi**, TODAİE Yayını, No:303, Ankara 2001.
- İnsan Hakları Sempozyumu**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Hukuki Araştırmalar Derneği, İstanbul, Aralık 1994.
- İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi**, Başbakanlık Basımevi, Ankara 2001.
- T.C. İçişleri Bakanlığı**, Eğitim Dairesi Başkanlığı, İnsan Hakları Eğitimi Taşra Programı Ders Notları – İnsan Hakları Alanında İçişleri Bakanlığının Çalışmaları, E.D.0001, Ankara 2001.
- T.C. Resmi Gazete**, 2 Kasım 2000, Sayı:24218, S.15.
- T.C. Resmi Gazete**, 21 Nisan 2001, Sayı:24380, S.9.
- Türkiye’de İnsan Hakları**, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, TODAİE Yayın No:301, Ankara, Haziran 2000.

FEDERAL AVRUPA VEYA BÖLGELERİN AVRUPASI

Kazım TEKİN*

GİRİŞ

Avrupa Birliği'nde kuruluşundan bu güne kadar yaşanan gelişmeler bir şekilde evrimsel olarak kabul edilmelidir. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT,1951), Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET,1957) ve EURATOM dan bunların birleşmesiyle oluşan Avrupa Toplulukları'na (EC) ve son olarak Avrupa Birliği'ne (AB) kadar süren bir evrim. Bu süreç içerisinde üye ülkelerin belli ve önemli yetkilerini Avrupa Birliği'ne devretmesi konusu bunun bir anlaşmaya bağlanması ve karşılıklı hak ve yükümlülüklerin korunmasıyla olmuştur. AB, üye ülkelere ait olan ve bu ülkelerin egemenliğinin göstergesi olan bazı hakları ve yetkileri kullanarak bir uluslarüstü örgüt olarak hareket etmeye başladı. Bu bağlamda, Birlik içindeki üye devletlerin konumu ve Birliğin yapısı bakımından asıl tartışılması gereken konu Avrupa Birliği'nin **federal** bir organ olup olmadığıdır. Bunun yanında, üye devletlerin içinde bulunan bölgeler AB ile doğrudan ilişki kurmaya başladılar. Son yıllarda bölgesel yönetimlerin temsilcileri AB sistemi içerisinde giderek önem kazandılar. Bunun sonucunda üye ülkelerin ulusal otoritelerinin Avrupa Birliği'nin karar alma mekanizmasına katılmadaki gücünde zayıflama oldu. Avrupa Birliği zaman içerisinde ilerleme kaydetti ama aynı zamanda Birlik içinde bölgecilik de politik bir güç olarak önem kazandı. Böylece “**ulus-devlet**” aşağıdan (bölgeler) ve yukarıdan (uluslarüstü örgütler) aynı anda baskı altına girdi. Avrupa bütünleşmesinin uluslarüstü seviyede gerçekleşmesi ile bölgeciliğin bölgelerin yönetim bilincini güçlendirmesi arasında bir çelişki var gibi görünüyor. Bu da Avrupa Birliği'nin **federalizm** ve **bölgecilik** arasında sıkışmasına neden olmaktadır.

Tek Avrupa Senedi, Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları ile Schengen Anlaşması federal bir Birlik kurma yolunda çok önemli roller oynadılar. Tek Avrupa Senedi, yürürlükteki Avrupa Topluluğu Antlaşmalarına iç ve dış ticaret konularında yeni yetkiler kazandırdı. Buna ilave olarak Maastricht ve

* Tosya Kaymakamı.

Amsterdam Antlaşmaları Topluluğa, parasal alanda federal yetkiler yükleyerek bu alanda ivme kazandırdılar. Schengen Anlaşması, üye devletlerin çoğunluğu arasındaki sınırları kaldırdı. Dahası, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Batı Avrupa Birliği de Birliğe federasyona giden yolda destek verdiler.

Maastricht Antlaşması'nın imzalanmasıyla kurulan Bölgeler Komitesi, Avrupa Birliği'nin politikalarının şekillenmesinde önemli sayılabilecek roller oynamaya başladı. Maastricht, bölgeler bakımından önemli bir antlaşma olmakla kalmadı **üç kademeli** bir Birlik yolunda da çok önemli bir dönüm noktası oldu. Bir ülkedeki bölgeler ekonomik kapasiteleri, kurumsal yapıları, siyasal, ekonomik ve sosyal ihtiyaçları bakımından büyük farklılıklar gösterirler. Bu nedenle Birliğin bünyesinde ulus-devletlerin yerini alamazlar. Bu çalışma bize Bölgelerin Avrupası hedefine ulaşamayacağını ancak Avrupa Birliği'nin üye devletlerdeki bölgeleri de gözetceğini göstermiştir. Üye devletlerdeki bölgeler ancak Avrupa Birliği'nin federal bir yapı kazanmasına yardımcı unsur olabilirler.

1. AB'NİN ULUSLARÜSTÜ KONUMU

1.1. Supranasyonalizm

Entegrasyon, karar alma bağlamında niteliksel bir değişiklik ve devletlerarası ilişkilerde daha fazla işbirliği sağlamak için pozitif bir amaç olarak görülebilir ve görülmelidir. Entegrasyon, aynı zamanda yetkilerin tek merkezde toplanması, otorite ve gücün bir yerden diğer bir örgüte yavaş yavaş aktarılması olarak da tanımlanabilir. Bir bakış açısına göre, yetkinin bu şekilde Avrupa düzeyindeki bir organizasyona devredilmesi, devletin özel olarak üstünlüğünü simgeleyen egemenliğin aşınmasıdır. AB'nin kurumları bazı alanlarda vatan-daşlarla doğrudan ilişki kurarak üye devletlerin hükümetlerini devreden çıkarıp devletlerin kullandığı bazı yetkileri ele geçirmektedir. Bu yüzden, bu durumu uluslarüstü otoritenin evrimi diye değerlendirmek uygun olabilir.

Supranasyonalizm, en dikkate değer olanı uluslararası bir organizasyonda oy çokluğu oranıyla oy verme olan birbiri ile ilişkili birkaç elementten oluşur. Supranasyonalizm kavramını açıklamak için uygulamada birbiri ile yakından ilişkili olmasına rağmen supranasyonalitenin iki özelliğini ayrı tutmak gerekir. Her şeyden önce, oy çokluğu veya ağırlıklı oy çokluğu ile ilişkili uluslarüstü karar verme mekanizması üzerinde durabiliriz. Örneğin bu, iç pazarı oluşturma ile ilgili nitelikli çoğunluk oy sistemi ile uluslarüstü karar alınmasını destekleyen Tek Avrupa Senedi ile belirginleşmişti. İkinci olarak, üye devletlerden bağımsız uluslararası kurumlar olarak hareket eden Birliğin uluslarüstü organlarından bahsedebiliriz. AB'nin Komisyonu ve Adalet Divanı

bu durumda uluslarüstü kavramlar olarak ön plana çıkar. AB hukukunun ulusal yasalar üzerindeki üstünlüğü ve doğrudan uygulanması ilkesi, Antlaşmaların uygulandığı alanlarda ulusal mahkemeleri egemen olmaktan çıkarır. Bu alanlarda yeni yasalar yapmak da ulusal parlamentoların egemenliğini ortadan kaldırır.

Supranasyonalizm kavramının entegrasyon süreci ile ilgili olmasına rağmen, böyle bir federasyondan bahsetmesek de hükümetlerarası bir organizasyondan federalizme giden bir süreçte olduğumuzu da unutmamak gerekir. Eğer süreç böyle bir nihai amaca yol açarsa supranasyonalizm kavramı anlamını yitirir. Bu durum, üye devletlerin egemen statülerini egemen bir Avrupa Birliği'ne devretmeye karar vermeleri anlamına gelir.

McCormick (1999:9) Supranasyonalizmin en az üç değişik şekli olduğunu belirtiyor: Konfederalizm, Konsosyonalizm ve Federalizm.

1.1.1. Konfederalizm

Konfederalizm, iki ya da daha fazla örgütün (devletin) kendi bağımsız varlıklarını koruduğu, ancak, etkinlik, karşılıklı güvenlik ve kolaylık bakımından belirli yetkilerini daha üst bir kuruma devrettikleri bir yönetim sistemidir. Bu sistemde, konfederasyonu oluşturan üniteler egemendir ve üst yönetim görel olarak zayıftır, sadece takdir yetkisi vardır ve ortakların izin verdiği şeyleri yaparak varlığını devam ettirir. Federalizm, federal organa katılan ünitelerin egemenliklerinden feragat etmeleri ve ortak menfaatlerde yeni ve kalıcı olan otoriteye bazı yetkilerini devretmeleri bakımından konfederalizmden farklıdır.

Konfederalizmin uygulandığı örnek ülkeler arasında 1776-1789 yılları arasındaki Birleşik Devletler ve bugünkü İsviçre önde gelenlerdir. İsviçre teknik olarak bir federasyon olmasına rağmen Almanya, Birleşik Devletler ve Rusya gibi federasyonlara oranla daha az yetkilerini ulusal hükümete devretmiştir.

AB birkaç bakımdan konfederal bir örgüt gibi görünebilir: **a)** kararlar, üye devletlerin liderleri tarafından alınır ve Komisyonerler ulusal hükümetler tarafından atanır. **b)** üye devletler hala kendi kimliklerini korurlar, kendi hukuk sistemlerine sahiptirler ve üçüncü devletlerle iki taraflı antlaşmalar imzalayabilirler, **c)** özel olarak bir Avrupa Hükümeti yoktur.

Chrissochoou'nun(1997:524) işaret ettiği gibi şimdiki Birlikte **konfederal** kelimesi daha geniş bir yönetim sistemi anlamına gelir. Bu sistem sadece üye ulus-devletlerin etkinliğine devam ettiği değil, aynı zamanda bunların hükümetlerinin kendi iç, bölgesel ve uluslararası konumlarını güçlendirecek yollar buldukları bir sistemdir.

1.1.2. Konsosyonalizm

Konsosyonalizm, Avrupa Birliği'ni tam olarak anlamamızda bize yardımcı olmasına rağmen birçok Avrupalının yabancı olduğu bir kavramdır ve Avrupa entegrasyonu konusundaki tartışmalarda fazla bahsedilmez. Bu sistem bazen, Belçika ve İsrail gibi dil, din veya ırk gibi farklılıkları olan toplumlarla toplumdaki farklı grupların temsil edildiği koalisyon hükümetlerine sahip devletlerde görülür. Diğer bir deyişle, konfederal konsosyon ulusal kimliklerini ve tek tek egemenliklerini kaybetmeden ortak çıkarları için birlik oluşturan farklı devletlerin birleşmesi gibidir.

1.1.3. Federalizm

Federal bir sistem, genel (ulusal) ya da lokal yönetim birimlerinin, birbirleri üzerinde üstünlüğü olmadan paylaştıkları ve bağımsız güçleri ile birlikte yaşadıkları bir sistemdir. Konfederalizmden farklı olarak federalizmde genellikle dış ve güvenlik politikalarında tek yetkili olan seçilmiş bir ulusal hükümet bulunur. Genellikle tek para birimi ve ortak bir savunma gücü ile yazılı bir anayasa, hükümetin farklı birimleri arasındaki anlaşmazlıklarda arabuluculuk yapacak bir mahkeme, en az iki seviyeli bir hükümet, bürokrasi ve vergilendirme sistemi bulunur. Genel yönetim, federal anayasanın yorumladığı anlamda bağımsız yetkilere sahiptir.

AB'nin üye devletleri, Birleşik Devletler'deki federal devletlerin yapmadığını hemen hemen her türlü politik enstrümanı kullanabilirler; anlaşma yapabilirler, kendi vergi sistemlerini işletirler, bağımsız askeri ve diğer önemli faaliyetleri yürütebilirler. Bu arada AB kurumları, ABD'nin federal hükümetin sahip olduğu yetkilerden çok azına sahiptirler; vergi koyup toplayamazlar veya ortak askeri düzenleme yürütemezler, henüz birçok Avrupalı devletin tam bir birlikteliğini sağlayamıyorlar ve üye devletler adına dünyadaki diğer devletlerle anlaşma yapabilme yetkisine sahip değillerdir. Avrupa Birliği henüz birçok birleşik Avrupalıların istediği anlamda federal bir kurum değildir, fakat yine de federal bir sistemin bazı özelliklerine sahiptir.

1.2. Federal Bir Avrupa'ya Doğru

Avrupa'nın siyasal birliği fikri ilk kez iki dünya savaşı arasında Avrupalı federalistler tarafından ortaya atıldı ve 1950'lerde tekrar gündeme geldi. Federalizm, entegrasyon tartışmaları bakımından günümüze kadar önemli ve tartışmalı bir tema olmaktadır. Bazı federalistler Amerikan devletleri ve Kanada eyaletleri gibi ulusların gücünün azaldığı bir Avrupa Birleşik Devletleri arzulamaktadırlar. Bazıları ise, ulus devletlerin varlıklarını koruduğu, güçlü anayasal kurumlara dayanan daha zayıf bir sistemden yanadırlar (Keating, 1993:361).

1951 yılında kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, üye devletlerin hükümetlerinden bağımsız olan bir **Yüksek Otorite** kurarak uluslarüstülük prensibini getirdi. Bu topluluğun kurumsal sisteminin federalizm öncesi bir nitelik arz etmesinin yanında, açıklamasıyla AKÇT'nun kurulmasına neden olan Robert Schuman bu gelişmeyi Federal Avrupa'nın ilk adımı olarak gördü. Ancak Schuman bunun tek bir ayrıntılı planla veya bir kerede yapılamayacağını da farkındaydı. Jean Monnet Hatıratında, Avrupa'yı inşa etmenin sadece savunma yoluyla başarılamayacağını teyit etmişti. Bu durum; gelecekteki federasyon için yapılması gereken bir görev olabilir, ancak birlik için çok güçlü ve zorlayıcı bir unsur olamaz (Burgess,2000:68).

Avrupa Birleşik Devletleri'nin kurulmasında konuya ilişkin bir sorun ortaya çıktı. 1950 yılında temel fikrin ortaya çıktığından beri nihai amaca yönelik ilerlemeler yarı yolu geçmişti. Topluluk, Komisyon şeklinde embriyo bir yönetime, yasama bakımından güçlü bir Bakanlar Konseyi'ne, Topluluğun her alanında uygulanabilen bir hukuka ve anayasal konularla kişisel hakları muhakeme edecek son karar mekanizması ve kararları bağlayıcı olan Adalet Divanı gibi uluslarüstü kurumlara sahipti. Doğrudan seçimle işbaşına gelen Parlamento, Toplulukla ilgili bütün konularla ilgilenirken parlamenter demokrasi açısından sahip olması gereken tam yasama yetkilerinin hâlâ eksikliğini çekiyor. Bu durumda şimdiki Topluluğu tam bir federasyona dönüştürmek için gerekli reformlar ve değişiklikler nelerdir? Süreç devamlıdır ve genellikle daha önceki değişiklikler ve ilerlemeler sonuç olarak bir reaksiyon olarak ortaya çıkıyor. Topluluğun evriminin şimdiki aşamasının önemi Tek Avrupa Senedi'nde ve Maastricht Antlaşması ile onun uygulamasında yatar. Maastricht Antlaşması Topluluğa federal anlamda parasal bir güç verir. Ancak, bütçe ve çevresel yetkiler federal bir birliğin gerektirdiği ölçüde değildir ve Avrupa Topluluğu kurumlarını yetkilerini demokratik ve etkili bir şekilde kullanabilmek için Maastricht Antlaşması'nın getirdiği seviyenin de ötesinde bir reforma tabi tutmalıdır. Topluluğun dış politikası ekonomik enstrümanlara olduğu kadar güvenliğe de dayanır; bu açıdan Birliği kuran Maastricht Antlaşması, savunma politikası ve güvenlik konularında işbirliği getirerek dış politikada Topluluğa sağlam bir temel kazandırdı.

Tek Avrupa Senedi sadece tek bir pazarı tamamlamakla kalmadı, AT kurumlarında bazı reformlar yapması kadar Topluluğa parasal, teknolojik, çevresel, sosyal, bölgesel ve dış politika alanlarında da gelişmeler sağladı. Eğer tek Avrupa Senedi AT vatandaşlarına tam bir menfaat sağlar ve misyonunu tamamlarsa AT'da bu çizgide devam etmek zorunda kalacak ve federal bir Birlik olma yolunda ilerleyecektir. Maastricht bu alanda bir miktar mesafe kat etti ancak biraz daha gerekli adımlar atılmayı bekliyor (Pinder,1993:62)

Parasal alanda TAS'nin küçük bir sonucu olarak Bakanlar Konseyi'nde iç pazar ve çoğunluk oyu konularını çarpıcı bir şekilde ortaya koydu. 1992 yılında tamamlanan tam bir Ortak Pazar fikri, batı Avrupa dünyası halkından destek bulan Tek Avrupa Senedi ve bunun sonucu olan ekonomik liberalizme büyük önem kazandı. Tek pazarın tamamlanmasında bazı geçişlerde uygulanan **nitelikli oy çokluğu** açıkça belirlenmiş alanlarda üye devletlerin ulusal egemenliklerinden feragat etmeleriyle önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bununla birlikte nitelikli oy çokluğu, Avrupa bütünleşmesinin olması gereken şekli konusunda üye devletlere yol gösterici olması açısından sembolik olarak büyük bir öneme sahiptir.

Schengen Antlaşması federal bir Birlik yolunda önemli bir aşamadır. TAS, AT'na iç ve dış ticaret konusunda yetkiler verirken Schengen de AB'nde iç sınırları kaldırıyor. Antlaşma, üye devletler arasındaki sınırları ortadan kaldırmaya yönelik ilave tedbirleri geliştirmeye çalışıyor.

Avrupa Birliği tek pazarının en önemli ilkelerinden biri, üye devletler arasında insanların serbest dolaşımını sağlamak amacıyla aralarındaki sınır kontrollerini ortadan kaldırmaktır. Schengen Antlaşması bu amaçla Lüksemburg'da Belçika, Almanya Federal Cumhuriyeti, Fransa, Lüksemburg ve Hollanda'nın katılımıyla 15 Aralık 1989'da imzalandı ve 1 Ocak 1990 da yürürlüğe girmesi planlanmıştır. Schengen Antlaşmasının temel amaçları seyahat eden insanlara sınırlarda kolaylık sağlamak, ticari seyahatlerde sınırlardaki kontrolü en aza indirmek, vize ve iltica politikalarına bazı ortak kurallar koymak, uyuşturucu ve silah kaçakçılığı ile terörizm ve mali dolandırıcılık ve illegal göçler gibi konularda işbirliğini güçlendirmek polise ulusal sınırları geçerek sıcak takip hakkı tanımaktı. Schengen Antlaşmasının tam olarak yürürlüğe girdiği 1995 yılında altı imzacı devlet arasındaki sınırlarda sınır kontrolleri tamamen kaldırıldı. O tarihe kadar Birleşik Krallık, İrlanda Cumhuriyeti ve Danimarka hariç diğer Birlik üyeleri de bu antlaşmayı imzalamıştı. 1997 yılındaki Amsterdam Antlaşması'nda Danimarka ile bu konuda özel bir protokol imzalandı ve Birleşik Krallık ile İrlanda hâlâ **Schengenland**'ın dışında kaldılar.

Amsterdam'da Schengen Birliğin birinci ve üçüncü sütununa (first and third pillar) kaba bir şekilde eklendi. Amsterdam Antlaşması ile uygulamaya konulan üç teklif Komisyon tarafından gündeme getirildi ki bunlar iç sınırlar, zor ve fazlasıyla uzun olan karar alma prosedürü ile ilgiliydi. Bu durumda Schengen Antlaşması Avrupa Birliği'ne dâhil olacak ve Birliğin kara Avrupa'sında kalan üye devletleri 2004 yılına kadar sınırlarını açmış olacaktı. Bunun anlamı da Schengen Antlaşması'nın federal Avrupa yolunda çok büyük bir adım olduğunun kabul edilmesidir.

Avrupa Adalet Divanı'nın rolünün her zaman büyük bir öneme sahip olduğu konusunda federalistler ve konfederalistler hemfikirdir. Ulusal Mahkemeler söz konusu olduğunda istenen şey de budur, ancak, AB'nin kurumsal bağlamı söz konusu olduğunda Avrupa Adalet Divanı'nın rolü farklı bir şekil alır. Bunlar, AB hukukunun yorumlanmasında, ulusal hukukla Birliğin hukuku arasındaki çatışmaları çözmekteki çok önemli pozisyonu ve üye devletler arasındaki yasal ayrılıklardaki arabulucu rolü bakımından açıktır. Avrupa Adalet Divanı'nın yaptığı yargılamalar Avrupa bütünleşmesini artırmak ve daha ileri bir aşamaya götürmek bakımından özel bir yarı politik durum arz eder. Hukukçuların da legal şartlar bakımından AB'ni federal olarak nitelendirmelerinde ciddi bir tereddüt veya gerçek bir endişeleri yoktur.

Yasal durumlarda, Avrupa Birliği içindeki Avrupa Topluluğu birçok bakımdan mevcut federasyonların işlediği gibi işler. Üye devletlerin ulusal hukuklarından bağımsız olarak oluşturulan AB hukuku, Avrupa Topluluğu'nu tam olarak **Hukuk Topluluğu** yapan meşhur davalar serisi sonucunda yavaş yavaş gelişmiştir. Açıkça denebilir ki Avrupa Birliği ne bir **devlettir** ne de **federal bir devlettir**. Ancak, bu durum Divan'ı Avrupa Birliği'ni şekillendirici konfederal ve/veya federal elementler üretmekten alıkoyamaz. Aslında Avrupa Adalet Divanı üye devletlerin ulusal legal sistemleri ile birlikte yaşayan yeni bir yasal düzen yaratmıştır (Burgess,2000:276).

Amsterdam'da kurumsal bakımdan sonuçlar tutarsızdı. Ama bazı reformlar da başarılı. Avrupa Parlamentosunun rolü, kendisine başvurulacak alanların genişletilmesi ve **ortak-karar prosedürünün** basitleştirilmesi yoluyla güçlendirildi. Yine de tereddüdü olan üye devletler gelecekte Birliğin genişlemesinde oynayacağı çok önemli roller bakımından Avrupa Parlamentosu'ndan memnun olmak istediler. Komisyon üyelerinin atanması bakımından Komisyon başkanının rolü güçlendirildi. Adalet Divanı, insan hakları bakımından da müracaat edilebilecek bir kurum oldu. Bu önemli değişiklikler Birliğin uluslarüstü yapısını güçlendirdi.

Üye devletler kendi sermaye pazarlarını birleştirdikçe para ve makroekonomik politikaları üzerindeki otonomilerini kaybederler. Bu durum, Tek Avrupa Senedi'nin önsözünde AT'nun amacı olarak kabul edilen tek pazar ve para birliği arasındaki bağlantıdır. Bu nedenle Avrupa Konseyi 1988 Haziranında para birliğine gidecek adımları atacak özel bir komite kurdu. Bu da, konuyu ekonomik ve para birliğini oluşturmak üzere Hükümetlerarası Konferans'a taşıdı ve Maastricht Antlaşması'nın ana konusunu oluşturdu. Antlaşma, bu açıdan para konusunda Topluluğa federal bir destek verir (Pinder, 1993:63). Maastricht, Topluluğu bir federasyonun gerektirdiği ekonomik güce

sahip olacak hale getirdi. Ticaret ve ticaret bağlantılı makroekonomik güçler zaten geniş ölçüde federaldi. Şu anda asıl kurucu üye devletler Avrupa para birliğini tam olarak oluşturursa Birleşik Krallık'ın buna katılmaması çok fazla problem olmayacaktır, çünkü onlar da ilerde bu Birliğe katılacaktır. Avrupa Birliği'nin para politikasının (Euro) uygulamaya girdiği bu günlerde Birleşik Krallık, Danimarka ve İsveç hala birliğe katılmayarak kendi ulusal paralarını kullanmaktadırlar. Bu durum bile para birliğinin federalizm yolundaki desteğini zayıflatamamıştır.

Birlik, çevre konusundaki yetkileri bakımından dikkate değer bir şekilde federaldir. Toplum sağlığı, eğitim, gençlik ve kültür gibi alanlar şu anda o kadar olmasa da hizmetlerin yerinden görülmesi ilkesine yakınlık arzeder.

İtalya'nın şu andaki Hazine Bakanı Carlo Azeglio Ciampi son zamanlarda, Avrupa Para Birliği konusunda Birliğin Gelişme ve İstikrar Pakti'nin esnek yorumlanması konusunda çağrıda bulundu. O, aynı zamanda Avrupa'nın gelecekteki alacağı şekil konusunda da esin kaynağı oldu. Ciampi 1999 Ocağında Euro ortaya atıldığında Avrupa için **bir ekonomi hükümeti** çağrısında bulunarak görüşlerini şu şekilde açıklamaya devam etti: **“federal bir hükümete sahip olacağımızı sanmıyorum, ama (Avrupa Birliği) federal bir devletle devletlerin federasyonu arasında bir yapıda olabilir”**. Bu da yeni konfederasyondur (Burgess,2000:279).

Maastricht Antlaşması **Ortak Dış ve Güvenlik Politikası** öneren bir bölümü de içerir. Bu Politika Topluluğun değil Birliğin bir parçasıdır. Dış politikanın ekonomik yönü, şimdiye kadar Topluluk Antlaşmaları ile yürütülen, şimdi de Maastricht Antlaşmasıyla desteklenen federal özellikleri yansıtmaya devam edecektir. Savunma politikasındaki bu işbirliği bu alanda üye devletleri birlikte daha yakın ilişkide bulunmaya zorlayacaktır. Ortak dış ve güvenlik politikasının, Topluluğun kazanabileceği veya sahip olduğu federal özellikleri yeteri kadar sürdüreceği güvenlik konularındaki ayrılıkları ortadan kaldırması beklenebilir. Ancak, federal bir devlete götürecek silahlı kuvvetlerin entegrasyonu konusu üzerinde öyle ya da böyle veya gelecekte bir karar verilmesi gereken bir sorun olmaya devam edeceği de bir gerçektir. Bunun yapılması da kaçınılmazdır.

Avrupa Birliği Antlaşması, ortak savunma politikasından da bahseden Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının kuruluşunu da sağlamıştır. Böylece ilk kez Batı Avrupa Birliği (BAB), Avrupa Birliği'nin de öngördüğü Avrupa bütünleşmesi sürecinin ayrılmaz bir parçası olmuştur. Hague Platformu da zaten bütünleşmiş bir Avrupa yaratmanın, güvenlik ve savunma politikasını içermediği sürece eksik kalacağını belirtmiştir. BAB, bu gelişmelere hemen

karşılık vermiştir. 1992 Haziranındaki Petersberg Deklerasyonunda Batı Avrupa Birliği'ne üye devletler, BAB'nin sponsorluğu altında çatışmaları önleme ve barışı koruma misyonuna yardım etmeye söz verdiler. 1996-97 yıllarındaki Hükümetlerarası Konferans ve onu takiben Amsterdam Antlaşması, BAB'nin gelecekteki rolünün de açıklandığı tam ve güçlü bir Avrupa'ya giden yolda önemli gelişmeler olarak görülmelidir. Amsterdam Antlaşması herhangi bir birleşme olmadan Avrupa Birliği ile Batı Avrupa Birliği arasındaki ilişkileri güçlendirmiştir.

2. BÖLGELER (ALT-YÖNETİMLER) KONUSU

2.1. Alt-Yönetim Birimleri: Bölgeler

Avrupa bütünleşmesi aynı zamanda bölgeciliği de ilerletti ve bölgelerin siyasal bir güç olarak yeniden ortaya çıkmasına neden oldu. Böylece ulus devlet aynı zamanda hem yukarıdan hem de aşağıdan tehdit edilir hale geldi. Uluslarüstü konumu bakımından Avrupa bütünleşmesi ile bölgeciliğin bölgelerin durumunu güçlendirmesi bakımından apaçık bir çelişki var gibi görünüyor. Ama hala iki hareket arasında birbirini destekleme ve bir tutarlılık da vardır. Her ikisi de ekonomik ve siyasal faktörlerin kombinasyonundan ve geleneksel devlet temelinin yeniden değerlendirilmesi gerekliliğinden esinlenmektedir. Her iki durumda da devlet kendi amaçları doğrultusunda yeni kurumlar kullanarak kendi gücünü devam ettirmeye çalışmaktadır (Keating, 1993:379).

Bölgesel toplulukların siyasal faaliyetleri için kullandıkları ekstra kanalların çoğalması Avrupa bütünleşmesi sayesinde artmaktadır. Bölgesel ilişkiler değişime uğruyor; ulusal devletlerin önemli alanlardaki karar alma mekanizmasında kontrolü zayıflıyor, bölgesel hareketlilik konusunda birçok yeni kanallar yaratılmaktadır. Bölgelerin yönetimleri yenilikçi ve transnasyonal etkileşim modelleriyle ilgilenirler. Bununla birlikte bölgeler bu aktivitelerle eşit olarak ilgilenmezler. Avrupa Birliği'nde bölgelerin, belediyelerin ve şehirlerin siyasal konumlarında bir uzlaşma yoktur. Aksine, Avrupa çapında bölgelerin yönetimlerinin siyasal otonomi ve etkinlikleri, mali kaynakları ve örgüt şekilleri bakımından aralarında çok büyük farklar vardır. Bu durumda sonuç süregelen değişimin nedenlerine karşı değişimin iplerini çözmektedir.

Avrupa Birliği'ne üye devletlerdeki bölgelerin kurumsal yapıları ülkeden ülkeye hala radikal farklılıklar gösterir. Çok çeşitli olan kurumsal yapıları itibarıyla çok güçlü yetkilerle donatılmış bölgesel yönetimi olan devletler olduğu gibi, çok katı merkeziyetçi ve oldukça zayıf bir bölgesel yönetimi olan devletler de mevcuttur. Bazı üye devletlerde tam gelişmiş bir sistemi olan

bölgeler, vilayetler (veya bölümler) ve toplumlar yaşamaktadır; bazıları da bölgesel yönetimlere sadece yerel seviyede yetkiler vermişlerdir. Bu manzaraya karşılık yakın bir zamanda homojen olarak oluşturulan **Bölgelerin Avrupası**'nı düşlemek yanıltıcı olur. Bölgesel organlar hala ulusal geleneklerin yoğun olarak etkisindedirler ve farklı bürokratik kültürlerle geçmişteki siyasal çatışmaları yansıtır (Jeffrey, 1997:4).

2.1.1. Bölgenin Tanımı

Yaklaşık olarak 1985 ten beri sosyal bilimciler bölgelere, belli bir ivme kazanmış Avrupa bütünleşmesi bakış açısı ile yaklaşılmaya başladılar. Avrupa'da bu süreç 1993 yılında Tek Pazarın kurulması ile sonuçlanan Tek Avrupa Senedi ile hızlandı. İlk olarak **bölgeleri** terim olarak uluslararası ilişkiler ve Avrupa bütünleşmesi literatürünün ilk zamanlarında kabul gören anlamıyla Batı Avrupa, Kuzey Amerika ve Güney Doğu Asya gibi ülke grupları anlamında ve ikinci olarak **bölgeleri** ulus-devletin içindeki varlıklar ve bazen de ulus devletlerin sınırlarını aşar şekilde sınır-ötesi bölgeler olarak ayırmak gerekir. Bu çalışmada biz **bölge** terimini ikinci anlamda kullanacağız.

Bölge olgusunun siyasal analizi yine bu olgunun farklı boyutlarını da göz önüne almalıdır. Bölgeler belli bir alanı kaplar ve çeşitli açılardan tanımlanır: sınırlar, ekonomik fonksiyonları, kültür, kimlik bilinci ve idari bölümleriyle. Bunlar siyasal arena da olabilirler. Belli bir sistemin eylemini de oluşturabilirler, ve daha geniş bir siyasal arenanın aktörü de olabilirler (Keating, 1998:4). Bölgeleri bir ülkenin içinde veya ülkelerin ortak sınırlarında sınır ötesi bir alan olarak algıladığımızda Laughlin (1997:156) bölgeleri dört ana gruba ayırıyor:

**** Ekonomik Bölgeler:** Bu tür bölgeler, tarımsal endüstriyel ve hizmet gibi ekonomik faaliyetlere göre veya ekonomik küreselleşmenin getirdiği ekonomik olguya göre yapılan ayırım dikkate alınarak tanımlanır.

**** Tarihsel / Etnik Bölgeler:** Bunlar, tarihsel, dil ve dinsel karakterlerine göre farklı nüfusa sahip alanlardır. Bunlar bazen kendilerini örneğin Gallerli, İskoç, Basklı, Korsikalı ve Katalan gibi **ulus** olarak tanımlarlar.

**** İdari / Planlama Bölgeleri:** Bu tür bölgeler idari bölüm, ekonomik planlama veya istatistik toplama amaçlarıyla oluşturulurlar. Birleşik Krallık'taki ve İrlanda'daki bölgelerle Yunanistan'daki Gelişme Bölgeleri örnek olarak verilebilir. Bu bölgelerin demokratik usullerle seçilmiş bir meclisleri ve sorumlu bir bölgesel yönetimleri yoktur.

**** Siyasal Bölgeler:** Bu tür bölgeler doğrudan seçimle seçilen bölgesel meclislerine veya konseylerine karşı sorumlu olan bölgesel yönetimlere

sahiptirler. İtalyan Bölgelerini, İspanyol Otonom Topluluklarını, İskoçya ve Galler'i örnek olarak gösterebiliriz.

AT'nun Komisyonu da, Topluluk içindeki dezavantajlı bölgeleri çeşitli şekillerde tanımlamıştır:

**** Gerikalmış Bölgeler:** Bu tür bölgeler genel olarak endüstriyel ve ekonomik gelişmelerden hiç pay alamamış ve yaygın olarak Topluluğun Akdeniz kesiminde yer alan bölgeleridir. Buralarda çoğunlukla yetersiz düzeyde tarım yapılır, halkın gelir seviyesi oldukça düşüktür, yol ve haberleşme gibi altyapı yetersizdir.

**** Gittikçe Gerileyen Endüstriyel Bölgeler:** Bunlar, geçmişte zengin olan ama şimdi bağımlı oldukları endüstri alanında rekabet gücünü kaybetmeleri nedeniyle zayıflayan bölgeleridir. Birleşik Krallığın kuzey ve batısındaki bölgeler örnek olarak gösterilebilir.

**** Geri Plandaki Bölgeler:** Avrupa Topluluğunun tek Pazar konusundaki gelişmeleri, coğrafi olarak kopuk bir ülkedeki gelişmiş bölgelerden uzakta kalan alanların büyük problemlerini ortaya çıkardı (Sicilya ve İrlanda gibi adalarda olduğu gibi). Bu bölgeler Avrupa Topluluğu pazarına kolay ulaşabilme fırsatının olmayışının sıkıntılarını yaşıyorlar.

**** Sınır Bölgeleri:** Ortak pazarın oluşması üye devletlerin sınır boyundaki bölgelerin belirli problemlerini ortaya çıkardı. Bu bölgeler farklı tipte endüstriyi geliştirmek için ulusal sınırlar engeliyle karşılaşılıyorlar. Ulusal sınırlar ülkeler arasındaki ticarete ve taşımacılığa yasal engel oluşturuyorlar. Sınır bölgesi iki üye devletin sınırlarında ise düzenlerle bu ortadan kaldırılabilir. Ancak, AT'na üye bir devletle üye olmayan bir devlet arasındaki sınırda ise ticaret Ortak Dış Gümrük Tarifesi ve diğer engellerce sınırlandırılmaktadır.

**** Problemlili Kentsel Bölgeler:** AT'nun, aşırı nüfus yoğunluğu, kirlilik, suç ve sosyal mahrumiyet gibi sorunlarla karşılaşan şehir merkezleri ve büyük metropolleridir.

**** Problemlili Kırsal Alanlar:** Olumsuz iklim ve diğer zorluklarla karşılaşan, temel olarak tarıma bağımlı belirli alanlardır. Bu alanlar Topluluğun tarım politikasındaki reformlardan olumsuz etkilenirler (Armstrong, 1993:134).

Eğer ele aldığımız bölge, çevresiyle ilişkisi coğrafi olarak sınırlı olan bir ada konumunda ise ender de olsa bu saydığımız bölge özelliklerinin hepsi bir arada aynı bölgede görülebilmektedir. Ekonomik, etnik, idari ve siyasal bakımdan, bir uyum içerisinde olmasa bile Fransa'nın küçük bir parçasını oluşturan Katalunya'da bu özellikler bir arada bulunabilir. Bölgeler Komitesi

gibi organlar hangi özelliklere sahip bölgelerin temsil edileceğini ve bunların hangi metotlarla belirleneceğini araştırıyor. Birlik içinde bu konuda net bir fikir birliği mevcut değildir.

2.1.2 Avrupa Bütünleşmesi ve Bölgeler

Daha önce de bahsedildiği gibi Avrupa bütünleşmesinin en önemli sonuçlarından biri, bölgelerin siyasal faaliyetleri için kullandıkları kanalların artmış olmasıdır. Bölgesel yönetimler artık ulus devletlerle olan ikili siyasal ilişkilerinde engellenmiyor, çeşitli alanlarda farklı aktörlerle karşılıklı ilişki kurabiliyor. Çeşitli üye devletlerden yerel ve bölgesel yönetimler, Brüksel’de bağımsız ofisler kurdular. AB’ne üye devletlerdeki ve diğer bölgelerin hükümetleri resmi ya da gayri resmi hala tam olarak anlaşılamayan, çözilemeyen ve karmaşık bir örgütsel ağ oluşturdular. Bölgelerde, üye devlet ve Komisyon görevlileri tarafından hazırlanan ekonomik kalkınma programlarını düzenlemek ve uygulamak amacıyla Avrupa Birliği uzmanları uyum fonları oluşturdu. Avusturya, Belçika ve Almanya’da bölgesel yönetimler, bağlı oldukları devletin Bakanlar Konseyi’ndeki temsiline doğrudan katılıyorlar. Bölgesel yönetimlerin temsili Maastricht Antlaşması ile kurulan Bölgeler Komitesi gibi öncelikli sembolik sayılabilecek organlarda daha belirgin ve açıktır. Bununla birlikte, Avrupa Birliği’ndeki çok katmanlı yönetimin ayırıcı bir özelliği bütün bölgelerin bu aktiviteye eşit olarak katılamamasıdır. AB’ndeki bölgeler, belediyeler ve kentlerin siyasal rolünde tam bir uzlaşma ve hatta birliktelik yoktur. Ama Avrupa genelinde bölgesel yönetimlerin siyasal otonomileri ve etkileri, mali kaynakları ve örgüt düzenlerinde büyük farklılıklar vardır (Hooghe and Marks, 1996:74)

Avrupa bütünleşmesi ve bölgescilik Batı Avrupa devletlerinin yapısını değiştiren iki önemli gelişme olmuştur. Bazı gözlemciler, **Bölgeler Avrupası’nı Devletlerin Avrupası’na** rakip olacağını, hatta onun yerine geçeceğini düşünüyorlar. Diğerlerine göre ise bu durum çok dereceli yönetimin yeni bir şeklidir. Avrupa bütünleşmesi ekonomik ve siyasal alanda bölgelerin önemini daha da artırdı ve onlara yeni dinamikler sağladı. Bazı devletler az gelişmiş ve üçra bölgelerine yatırımı çekmek için düşük ücretin karşılaştırmalı avantajlarını kullanarak üretimi artırıp yaşam standartlarını yükseltmeye çalışacaklardır. Ancak, önemli merkezlerden uzak olan üçra bölgeler, altyapılarının kalitesizliği, geri teknolojileri ve büyük pazarlardan uzak olmaları nedeniyle dezavantajlıdır. Bunun aksine, merkezi bölgeler ekonomik yatırımların buraya toplanmasının verdiği avantajla diğerlerine üstünlük sağlıyorlar. Bu yüzden bölgeler, kendi çabalarıyla şartlarını değiştiremeyecekleri Pazar ekonomisinin ektisinde kalabiliyorlar. Bu durum geri kalmış bölgelerin Avrupa bütün-

leşmesine, dahası rekabetin artacağı düşüncesi ile Topluluğun ilerde genişlemesine karşı çıkmalarına neden olmaktadır. Uzun dönemde bölgeler, kaçınılmaz olarak, bütünleşmenin yapıcı yönleriyle ilgilenecek ve Topluluğun dikkatini bölgesel problemlere daha fazla çekebilmek için uğraşacaklardır.

Keating ve Hooghe (1996:219), Avrupa bütünleşmesinin bölgeler üzerinde siyasal etkileri de olduğunu iddia ediyorlar. Genel olarak, Avrupa, bölge ve azınlıkların ulusal arzularını açıklayabilecekleri ortam sağladı. Bu gelişme, Avrupa'daki bazı bölgelerin içinde bulunduğu devletten özerklik almaları konusunda onları cesaretlendirdi. İskoç Ulusal Partisi ve Bask milliyetçileri Avrupa Birliği'nin sağladığı bu ortamda içinde bulundukları devletten ayrı bir varlık olmak için çaba gösteriyorlar. Diğer bir grup ise mevcut devletleri ortadan kaldırarak şu andaki Birliğin küçük uluslar ve bölgelerden oluşan bir federasyona dönüşmesini istiyorlar. Galler'in milletçi partisi Plail Cymru ve Basklı milliyetçilerin birçoğu böyle politikalar izliyorlar. Bunların dışındaki ayrı bir grup ise Avrupa'yı (uygun olan her alana etki etmeye çalışarak) kendi milliyetçi duygularını açıklayabilecekleri ve meşrulaştırabilecekleri bir alan olarak görerek daha pragmatik davranıyorlar.

Avrupa bütünleşmesi ve bölgecilik, sadece devletin statüsünü elinden almaya çalışan olumsuz anlamda gelişmeler olarak görülmemeli. Aynı zamanda bunları uluslarüstü ve bölge seviyesinde, bu süreçte kontrolü ele geçirmeye çalışan yeni siyasal alanlar olarak görmek gerekir. Bu mücadelenin şekli buralardaki muhtemel politikaların tipini belirler. Bu nedenle yeni oluşacak Avrupa'nın düzeni üzerinde mücadeleler vardır: Pazar görüşü ile sosyal görüş; federalist görüşe karşı üniter görüş ve bölgelerin rolü.

2.1.3 Avrupa Birliği'nde Bölgelerin Temsili

Maastricht Antlaşmasından beri Avrupa Birliğinde bölgelerin temsili üç farklı prensibe göre gerçekleşiyor: toprak (alan), nüfus miktarı ve sosyo-ekonomik durum. Toprak esasına dayanan temsil, ana ulus-devletin kontrolünde olduğu için bu tür yerlerin temsil edilmesini sınırlıyor. Nüfus esasıyla temsil 1979 yılında Avrupa Parlamentosuna doğrudan seçilebilmeleri ile başladı. Üçüncü temsil şekli olan sosyo-ekonomik temsil ise Ekonomik ve Sosyal Komite'nin kurulmasından sonra gerçekleşti. Maastricht'ten önce ise, bu alt yönetimler tarafından belirlenen bölgelerin resmi bir temsil hakkı yoktu. Bu durum Bölgeler Komitesi'nin kurulmasıyla değişti. Bu açıdan kısıtlı statüsü ve fonksiyonuna rağmen Bölgeler Komitesi'nin kurulması, ilk kez bölgelerin en üst düzeyde temsil hakkı kazanması bakımından, Birliğin kurumsal yapısında çok önemli bir gelişme ve yeniliktir. Bölgeler Komitesi'nin kurulmasından

önceki dönemlerde Topluluk ile bölgeler arasındaki bağ ulusal hükümetler kanalıyla sağlanıyordu.

Maastricht Antlaşması'nın Bölgeler Komitesi'ni yaratması bölgesel yönetimlerin, AB karar alma sürecinde resmi olarak söz sahibi olmayı hak etmelerinin tanınması yolunda çok önemli bir adımdır. Aslında bu Komite sadece danışma ve tavsiyede bulunma yetkileri olan bir organdır, ancak Komisyon ve Parlamento'nun bunları dikkate alması bakımından bir önemi haizdir. Son zamanlarda Komisyon, Avrupa Birliği'nin ülke alanı ve siyasal temelini genişletmesi bakımından her tipteki bölgesel ve yerel girişimleri desteklemek istemesi durumu daha da açıklığa kavuşturdu.

Maastricht Antlaşması bir öngörüyle kendi revizyonunun 1996 yılında toplanacak olan Hükümetlerarası Konferans'ta yapılması için bir madde koydu. Bölgesel lobicilerin temsilcileri, Avrupa Birliği'ni kuran antlaşmalara, Birlik ve üye devletlerin altında üçüncü bir yönetim kademesini yerleştirmek için bu konferansı dört gözle beklediler. Maastricht, sadece **üçüncü yönetim kademesi** için çok önemli bir yenilik olarak görülmeyip, üç katmanlı bir yönetime sahip Birlik için de önemli bir ilk adımdır. Maastricht'in bu önemli katkısına rağmen Amsterdam Antlaşması sönük bir kıvılcım gibi kaldı (Jeffrey,2000: 132). Bölgesel yönetimler Maastricht'e kıyasla istedikleri sonuçları elde edemediler. Nice Zirvesinde de bu konuda kayda değer bir ilerleme sağlanamadı.

2.2. “Bölgeler Avrupası”na Doğru

Loughlin'in (1997:147) işaret ettiği gibi Bölgeler Avrupası sloganı iki şekilde anlaşılabilir. Birincisi, ulus devletlerin gereksiz olarak görüldüğü Federal Avrupa anlayışı. Bu federalleşmiş Avrupa'da, bazı açılardan temel olarak bölgeler ulus devletlerin yerine geçiyor ve federasyonun alt ulusları oluyor. Uzun dönemde Avrupa'daki federalistlerin amacı da budur. Bununla birlikte, bu senaryonun yakın bir gelecekte gerçekleşmeyeceği de açıktır. Ancak, bu deyim daha zayıf tanımlamayla, bölgeler de içeren bir Avrupa olarak da anlaşılabilir. Böyle bir Avrupa'da bölgeler şimdiye kadar kullanamadıkları, Avrupa seviyesinde kendi iradeleri ile politika yapma ve karar alma sürecine katılma hakkı kazanacaklardır. Bu anlayışa göre Bölgeler Avrupası'nın doğmakta olduğu sonucu çıkarılabilir.

Bölgeler AT/AB'nin siyasal sürecinde gittikçe daha da önemli hale gelmektedir. Ancak, hâlâ Bölgelerin Avrupası önünde ciddi engeller vardır. Bunların en önemlisi de bölgelerin ekonomik kapasiteleri, kurumsal yapıları, siyasal, ekonomik ve sosyal durumlarının farklılık göstermesidir.

Keating (1995:20), iç pazar, para birliği ve küresel sermaye hareketlerinin bölgelerarası rekabeti artıracığını iddia ediyor. Böyle bir ortamda bazı böl-

gelerin diğerlerine göre fırsatları bakımından daha avantajlı durumda olduğu açıktır. Teknolojik olarak gelişmiş Kuzey Avrupa ülkeleri ve düşük işçilik maliyeti ile üretim yapan Akdeniz ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında Güney devletleri dezavantajlı durumdadır. Ticari güçleri, sosyal durumları, kültürel ve kurumsal yapıları bakımından bölgelerin siyasal kapasiteleri de birbirinden farklılık gösterir. Bu bakımdan ülkedeki gelişmişlik istatistiklerinin görüntüsü bakımından sadece Almanya ve Belçika'nın NUTS1 (Nomenclature of Units for Territorial Statistics) kategorisine girebilen iki AB üyesi olmaları kayda değer bir durumdadır. Bazı devletlerin bölgesel yönetimleri dahi yoktur; buralardaki bölgeler iç uyum, siyasal hareketlilik ve hatta Birliğin mali desteğinden yoksundurlar.

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kuran Paris Antlaşması (1951) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması (1957) gibi Avrupa Toplulukları'nın kurucu antlaşmaları bölgesel politika konusunda herhangi bir hüküm içermiyordu. Roma Antlaşması'nın girişinde imzacı devletler kendi ekonomik durumlarını güçlendirecek ve yeterince ilgi gösterilmeyen geri kalmış çeşitli konulardaki bölgeleri arasındaki farklılıkları ortadan kaldırarak gelişmişlik durumlarını homojen hale getirecek düzenlemeler yapmak için çaba gösterdiler. Antlaşmanın 130. maddesi Avrupa Yatırım Bankası'nın az gelişmiş bölgelerdeki projelere mali kaynak sağlamasını şart koşuyordu. Ama AT'nin bölgesel politikalarının gerçek başlangıç tarihi 1970'lerin ortalarına kadar gider. 1975 yılında, ekonomik olarak zayıf bölgelere Topluluğun fonlarını tahsis ederek ana birimlerden biri olacak olan yeni bir organ, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF) kuruldu. 1987 yılının 1 Temmuzunda yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi, Topluluğun az ilgi gösterilen bölgelerin geri kalmışlığı ile çeşitli bölgeler arasındaki farkları düşürmeyi amaç edinmesini şart koştu. 1988'in başından itibaren durum değişmeye başladı. Topluluk Komisyonu'nun 24 Haziran 1988 de aldığı bir karar üzerine Bölgesel ve Yerel Otoriteler Danışma Konseyi kuruldu.

Özellikle 1992 tarihli Maastricht Antlaşması'nın imzalanmasına yol açan bazı gelişmeler **Avrupa** ve **Bölge** arasındaki karşılıklı ilişkileri güçlendirdi. Bu tür düzenlemelere yol açması bakımından önemli olan Tek Avrupa Senedi bölgesel dikkatlerin Avrupa Birliği Zirvelerinde sağlanacak ilerlemelere yönelmesine neden oldu. Politik Birlik ile Ekonomik ve Para Birliği üzerine sırasıyla iki Hükümetlerarası Konferansın toplanması sonucu birçok bölge, Topluluğun gelecekteki alacağı şekilde seslerini duyurma fırsatı buldu. Bu istekleri içeren birkaç bildiri Maastricht'te Avrupa Adalet Divanı'na gidebilme, Bakanlar Konseyi'ne doğrudan katılabilme hakkı ile Bölgeler Komitesi'nin kurulması ve **Subsidiarite** (hizmetlerin, bu hizmetten yararlanacak olanlara en

yakın birim tarafından sağlanması) ilkesinin Antlaşmada özel bir yer alması şeklinde belirtildi. Bu istekler sadece açıklanmakla kalmadı antlaşma üzerinde müzakere eden hükümetlerce kendi içişlerine de taşındı. Belçika ve Almanya Federal Cumhuriyeti gibi federal yapıya sahip üye devletler bölgelerin bu tür isteklerini etkili bir biçimde yerine getirdiler. Avrupa Birliği üzerine imzalanan son antlaşma, bölgelerin bazı arzularını yerine getirdi; Bölgeler Komitesi kuruldu, bölgesel yönetimler kendi üye devletlerini Konsey’de temsil edebilecekleri.

Maastricht Antlaşması’ndan sonra Bölgeler Avrupası fikri Avrupa Birliği içinde önemli aşamalar kaydetti. Amsterdam’da ele alınan Subsidiarite konusundaki protokol bir uzlaşma ortamında, eğer siyasal gerekçelerle istismar edilmezse, Avrupa Birliği’nin federal yapısını derinleştirmeye devam edecektir. 1990’lardan beri Avrupa bir değişim dönemi yaşamaktadır. Hem Birlik ile üye devletler, hem de hükümetler ile seçmenler arasındaki ilişkiler değişmektedir. Yalnız, bu durumda kesin trendler belirlemek zordur. Bölgeler, ne sosyo-ekonomik bakımından dominant hale gelerek ne de kendi içlerinde birliktelik sağlayarak merkezi hükümetlerin yerine geçebileceklerdir. Bölgeler Avrupası deyimini hem ütöpik bir görüş olarak hem de bugünkü Avrupa’nın siyasal ve ekonomik durumunun bir gerçeği olarak kullanmaya devam edeceklerdir.

Geçen on yılda bölgecilik ve bütünleşme konularında yaşanan gelişmeleri tartışmadan, Avrupa devleti hakkında bir şey söyleyecek olursak bu da bir yandan ulusların öneminin devam ettiği, diğer yandan da muhtemelen Bölgeler Avrupası nosyonunun kapandığıdır. Gelişmeler **Bölgelerin Avrupası** sloganının evrimini değil de **Bölgeleri de gözeten Avrupa** fikrinin daha doğru olduğunu gösteriyor. Açık bir kurumsal hiyerarşinin olmadığı ortamda bazı politikaların özelleştirilmesi ile Birlik tam bir Tek Pazara doğru ilerlerken, büyük ölçüde özel firmalar, baskı grupları ve siyasal partilerce sektörel bazda sağlanan politikalarda bir büyüme vardır. Bunun doğru olması durumunda, bu gelişme bölgelerin Bölgeler Avrupası senaryosunda önemli bir rol oynayacağıın işareti olamaz.

Alomar’ın (et al.1994:25) belirttiği gibi bölgelerin Avrupa’daki yeri devlet ve ulus olmayan aktörlerin yanındadır. Artık onlar sadece istatistiki bir varlık veya merkezi hükümetlerin hâkimiyetinde olan birer varlık değildirlir. Ancak devletin de yerine geçebilecek durumda değillerdirlir.

Bölgeler Avrupası fikrine karşı olan bütün bu gelişmelere rağmen bölgeler AB’nin karar alma sürecinde önemli derecede rol oynuyorlar, oynamaya da devam edeceklerdir. Bu bağlamda, 1993 yılında Avrupa Parlamentosu’nun Başkanı olan Egon Klopsch bir konferansında bölgelerin önemini şu sözleriyle vurguluyor:

“Avrupa, isimsiz bürokrasileri ve uluslaraüstü güç oyunları ile meşgul olmamalı. Bölgelerimizde, şehirlerimizde, kasabalarımızda ve köylerimizde yaşayan kişilerin istekleri ve yaşam kalitesi her şeyin üzerindedir. İnsanlar olmadan bizim arzu ettiğimiz Avrupa yaşamaz, yaşayamaz. Avrupa Birliğinin başarısı, onların güvenine, desteğine ve doğrudan katılımına bağlıdır. Bölgeler böyle bir ortam oluşturmada çok önemli bir role sahiptir. Yaşam, Bölgeler Avrupası içinde sürmelidir. Avrupa Topluluğu’nun geleceği buna dayanır” (Newman,1997:116).

Avrupa Parlamentosu’nun eski Başkanı tarafından yapılan bu konuşma bize Avrupa Birliği’nin nihai hedefinin **vatandaşlar** olduğunu gösteriyor.

SONUÇ

Bugünkü Avrupa’da, Avrupa Birliği’nde sağlanan gelişmeler karşısında eski devlet, ulus ve egemenlik anlayışı demode olmuş gibi görünüyor. Birlik bünyesi içerisinde egemenlik, Birlik ile üye devletler arasında paylaşıyor. Ancak AB ne tam olarak bir devlettir ne de bir konfederasyon ya da federasyon gibi egemenliğe sahiptir. Hem politik hem de yasal anlamda üyesi olan devletlerden bağımsız bir varlık değildir. Sadece AB ve ulusal düzeydeki karar alma bağlamında görülmemesi gereken egemenlik bölünen ve paylaşılan bir kavramdır. Bölgelerin de karar almadaki rolünün de tanınması gerekir. Ulusal yetkilerin desantralizasyonu sadece birkaç Avrupa ülkesinde görülmez -bu konuda hep Almanya örnek gösterilir- aslında oldukça yaygındır. Örneğin Belçika, Fransa, İtalya ve İspanya önemli ölçüde bölgesel yapıya sahiptirler. Avrupa Birliği’nde gücün kullanılması böylece çeşitli derecelerde ortaya çıkar. Bazı yetkiler ulusal karar alma mekanizmasından bir üst merci olan AB’ne devredilirken bazıları da alt birimlere devredilir. Bu yüzden Avrupa Birliği’nin **çok katmanlı** bir yönetim sistemine sahip olduğunu düşünmek uygun olur. Ve bu sistemde sadece AB ve ulusal düzeyde karar vericiler değil, aynı zamanda -çeşitli ülkelerde farklı seviyelerde olsa da- bölgelerin karar vericileri de rekabet halindedir. AB’nde çok katmanlı yönetim sisteminin varlığını kabul etmek egemenlik kavramının tanımlanmasını doğal olarak daha da zorlaştırmaktadır (Nugent, 1994:435).

Avrupa Birliği, egemen ulus-devletler arasındaki ilişkilerde önemli yeri olan bir yeniliktir. Birliğin kurumları da geleneksel uluslararası örgütlerin kurumlarından daha güçlüdür ve böylece daha çok fırsat yaratır. Politikaları da diğerlerinden farklı ve olağanüstüdür. AB, üyeleri ulus-devletler olan uluslararası bir örgüttür, ama uluslararası işbirliği konusunda geleneksel fikirlerin ötesine geçmiştir. Uluslararası işbirliği hiçbir devletin tam olarak kendi kendine yetmemesi nedeniyle yine hiçbir devletin tam bağımsız olmadığı halde nadiren

katılanların bağımsızlığından veya egemenliğinden feragat etmelerini gerektirir. Bununla birlikte, eğer işbirliği egemenlikten vazgeçmeyi gerektiriyorsa, supranasyonalizm diye bir yöne gidiyoruz demektir. Yetkilerin özerk ve devletin üzerinde, devletten bağımsız olarak yaptırım gücüne sahip bir örgüte devredilmesiyle sonuçlanan bir işbirliği sürecidir bu.

Üye devletlerin yetkilerinden gerekli ve resmi olan bazılarının gönüllü olarak devredilmesi, antlaşmalardaki koşullar vasıtası ve yükümlülüklerin karşılıklı olması sayesinde başarılmıştır. Böylece AB'ne katılmış olan bir devlet, Birlik tarafından oluşturulan özel ve legal bir düzen lehine egemenliğin kullanılmasını kendiliğinden sınırlamaktan başka bir şey yapmamış oluyor. Bu, egemenliğinden tamamen feragat etmesi anlamına da gelmez. Eğer bir devlet AB'ne katılmakla çıkarlarının artacağını düşünüyorsa bu hareketini egemenliğine karşı bir tehdit olarak görmeyip, egemenliğin bir ileri aşamaya geldiği anlamını çıkarmalıdır. Avrupa Birliği'nin mevcut üyelerinin ilişkilerini düzenlemede uyguladıkları usul gösteriyor ki egemenliklerini kendi kendilerine sınırlamaları, karşılıklılık ve ulusal çıkarlarını yansıtmaları açısından dengelenmelidir.

Bu bakımdan, Avrupa Birliği'ndeki en önemli konu Birliğin hangi yöne doğru gittiğidir: entegrasyondan sonra **federasyona** mı yoksa **Bölgeler Avrupa'sı**'na mı? Topluluğun hukuk sisteminin genel olarak federal, siyasal sisteminin konfederal olmasında büyük oranda doğruluk payı var gibi görünüyor. Güçlü kimlik bilinçleri olan ve kuruluşları geçmişe dayanan devletleri bir araya toplayan Avrupa federal sistemi, Birleşik Devletler'deki gibi geniş yetkilere sahip bir yüksek mahkemeyi de zor kabul eder. Adalet Divanı, Topluluk hukukunun uygulandığı konularda üye devletler üzerinde otoritesini kullanabileceğinden emin olmak isteyecektir. Bu durumda, Toplulukta federal bir hukuk düzeni vardır denebilir. Divanın Maastricht Antlaşması ile getirilen, herhangi bir topluluk kuralını ihlal eden üye devleti cezalandırma gücü federasyon yönünde atılmış çok önemli bir adımdır.

Hala üye hükümetlerin dominant olduğu ve Topluluğun yasalarını yapan Konsey bu yüzden genel hatlarıyla **konfederaldir**; nitelikli oyçokluğu gibi önemli federal elementler de içerir. Gerçek gücünü kazanma yolunda ilerleyen Parlamento ile inisiyatif elinde tutan Komisyon'un durumları federal bir yönetimde beklenebilecek konumdadır. Yasama ve yürütme yetkilerinin 15 üyeli Konsey'de toplanması Topluluğun kurumlarını federalden daha çok konfederal bir yapıya büründüren anahtar özelliktir. Bu yönden ulus-devletler Birlik seviyesinde politika belirlemede hala hâkim güçlerdir.

Kısaca, Maastricht'ten sonra Topluluk federal bir Birlik olmaktan uzak değildir. Ekonomik ve Para Birliği'ni ele aldığımızda, ilerde federal yetkilere

sahip olacaktır. Subsidiyarite ilkesine de bu açıdan bakılmalıdır. Yasama konusunda ilerde yapılacak reformla bu erk de federal bir yapı kazanacaktır; Komisyon'un Konsey'e daha az bağımlı, Parlamento'ya karşı daha çok sorumlu olmasıyla federal bir yürütme olacaktır.

Şimdi de Birlik'te yeni aktörlere sahibiz: **Bölgeler**. Bölgelerin yönetimleri AB'nin politikalarında söz sahibi olmaya başladılar. Fakat bölgeler ekonomik ve politik bakımdan eşit değildirler. Aynı zamanda bir kısım üye devletlerde bölgesel yönetimler yoktur. Bu dezavantaj bölgesel yönetimlerin Birlik içindeki konumunu zorlaştırmaktadır. Bölgeler Avrupa Birliği içerisinde ulus-devletlerin yerini alamaz. Ama onlar artık merkezi hükümetlerin altında sadece istatistiksel birimler olmamalarına rağmen ulus-devletlerin yerine geçecek güçte değillerdir. Bu durumda Bölgelerin Avrupası gerçekleşemez ama Avrupa Birliği ulus-devletlerin yanında bölgeleri de bir birim olarak dikkate alır. Bölgesel yönetimler, Birliğin federal yapısını destekleyici rol oynayabilirler ancak. Şimdilik AB ne **federal** ne de **Bölgeler Avrupası**dır. Kendine özgü yapısı olan uluslararası bir örgüttür. Ulus-devletler, yargı ve yürütme erkinin kullanılması bakımından hala temel aktörlerdir.

Sonuç olarak, bu çalışma, Avrupa Birliği'nin iki muhtemel yöne doğru da gitmediği kanaatine varıyor. Bir başka deyişle Birlik tam olarak federal bir yapı da değil bölgelerin Birliği de değildir, olmayacaktır da. Ancak aynı zamanda, çeşitli derecelerde de olsa iki alternatif de olasıdır. Bunun yanında, Birliğin federal yönünün bölgesel yönüne göre daha ağır bastığı da bir gerçektir.

KAYNAKÇA

- Armstrong, H., 1993, Community Regional Policy, in (edt) Lodge, J., **The European Community and the Challenge of the Future**, London, Pinter Publishers Ltd.,
- Borras-Alomar, S., Christiansen, T., Rodrigues-Pose, A., 1994, 'Europe of the Regions' **Regional Politics Policy**, v: 4, no: 2,
- Burgess, M., 2000, **Federalism and European Union: The Building of Europe**, 1950-2000, Routledge, London.
- Chrysochoou,D.N., 1997, New Challenges to the Study of European Integration: Implications for Theory-Building, **Journal of Common Market Studies**, v:35, no:4
- Hooghe, L., Marks, G., 1996, 'Europe With the Regions: Channels of Regional Representation', **Publius**, v: 26, no: 1,
- Keating, M., 1993, **The Politics Of Modern Europe**, Aldershold, Edward Elgar,
- Keating, M., 1998, **The New Regionalism, Territorial Competition and Political Restructuring in Western Europe**, Florence European University Institute,
- Keating, M., Hooge, L., 1996, 'By-passing the Nation State? Regions and the EU Policy Process', in (edt) Richardson, J., **European Union, Power and Policy-making**, London, Routledge,

- Loughlin, J., 1997, "Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions", in (ed) Jeffery, C., **The Regional Dimension Of The European Union**, London, Frank Cass,
- McCormick, J., 1999, **Understanding the European Union**, Hampshire, Macmillan Press Ltd.,
- Newman, M., 1996, **Democracy, Sovereignty and the European Union**, London, C. Hurst & Ltd.,
- Nuget, N., 1994, **The Governments and the Politics of the European Union**, Hampshire, The Macmillan Press Ltd.,
- Pinder, J., 1992, 'The Community after Maastricht: How Federal', **New European**, v: 5, no: 3.

KIRSAL KALKINMADA KIRSAL TURİZMİN ROLÜ

Süleyman ERDOĞAN*

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde dünyada meydana gelen ekonomik, siyasal, kültürel, teknolojik ve çevresel alandaki değişimler, ülkelerin kalkınmalarında uyguladıkları politikaları tekrar gözden geçirmeleri gereğini doğurmuş ve kırsal alanların kalkındırılmasında, tarımsal kalkınma yanında kırsal sanayi ve kırsal turizm gibi diğer sektörleri de kapsamına alan çok yönlü bir yaklaşımı zorunlu kılmıştır.

Son zamanlarda kırsal kalkınma ve tarım politikası uzmanları tarafından kırsal turizm, kırsal alanların kalkındırılmasında yeni bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir. Bundan dolayı bu çalışmanın amacı dünyada kırsal turizm uygulamaları hakkında bilgi vermek ve kırsal turizmin kırsal alanların sosyo-kültürel, ekonomik ve çevresel yönden kalkındırılmasındaki rolünü belirlemektir.

Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için “kırsal alan”, “kırsal kalkınma” ve “kırsal turizm” kavramlarının tanımının yapılması gerekmektedir. Çünkü, bu üç olgunun her biri ile ilgili farklı tanımlar yapılmakta ve sonuçta kavram karışıklığı ortaya çıkmaktadır.

Kırsal Alan

Türkiye’de kırsal alanlar, değişik araştırmacılar tarafından nüfus durumu, coğrafi konum, yönetsel biçim gibi değişik kriterler dikkate alınarak farklı şekillerde tanımlanmaktadır.

Türkiye’de 1924 tarihli Köy Kanunu’na göre; nüfusu 2000’den az olan yerleşim birimleri köy, 2000 ile 20.000 arası nüfusa sahip yerleşim alanları kasaba ve 20.000’den fazla olan yerleşim merkezleri ise kent olarak adlandırılmaktadır. Bu tanıma göre 20.000’den az nüfusa sahip yerleşim birimleri kırsal alan kapsamına girmektedir.

Yönetsel biçim dikkate alınarak yapılan tanıma göre ise il ve ilçe merkezlerinin belediye sınırları dışındaki bucak ve köyler kırsal alan olarak kabul edilmektedir. Eraktan ve Yıldırım ise kırsal alanı, genellikle tarımsal uğraşların egemen olduğu ve yönetsel bölünüş açısından köy ve benzeri yerleşim alanlarını kapsayan yerler olarak tanımlamaktadır.

* Pazaryeri Kaymakamı.

Bazı araştırmacılar nüfus durumu ve coğrafi konuma göre kırsal alanların tanımının yapılmasının yetersiz olduğunu savunmaktadırlar. Bu kişilere göre; ekonomik yönden doğal kaynaklarla sınırlı, teknolojik gelişmelerin diğer yörelere kıyasla gecikmeli olarak benimsendiği, hayatın daha çok geleneklere göre şekillendiği, kendine özgü kültürel yapısı bulunan ve ülkenin diğer yörelerine kıyasla halkın yaşam standardının düşük olduğu yerler kırsal alan olarak kabul edilmektedir.

Kırsal Kalkınma

Türkiye’de uzun yıllar kırsal kalkınma denince hemen akla tarımsal kalkınma gelmiş ve çalışmalar bu konu üzerinde yoğunlaştırılmıştır. Bundan dolayı kırsal alanların kalkındırılmasına yönelik hazırlanan projeler kırsal kesimde yaşayan halkın beklentisine yeterince cevap verememiştir. Çünkü, kırsal alanların kalkındırılması tarım, sanayi ve hizmet (turizm gibi) sektörlerinin dengeli bir şekilde geliştirilmesi ile başarılabilir.

Birleşmiş Milletler Örgütüne göre kırsal kalkınma; “küçük toplulukların içinde bulundukları ekonomik, sosyal ve kültürel koşulları iyileştirmek amacı ile giriştikleri çabaların bu konudaki çabalar ile birleştirilmesi, bu toplulukların ulusal bütünle kaynaştırılması, ulusal kalkınma çabalarına gerekli katkıda bulunmalarının sağlanması süreci” olarak tanımlanmaktadır.

Kırsal kalkınmanın özü, kent-kır arasındaki sosyo-kültürel ve ekonomik farklılıkların optimum bir dengeye kavuşturulması, kırsal nüfusu yerinde kalmıyormayı amaçlayan politik bir tercihtir.

Özellikle az gelişmiş ülkelerde uygulanan tarım politikasının temel amaçlarından ikisi; tarımla uğraşan çiftçilere yeterli ve istikrarlı bir gelir sağlamak ve kırsal alanları kalkındırmaktır. Kırsal kalkınma politikalarının temel amaçları ise kırsal halkın yaşam standartlarının yükseltilmesi ve kırsal alandan kentlere göç eden nüfusun tekrar geri dönüşünün sağlanmasıdır. Özellikle son on yılda birçok gelişmiş ülkede uygulanan kırsal kalkınma politikaları düşük verimli tarım işletmelerini desteklemek yerine daha ziyade kırsal alanlardaki atıl işgücünü yerinde istihdam edecek kırsal sanayi ve kırsal turizm gibi alternatif yaklaşımları kabul etmektedir.

Türkiye’de uzun yıllar kırsal kalkınma denince hemen akla tarımsal kalkınma gelmiş ve çalışmalar bu konu üzerinde yoğunlaştırılmıştır. Bundan dolayı kırsal alanların kalkındırılmasına yönelik hazırlanan projeler kırsal kesimde yaşayan halkın beklentisine yeterince cevap verememiştir.

Kırsal Turizm

Dünya turizm literatürü incelendiği zaman uzmanlar tarafından kırsal turizmin çiftlik turizmi (farm tourism), köy turizmi, yayla turizmi (highland

tourism), tarımsal turizm (agrotourism), eko-turizm (eco-tourism) ve alternatif turizm (alternative tourism) gibi farklı isimlerle ifade edildiği görülmektedir. Bunun nedeni uzmanlar arasında kırsal turizmin kapsamı konusunda ortak bir görüşe sahip olunmamasıdır.

Kırsal turizm aktivitesi içerisinde köy düğünleri, yöresel el sanatları, yemekler, sporlar (deve ve boğa güreşleri) gibi faaliyetlerin yer alması kırsal ekonominin geliştirilmesi yanısıra bölgenin tanıtılması açısından büyük önem taşımaktadır.

1987 yılında Avrupa Birliği'ne üye ülke vatandaşları arasında yapılan bir ankette "tatile gidecek bir yer seçerken tercih için en çekici noktalar nelerdir?" sorusuna turistlerin % 56'sı doğal harikaları (şelale, mağara ve dağ gibi) görmek ve % 37'si bozulmamış doğal bir çevre cevaplarını vermişlerdir.

Dünyada Kırsal Turizm

Bugüne kadar kırsal turizm konusunda yapılan araştırmaların sınırlı sayıda olması bu konu üzerinde karar vermeyi ve yorum yapmayı zorlaştırmaktadır. 1960 ve 1970'li yıllarda kırsal turizm ile ilgili araştırmaların ana konusu turizmin çiftçilere sağlayacağı ekonomik faydayı oluştururken, kırsal turizmin diğer çeşitlerini dikkate almadan sadece çiftlik turizminin araştırılması bu konuda yapılan çalışmaların yetersiz olduğunu göstermektedir. Aşağıda bazı ülkelerden örnekler vererek konunun daha iyi anlaşılmasına çalışılacaktır.

Kırsal turizmin Almanya'da yaklaşık olarak 150 yıllık uzun bir geçmişi vardır. 1873 yılında hizmetçiler ve 1914 yılında beyaz-yakalı olarak tabir edilen işçiler için mükâfat tatillerinin uygulanması sonucu turizm orta gelirli vatandaşların yaşamının bir parçası haline gelmiştir. Bu kişiler tatillerini şehirlere yakın tepelik alanlarda kurulmuş köy ve kasabalardaki küçük otellerde veya çiftliklerde konaklayarak geçirmişlerdir. Akademisyenlerin kırsal turizme olan ilgisi ise ancak 1950'li yıllara dayanmaktadır. Tarıma az elverişli alanlarda yaşayan çiftçiler birim saat başına düşük gelir elde ettikleri için, kırsal turizm yoluyla hizmet sektöründe genç nüfusa yeni iş olanakları sağlayarak gelirlerinin artırılması ve sonuçta yaşam standartlarının yükseltilmesi amaçlanmıştır.

Almanya'da 1970'li yılların başında Federal Gıda, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın teşviki sonucu kırsal turizme özellikle çiftlik turizmine olan ilgi giderek artmaya başlamıştır. Şimdiye kadar birçok Avrupa ülkesinde kırsal turizm konusunda yapılan çalışmaların büyük bir kısmı kırsal turizmin diğer şekillerini fazla dikkate almaksızın daha ziyade çiftlik turizmi üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunun sonucu olarak da 1980 ve 1990'lı yılların başında çiftlikler kırsal turizmin odağı haline gelmiştir.

Avusturya'da kırsal turizm daha çok emekli ve yaşlı insanların tercih ettikleri bir turizm çeşididir. Örneğin, Viyana ve civarında yapılan bir araştırmada kırsal turizmi tercih edenlerin % 59'unun 50 ve yukarı yaş, % 25'inin ise 70 yaşından büyük oldukları belirlenmiştir. Avusturya'da toplam konaklama kapasitesinin % 51'ini çiftlikler oluşturmaktadır. İngiltere'de çiftliklerin % 12'si turizm ile uğraşmakta olup, Fransa'da ise çiftliklerde turizm amacı ile kullanılan konaklama kapasitesi 22.000 adettir. Bu rakamlara karavan ve kamp yerlerinde konaklayan turistler ile sezonluk olarak turizm ile uğraşan çiftlikler dâhildir.

Çiftlik turizmi Yeni Zelanda'da turistler arasında en çok tercih edilen kırsal turizm çeşididir. Çiftçiler arasında da çiftlik turizmi giderek artan bir şekilde yaygınlaşmaktadır. Örneğin, 1988 yılında toplam işletmelerin % 3'ünü oluşturan 1000 adet tarım işletmesi tarımsal faaliyete ek olarak kırsal turizme yer vermiştir. Bu ülkede kırsal turizm faaliyetine katılan yabancı turistlerin % 40'ını Amerikalılar, % 20'sini ve giderek artan oranda Japonlar, % 20'sini ve giderek azalan oranlarda Avusturyalılar ve geriye kalan kısmını da Kuzey Avrupa ve Asya ülkesi vatandaşları özellikle Singapurular oluşturmaktadır. Yapılan araştırmalar sonucunda turizm sayesinde çiftçilerin gelirlerinde % 13-19 arasında bir artış olduğu belirlenmiştir.

Bu ülkede turistler iki veya üç haftalık tatillerinin tamamını çiftlik evlerinde veya tur operatörleri tarafından çiftliklere düzenlenen günübirlik gezilerle geçirmektedirler. Çiftliklerde konaklayan turistlere yemekler genellikle çiftçi ailesi tarafından sağlanmakta ve turistler ara sıra tarımsal faaliyetlere katılmakta ve gözlem yapmaktadırlar. Günübirlik gezilerde ise turistler akşamları otellerde veya kamp yerlerinde konaklamakta, sabah, öğle veya akşam üzeri çiftlikleri ziyaret etmektedirler.

Çiftlik turizminde turistlerin ilgisini çeken iki önemli konudan birisi çiftçilik, diğeri ise kadınlar tarafından elle üretilen giysiler ve hediyelik eşyalardır.

Çiftçi ailesi ile irtibat kurma, çiftlikte yetiştirilen tarımsal ürünler ve çiftlik hayvanları turistlerin ilgisini çeken unsurlar iken, yürüyüş yapma, çevreyi gözleme-izleme en çok hoşlanılan kırsal turizm faaliyetleri olarak kabul edilmektedir.

1986 yılında Yeni Zelanda'da kırsal turizm faaliyetinde yer alan bazı çiftlikleri yılda 10 kişi, bazılarını ise 400 kişi ziyaret etmiştir. Bazı çiftlikler için yıllık ziyaretçi sayısının 50-80 arasında olması işletmenin genişletilmesi açısından yeterli görülürken, bazıları için ise daha büyük sayıda turist gelmesi tercih edilmektedir.

Türkiye'de Kırsal Turizm

Bitki örtüsü ve faunası, olağanüstü peyzaj görüntülerine sahip yaylaları ve ormanları, Türk kültürünün yansıtıldığı yöresel el sanatları, kırsal alanlardaki

kaplıca, ılıca ve çamur banyoları, sportif olta balıkçılığı, çim kayağı, yamaç paraşütü ve doğa yürüyüşü vb. diğer faaliyetler için uygun mekânlar Türkiye'nin kırsal turizm cenneti olması için gerekli bütün özelliklere sahip olduğunu göstermektedir.

Türkiye'de kırsal turizm denince hemen akla yaylalar gelmektedir. Bu kapsamda T.C. Turizm Bakanlığı dünya turizm talebinde meydana gelen değişime paralel olarak 1990 yılında "Yayla Turizmi Projesi" başlatmıştır. Bu proje çerçevesinde Karadeniz Bölgesinde ve Toroslarda 23 adet yayla belirlenerek turizm alanı kapsamına alınmıştır.

Türkiye'de son yıllarda kırsal turizme olan talep ve bu talebi karşılamaya yönelik çalışmalar giderek artmaktadır. Özellikle Samsun, Rize ve Trabzon gibi illerde yayla turizmi konusunda Turizm İl Müdürlükleri gözetimi altında devlet ve özel sektör tarafından yörenin mimari tarzına uygun, ahşap yayla evleri inşa edilmektedir. Bu tip çalışmaların sadece yayla evleri projesi gibi çok sınırlı kalmayıp, çok daha geniş kapsamlı (örneğin çiftlik evlerinden yararlanma gibi) ele alınması büyük önem taşımaktadır. Ayrıca diğer bölgelerde de kırsal turizm potansiyellerinin tespiti ve değerlendirme yolları planlı, programlı ve koordineli şekilde yapılarak kırsal turizm hareketinin ülke çapında canlandırılması yoluna gidilmelidir.

Türkiye'de 1999 yılında turist sayısında meydana gelen azalmaya paralel olarak, deniz kenarlarındaki turistik tesisler doluluk oranı açısından sıkıntı çekerken dünyanın en güzel doğa harikaları arasında gösterilen Rize İlinin Çamlıhemşin İlçesine bağlı Ayder Yaylası ve Şifalı Kaplıcaları yaklaşık olarak 100 bin yerli ve yabancı turist tarafından ziyaret edilmiştir. Bu gibi birçok kırsal turizm potansiyelinin belirlenmesi ve tanıtılması sonucunda, bu yerleri ziyaret eden turist sayısının çok daha fazla olacağı olasıdır. Kırsal turizmi geliştirmek için yayla turizmi kısılcısından kurtulmamız gerekmektedir. Çanakkale'nin Adatepe köyünde olduğu gibi tarihi ve doğal özellikleri olan köylerimiz ve yörelerimiz çeşitli dallardaki yaz okullarına ev sahipliği yapabilir. İnsanlar hem tatil yapabilir hem de çeşitli alanlarda bilgilerini artırmış olurlar.

Kırsal turizmle ilgili çok güzel bir çalışma da Doğal Hayatı Koruma Derneğince yürütülmektedir. 1999 yılında Milli Park ilan edilen Küre Dağları'nda ekolojik turizm merkezi açmaktadır. Bu merkez konaklama hizmetinin yanı sıra halka eğitim verecek ve yerel el sanat ürünlerinin pazarlamasını sağlayarak bölge halkına gelir sağlayacaktır.

Bilecik Pazaryeri İlçesinde Kırsal Turizm çalışmalarına örnek olacak çok güzel çalışmalar yapılmıştır. Valiliğin destekleriyle Kaymakamlık Köylere Hiz-

met Götürme Birliğince Küçükkelmalı Köyünde park ve spor tesisleri yapılmış, köylerimizde bulunan ve kullanılmayan okul ve sağlık evleri izci kampları ve doğa sporları merkezlerine dönüştürülmüştür. Bu yerlere özellikle yaz aylarında çevre illerden ve İstanbul'daki okullardan izci grupları gelmekte, çok güzel günler geçirmektedirler.

Küçükkelmalı, Bozcaarmut, Dereköy ve Kınık Köyüne gelen yerli ve yabancı turistler doğa ile iç içe yaşamaktadır. Yürüyüş parkurunda yürümek, balık tutmak, tenis, voleybol, futbol oynamak, ata binmek, orman içinde piknik yapmak büyük keyif vermektedir.

Kınık ve Dereköy köylerindeki el sanatları (çömlekçilik-ağaç işlemeciliği) atölyeleri gezip ustalarını izlemek de ayrı bir güzelliştir.

Yukarıdaki faaliyetlerle ilgili olarak bahse konu köylere gelip giden insanlar ilçe ve köy ekonomisine ciddi ölçüde katkı sağlamaktadır. Bu tür ve benzeri çalışmalar birçok yöremizde yapılabilir.

Sonuç ve Öneriler

Son yıllarda gelişmiş ülkelerde turizm faaliyetini kısıt turizminin egemenliğinden kurtararak ülke çapına yayma çalışmaları ve dört mevsim turizmden yararlanma fikri turizmin çeşitlenmesi sonucunu doğurmuş, geçmişte turizm denilince insanların aklına hemen deniz, kum, güneş olgusu gelirken bugün turistler arasında çevre bilincinin artmasına paralel olarak doğaya özlem, ilginç yerleri gezme, görme ve nostaljiyi yaşama arzusu artmış ve sonuçta kırsal turizmin gelişmesine neden olmuştur. Son zamanlarda birçok gelişmiş ülkede kırsal alanlarda sürdürülebilir kalkınma aracı olarak kırsal turizm ciddi şekilde ele alınmaktadır. ABD ve AB ülkelerinde yapılan bilimsel araştırmalarda kırsal toplum liderlerinin bulundukları ortamın ekonomik koşullarının iyileşmesinde kırsal turizmin etkili olduğunu belirtmeleri yukarıda ileri sürülen fikirleri doğrular niteliktedir.

Kırsal alanların sosyo-kültürel, ekonomik ve çevresel yönden kalkındırılmasında kırsal turizmin birçok faydası olabilir. Örnek verecek olursak:

* Kırsal turizmin yaygınlaşması ile kırsal alanlara götürülecek altyapı, sağlık ve eğitim gibi hizmetlerin kalite ve sayısında önemli miktarlarda artış görülebilir.

* Kırsal turizmin gelişmesi ile kırsal yöredeki kadınların aile içerisindeki rollerinin değişmesi ve kadının çalışma yaşamına daha aktif olarak katılması kolay ve hızlı olabilir.

* Gelecekte turistlerin çevreye daha duyarlı olacakları dikkate alınarak kırsal alanlarda yeni bina inşa etmektense, restore çalışmaları ile geleneksel

mimari tarz korunarak çevrenin peyzaj açısından daha planlı ve düzenli olması sağlanabilir.

* Kent insanının kırsal hayatı yerinde görmesi sonucu kırsal hane halkının problemlerinin fark edilmesi ve çözüme kavuşturulması sağlanabilir.

* Kırsal alanlardaki kırsal turizm açısından gelir getirecek potansiyeller arasında yer alan doğal (örneğin anıt ağaçlar, yaylalar, şelaleler, mağaralar gibi) ve arkeolojik değerlere verilen önem daha da artar.

* Kentte yaşayan insanların kırsal alanları ziyaret sonucu her iki kesim arasında bilgi akışı olabilir. Bunun sonucunda kırsal alandaki halk için yeni şeylerin öğrenilmesi, yeni insanlar tanıma ve dışa açılma; turistler için ise kırsal aile ile birlikte yaşama, yeni dost edinme ve farklı hayat görüşüne sahip olma gibi faydalar sağlayabilir.

* Dağlık bölgeler gibi tarımsal üretim yapılacak arazi açısından marjinal sınırlara ulaşmış alanlarda yaşayan kırsal halka yeni iş olanakları yaratarak kırdan kente göçün azaltılması/önlenmesi ve yerinde istihdam sağlanabilir.

* Kırsal turizm yoluyla gerek tarımla uğraşan ve gerekse uğraşmayan kırsal alandaki hane halkına ek gelir sağlanabilir.

Türkiye’de kırsal alan olarak kabul edilen yerler, kırsal turizm açısından birçok ülke ile kıyaslanamayacak oranda doğal güzellikler, tarihi ve kültürel değerlere sahiptir. Fakat sahip olunan bu eşsiz hazine bilgisizlik, ilgisizlik, tanıtım noksanlığı ve yetersiz girişimcilik nedeniyle ya verimsiz olarak değerlendirilmekte ya da hiç değerlendirilememektedir. Türkiye’nin dünya turizm pastasından hak ettiği payı alabilmesi için turizm politikalarını yeni gelişmelere uygun olarak oluşturması gerekmektedir.

Türkiye’de kırsal turizm kapsamında yaylalardan daha aktif ve verimli olarak faydalanabilmek için en kısa zamanda devlet-yerel yönetimler-özel girişimci işbirliği ile bu alanların alt yapı sorunlarının giderilmesi büyük önem taşımaktadır. Ayrıca bozulmamış doğal bir ortamda kırsal halkla beraber yaşamayı ve bazı değerleri paylaşmayı arzulayan ve nostaljiyi yaşamak isteyen yerli ve yabancı turistlerin kırsal alanlarda daha uzun süre kalmaları ve yöredeki çiftlik evlerinde konaklamaları sağlanmalıdır. Bunun için kırsal halkın medyanın yardımıyla kırsal turizm hakkında bilinçlendirilmesi ve teşviklerle kırsal alanlarda ev pansiyonculuğunun yaygınlaştırılması gerekmektedir.

Kırsal alanlarda yapılan sportif olta balıkçılığı, yabani hayvan avcılığı, dağ ve doğa yürüyüşleri, çiftlik turları, bisiklet turları, çim kayağı, kara ve su

sporları, yamaç paraşütü ve çamur banyoları gibi faaliyetlerin entegre biçimde kullanılması kırsal turizmin büyük bir potansiyel oluşturmaya ve gelişmesine neden olacaktır.

Kırsal turizm bir yandan turistlere yeni olanaklar sunarken diğer taraftan kırsal alanların sosyo-kültürel, ekonomik ve çevresel yönden kalkınmasına yardımcı olabilecektir.

Ülkemizde özellikle son yıllarda gelir dağılımındaki dengesizlik daha da belirginleşmiştir. Kırsal alanlarda yaşayanlar ile belirli kentlerde yaşayanlar aynı ülkede yaşıyor gibi hayat seviyesinde yaşamaktadırlar. Kırsal alanı, köyü görmeden, doğayı hissedemeden ömrünü tüketen insanlarla iletişim teknolojisi nedeniyle kentin nimetlerinden üst düzeyde istifade eden insanları kıskanır, onlara nefretle bakar hale gelen, kırsal alanda boğulan insanların sayısı gün geçtikçe daha da artmaktadır. İlköğretim, lise ve üniversite seviyesinde organize edilecek özellikle kırsal alan merkezli okul gezileriyle hem kırsal turizm aracılığıyla insanlara gelir temin edilir hem de ülkemiz çocuklarının, gençlerinin birbirleriyle kaynaşmaları sağlanır, ülkemizin kültürel ve doğal değerleri tanıtılmış olur.

Ülkemizin altyapısı müsait kırsal alanlarında oluşturulacak emekli yaşam alanları, cüzi gelirleriyle şehirde yaşam mücadelesi veren insanlarımız için adeta oksijen çadırı vazifesi görecektir. Ayrıca gelir dağılımındaki bozukluk ve de şehirlerin kirli havası ve çevresi içinde patlamaya hazır bomba haline gelen stresli şehir insanlarımız için kırsal alanlarda geçirecekleri birkaç gün onlara büyük bir rahatlama sağlayabilir.

Yukarıda zikrettiğimiz çalışmalar özel girişim, devlet, yerel yönetimler veya sivil toplum kuruluşlarınca yapılabilir.

KAYNAKÇA

- Eraktan G., Yıldırak, N., 1989, **Türkiye’de Kırsal Kalkınma Stratejileri ve Politikaları**, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul.
- Küçükkaltan, D., 1997, **“Trakya Ekonomisi İçin Bir Bölgesel Kalkınma Modeli: Kırsal Turizm”** 7. Ulusal Bölge Bilimi Bölge Planlama Kongresi, 20-22 Ekim, İzmir.
- Esengün, K., Akça, H., Sayılı M., 1999, **“GAP Bölgesinde Kırsal Alanların Kalkındırılmasında Yeni Bir Yaklaşım”**: Kırsal Turizm, GAP 1. Tarım Kongresi, 26-28 Mayıs, Şanlıurfa
- Akça, H., Esengün K., Sayılı M., 2001, Kırsal Alanların Kalkınmasında Kırsal Turizmin Rolü, **Standart Dergisi**, Şubat, TSE.
- Türkiye Gazetesi**, 13 Ağustos 2001, sayfa 11.
- Milliyet Gazetesi**, 17 Haziran 2001, Pazar eki sayfa 12.

AFETLERDEN ÖNCE GERÇEKLEŞTİRİLMESİ GEREKEN AFET YÖNETİMİ ÇALIŞMALARI

Dr. Abdullah YILMAZ*

GİRİŞ

Herhangi bir afet meydana gelmeden önce toplumda sosyal ve ekonomik yaşam rutin bir şekilde devam eder ve bireylerin yaşam kalitesi normal düzeydedir. Ancak afet olayı meydana geldikten sonra söz konusu normallik tersine dönmekte, toplumda bazı şeylerin yanlış gitmeye başladığı endişesine yerini bırakmaktadır. Ayrıca pek çok olumsuz faktör de bu endişeyi körüklemektedir.¹

Sosyal yaşamı alt üst edecek herhangi bir afet ortaya çıkmadan, olası can ve mal kayıplarına karşı korunma ve afetin olumsuz etkilerini en az zararlarla atlama amacıyla çeşitli önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu önlemlerin tümü afet yönetimi sürecinin ilk safhası olan “Afet Öncesi”² safhasını oluşturmaktadır.

Ana hatlarıyla;

- * Meydana gelebilecek afetlerden toplumun en az zararlı kurtulabilmesi için gerekli teknik, yönetsel ve yasal önlemlerin afetten önce alınması;
- * Önlemenin mümkün olduğu hallerde afetin önlenmesi, mümkün olmadığı hallerde ise kurtarma, ilk yardım ve iyileştirme çalışmalarının mümkün olan en hızlı, verimli ve etkin şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması;

* Cumhuriyet Üniversitesi Öğ. Üyesi.

¹ Chris C. PARK, “The Disaster Life Cycle and Human Adjustments: Lessons From Three Mile Island and Chernobyl”, **Population and Disaster**, Edited By: John I. CLARKE -Peter CURSON -S. L. KAYATSHA and Prithvish NAG, New Delhi: Concept Publishing Company, 1991, s. 196.

² Keçeci bu safhayı “Birincil Koruma” şeklinde adlandırmaktadır. Bakınız: Muzaffer KEÇECİ, “Doğal Afetlerde Bulaşıcı Hastalıklar ve Çevre”, **Bayındırlık ve İskân Bakanlığı İle Belediyeler**, Yıl: 8, S. 24, 1994, s. 44.

- * Afet zararlarının azaltılması çalışmalarının ülke kalkınmasının her aşamasında dikkate alınması ve bu aşamalara dâhil edilmesi, böylelikle afet riskinin azaltılması ve sürdürülebilir bir kalkınma trendinin yakalanması;
- * Son olarak, toplumu meydana getiren bireylerin afetlerin olası zararlarından en alt düzeyde etkilenmesi için gerekli bilgileri elde etmelerini amaçlayan eğitim programlarının düzenlenmesi ve bu programlara katılımın en üst düzeyde gerçekleşmesini sağlayıcı çalışmaların yapılması,

faaliyetlerini içeren³ “Afet Öncesi” safhası bu çalışmada; “zarar azaltma (mitigation)”, “önceden hazırlık (preparedness)” ve “erken uyarı (early warning)” olmak üzere üç başlık altında ele alınmaktadır.

I. ZARAR AZALTMA AŞAMASI

“Afet Öncesi Safhası”nın ilk aşaması olan “Zarar Azaltma” aşaması; olası bir afet riskinin önlenmesi ya da bu mümkün değilse doğurabileceği zararların minimize edilebilmesi için gereken tüm çalışmaların gerçekleştirildiği aşamadır.

Waugh, Jr.’a göre zarar azaltma aşaması; toplumun sağlık, güvenlik ve refahına yönelik olası bir afette neler yapılacağıнын önceden kararlaştırıldığı ve bir risk azaltma programının yürütüldüğü aşamadır⁴.

Ender ve diğerleri zarar azaltma aşamasını gelecekte meydana gelmesi olası bir afetin yol açabileceği potansiyel kayıplara karşı hali hazırdaki faaliyetlerin ve harcamaların ayarlanmasına dönük yönetsel stratejiler olarak tanımlamaktadırlar.⁵

Zarar azaltma aşamasını “önceden hazırlık” aşamasını da kapsayacak şekilde ele alan Nateghi-A.’ya göre zarar azaltma stratejileri ana hatları ile iki kategoriye ayrılmaktadır⁶:

³ Oktay ERGÜNAY, “Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları**, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15 -16 Şubat 1996, s. 268.

⁴ William L. WAUGH, Jr., **Terrorism and Emergency Management-Policy and Administration**, USA: Marcel Dekker, Inc., 1990, s. 15.

⁵ Richard L. ENDER and John Choon K. KIM, with Lidia L. SELKREGG and Stephan F. JOHNSON, “The Design and Implementation Of Disaster Mitigation Policy”, **Managing Disaster-Strategies and Policy Perspectives**, Edited By: Louise K. COMFORT, Durham and London: Duke University Press, 1988, s. 67.

⁶ F. NATEGHI-A., “**Disaster Mitigation Strategies In Tehran, Iran**”, Disaster Prevention and Management, Vol. 9, Number: 3, 2000, s. 205.

a) Hazırlık: Erken uyarı sistemlerini geliştirmek, kriz planları hazırlamak ve afetlerde kurtarma hizmetlerinde kullanılacak kaynakları geliştirmek/artırmak.

b) Önleme/zarar azaltma çalışmaları: Uzun vadede afet riskini ve afetten etkilenme ihtimalini (vulnerability) azaltmak ve bu çalışmaları kalıcı hale getirmek.

Zarar azaltma çalışmalarının etkinliği toplumların gelişmişlik düzeyleri ile doğru orantılıdır. Zira toplumlar geliştikçe insan yaşamına verilen önem artmakta, dolayısıyla insan yaşamını tehlikeye atabilecek en yaygın olaylardan olan afetlerin önlenmesi ve zararlarının minimize edilmesi çalışmalarına verilen önem ve ayrılan mali kaynakların miktarı artmaktadır⁷.

Zarar azaltma aşaması, uygulamada, afet sonrası çalışmaları içeren “iyileştirme (rehabilitation)” ve “yeniden inşa (reconstruction)” safhalarında gerçekleştirilen faaliyetlerle birlikte başlar ve yeni bir afet meydana gelene kadar devam eder. Bu aşamada gerçekleştirilen faaliyetlerin genel karakteristiği; ülke, bölge ve yerleşme birimi bazında olmak üzere çok geniş alanlara yayılan bir uygulama alanına sahip olmasıdır.⁸

Zarar azaltma aşamasında yapılması gereken başlıca çalışmalar şunlardır:

Afetlerde uygulanacak mevzuatın gözden geçirilmesi, mevcut afet senaryoları sürekli olarak güncelleştirilmeli⁹, gerekli hallerde ilgili kurumların yasal düzenlemeler yapması sağlanmalıdır. Yasal düzenlemeler yapılırken; yetki ve sorumluluk alanlarının açıkça belirtilmesi, koordinasyonsuzluğa yol açacak yetki karmaşalarına fırsat verilmemesi, özel kişi ve kuruluşlara sorumluluklar yüklenmesi, önlemlerin alınmaması ve mevzuatın uygulanmaması hallerinde sorumlulara uygulanacak cezai müeyyidelere yer verilmesi ve son olarak uygulanamayacak kurallar yığını oluşturmak yerine uygulanabilirliği yüksek kurallar koyma yoluna gidilmesi gerekir.

⁷ Don SCHRAMM, “Overview Of Disaster Management”, **Emergency Türkiye ‘93 - First International Disaster Relief and Prevention**, Civil Defence, Public Security and First Aid Exhibition. November 23 -27, 1993, s. 6.

⁸ Oktay ERGÜNAY, “Acil Yardım Planlaması ve Afet Yönetimi”, **Uzman Der Dergisi**, Yıl: 2, S. 6 -7, Nisan -Eylül -1999, s. 11.

⁹ Oğuz GÜNDOĞDU, “Türkiye’de Yıkıcı Depremlere Karşı Alınması Gereken Önlemler ve İstanbul Örneği”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları**, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15 -16 Şubat 1996, s. 293. Afet senaryolarının uygulanma örneği için bakınız: Sema ERK - Fikret ÖZER, “Gönen Afet Senaryosu”, **Bayındırlık ve İskân Bakanlığı İle Belediyeler**, Yıl: 10, S. 29, Mart -1996, ss. 17 -18.

Büyük kentler başta olmak üzere yerleşim bölgelerindeki yapılaşma ile ilgili yasal düzenlemeler değişen ve gelişen şartlar göz önünde bulundurularak yeniden düzenlenmeli, mevcut binaların afet tehlikesine karşı güçlendirilmesi, yeni yapılaşmalara dönük belirli standartların geliştirilerek uygulamaya konulması sağlanmalıdır.¹⁰

Afet riski ile ilgili çalışmalar gerçekleştirilmeli, bu amaçla afet tehlikesi ile karşı karşıya bulunan bölgelerin belirtildiği haritalar güncelleştirilmeli, hangi bölgelerin ne tür afetlere maruz kalabileceği saptanmalıdır.¹¹

Carby'e göre toplumsal düzeyde en etkin zarar azaltma çalışması yüksek afet riski taşıyan bölgelerde yapılaşmanın önlenmesidir. Ülke düzeyinde ise, hükümetlerin zarar azaltma çalışmalarını afet yönetimi siyasalarına dâhil etmeleri gerekir. Yerleşim ve toprak kullanımı konularını düzenleyen yasalarda konu ile ilgili gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.¹²

Afet zararlarının azaltılması çalışmaları bilimsel esaslara dayandığı için ihtiyaç duyulan konularda bilimsel araştırma ve geliştirme çalışmaları üniversitelerin desteği ile yürütülmeli, sonuçlanmış çalışmalar zaman kaybedilmeden uygulamaya konulmalıdır.

[Özellikle Türkiye gibi afetler içinde en tahripkâr olma özelliğine sahip, depremlerin sık sık meydana geldiği ülkelerde] Deprem kayıt şebekelerinin kurulması ve erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesi gerekir.¹³

Toplumu oluşturan her kesim afet zararlarının azaltılması ve afetlerden korunma konularında topyekün eğitimden geçirilmelidir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yurttaşların afetler konusunda yeterli bilinç düzeyine ulaşmış olmadıkları bilinen bir gerçektir¹⁴. Bu eksikliğin giderilmesini amaçlayan eğitim çalışmaları kapsamında, afetler ile ilgili temel bilgilerin okul öncesi dönemden başlamak üzere, tüm eğitim müfredatına

¹⁰ Leonard I. RUCHELMAN, "Natural Hazard Mitigation and Development: An Exploration Of The Roles Of The Public and Private Sectors", **Managing Disaster - Strategies and Policy Perspectives** -, Edited By: Louise K. COMFORT, Durham and London: Duke University Press, 1988, s. 60.

¹¹ Yahya GÜR, "Dinar Depreminin Ardından", **Bayındırlık ve İskân Bakanlığı İle Belediyeler**, Yıl: 10, S. 32, Aralık -1996, s. 23.

¹² Barbara CARBY, "The Do's and Don'ts Of Risk Reduction", **UNESCO Courier**, October -97, Vol. 50, Issue: 10, ss. 19 -20.

¹³ Ruchelman, s. 60.

¹⁴ Tuğrul TANKUT, "Deprem Zararlarının Azaltılmasında Yurttaş Eğitiminin Önemi", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları**, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15 -16 Şubat 1996, s. 336.

konulması; devlet ve özel radyo ve televizyonların belli yayın sürelerinin afetlerin ele alındığı bilimsel yayınlara tahsis edilmesi ve halk kitlelerinin eğitildiği Halk Eğitimi Merkezlerinin programlarına afetlerin alınması¹⁵ gibi çok yönlü stratejiler geliştirilmelidir.¹⁶ Eğitim çalışmalarında hedef toplumda afet kültürünü yerleştirmek olmalıdır¹⁷.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kalkınma planları yapılırken ve uygulanırken afet zararlarının azaltılması çalışmaları göz önünde bulundurulmalıdır.¹⁸ Kalkınma olgusu ile afetler arasındaki ilişki ile ilgili bilgilerin her geçen gün artmakta olduğunu belirten Schramm bu ilişkinin dört ana temasını şu şekilde sıralamaktadır¹⁹:

-
- ¹⁵ Halk eğitimine dönük çalışmalara örnek olarak 1992 Erzincan depremi sonrası gerçekleştirilen “Depreme Dayanıklı Konut İnşa Teknikleri Halk Eğitim Projesi” gösterilebilir. (Projenin içeriği ve uygulanması ile ilgili bilgiler için bakınız: Hülya İLGEN, “13 Mart 1992 Erzincan Depremi Sonrası Eğitim Çalışmaları”, **Bayındırlık ve İskân Bakanlığı İle Belediyeler**, Yıl: 7, S. 19, Eylül -1993, ss. 11 -12)
- ¹⁶ Alcira KREIMER, **Rebuilding Housing In Emergency Recovery Projects**, The World Bank Environment Department Divisional Working Paper No. 1990 -17, December, 1990, s. 19; Erol AYTAÇ, “Deprem Öncesi Halk Eğitimi Niçin Gereklidir ve Nasıl Sağlanabilir?”, **Cumhuriyetin 60. Yılında İmar ve İskân Bakanlığı Yurdu Hizmetinde**, Ankara: 29 Ekim 1983, ss. 252 -254; “Depreme Direnmek Mümkündür”, **Bayındırlık ve İskân Bakanlığı İle Belediyeler**, Yıl: 5, S. 11, Eylül -1991, s. 51; Ender and Kim, with Selkregg and Johnson, s. 78; Hüseyin TEKEL -Ergin ATIMTAY, “Erzincan ve Dinar Depremlerinin Düşündürdükleri”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları**, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15 -16 Şubat 1996, s. 376; Ünsal SOYGÜR, “Depremlerle Birlikte Yaşamak”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları**, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15 -16 Şubat 1996, s. 42; Ruchelman, s. 60; Dimitar Rangelov DONKOV, “Some Problems Concerning The Country Preparedness To Overcome A Violent Earthquake”, **International Workshop On Recent Earthquakes and Disaster Prevention Management**, 10 -12 March 1999, METU Disaster Management Implementation and Research Center, s. 176. Uygulamaya ilişkin örnekler ve çalışmalar için bakınız: Tuğrul TANKUT, “Deprem Zararlarının Azaltılmasında Yurttaş Eğitiminin Önemi”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları**, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15 -16 Şubat 1996, ss. 340 -343; M. Sait YANMAZ, “Afyon Dinar Depremi Sonrası Yerde Eğitim Çalışmaları”, **Bayındırlık ve İskân Bakanlığı İle Belediyeler**, Yıl: 9, S. 28, Aralık -1995, s. 20.
- ¹⁷ Yasemin AYSAN, “Conclusions and Recommendations For The International Decade For Natural Disaster Reduction (IDNR)”, **Disasters and The Small Dwelling -Perspectives For The UN IDNDR**, Edited By: Yasemin AYSAN and Ian DAVIS, London: James and James Science Publishers Ltd., 1992, s. 256.
- ¹⁸ Richard MONASTERSKY, “Natural Disaster Policies Need Shaking Up”, **Science News**, 1999, Vol. 155, Issue: 22, s. 341.
- ¹⁹ Schramm, s. 16.

- a) Afetler kalkınma programlarını tersine çevirir, yıllarca süren kalkınma gayretlerini bir anda tahrip eder.
- b) Bir afet sonrasındaki yeniden inşa çalışmaları kalkınma planlarını gözden geçirerek değişen koşullara göre güncelleştirip yeniden uygulamaya koymak için önemli fırsatlar sağlar.
- c) Kalkınma planları bir bölgenin afet riskini artırabilir.
- d) Kalkınma planları afet riskini ve afetlerin olumsuz etkilerini azaltacak şekilde oluşturulabilir.

Yukarıda sıralanan zarar azaltma aşamasında gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerin tümünün ortak özelliği; belirli kişi veya kuruluşların yerine getirebileceği, sınırlı eleman ve ekipman gerektiren faaliyetler olmamalarıdır. Bilakis, söz konusu faaliyetlerin tümü kamu-özel bütün kuruluşların ve toplumu meydana getiren bütün bireylerin koordineli bir şekilde içinde yer alması gereken faaliyetler bütünü niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla afet yönetimi çalışmalarını koordine eden yöneticilerin bu faaliyetleri “bütüncül bir bakış açısı” ile ele almaları gerekir.

Çeşitli disiplinlerde uzmanlaşmış resmi ve gayr-ı resmi birçok kurum ve kuruluşun koordineli bir şekilde belirli hedefler doğrultusunda uzun soluklu çalışmalar yapmalarını gerektiren zarar azaltma aşaması, bu yönüyle ülke topraklarında yaşayan bütün toplum kesimlerinin katkısını gerektirmektedir.²⁰

Uygulamada kamu ve özel sektör örgütlerinin zarar azaltma çalışmalarında etkin bir koordinasyon içinde olmadıkları görülmektedir. Ruchelman bunu üç ana nedene dayandırmaktadır²¹:

- a) Özel sektör örgütlerinin bu çalışmalarda birden çok kamu kuruluşu ile muhatap olma durumunda kalması ve bunun sonucunda çalışmaların bürokratik işlemlere boğulması;
- b) Özel sektör örgütlerinin kısa vadeli kara yoğunlaşma ve afetlerin uzun vadeli maliyetlerini görmezlikten gelmesi sonucu, bu çalışmalara gereken önemi vermemesi;
- c) Afetlerin meydana gelmesinde ve zararlarının boyutlarında “insan faktörü”nün rolünün bilinmemesi veya önemsenmemesi.

²⁰ Aynı yönde görüş için bakınız: Nateghi-A., s. 206.

²¹ Ruchelman, ss. 64 -65.

Gerek kamu gerekse özel sektörün afet öncesi zarar azaltma çalışmalarının afet sonrası kurtarma çalışmalarına kıyasla daha önemli ve daha az maliyetli olduğu konusunda bilinçlendirilmesi gerekmektedir.

II. ÖNCEDEN HAZIRLIK AŞAMASI

Afetlerle karşılaşıldığında toplumun hızla örgütlenmesi gerekir. Eldeki tüm olanakların afet bölgesindekilerin kurtarılmasına yöneltilmesi gerekir. Bu ise ancak afet meydana gelmeden önce hazırlıklı olmakla sağlanabilir²². Berry'nin belirttiği gibi; biyolojik savaş, terörizm, doğal ve teknolojik afetler çağı olan günümüzde gerek yerel gerekse merkezi yönetimlerin her an krizlere hazırlıklı olmaları gerekmektedir²³. Oysa günümüz toplumlarından bir kısmı bilinçli şekilde afet riskinin varlığını kabul etmekte ve en azından minimal düzeyde hazırlık çalışmaları yürütmekte iken, diğer toplumlar afetleri yok sayma yolunu seçmektedirler.²⁴

“Önceden hazırlık” aşaması “zarar azaltma” aşamasında yapılan çalışmaların afetleri tamamen önleyemeyeceği, dolayısıyla olası bir afete karşı her zaman hazırlıklı olmak gerektiği düşüncesinin ürünüdür.

“Önceden hazırlık” aşaması, ABD’de Federal Acil Durum Yönetim Ajansı (FEMA) tarafından, herhangi bir acil duruma karşılık verebilmek için (for responding) operasyonel yeterliliği geliştiren -acil durum yönetimi örgütlenmesi, acil durum faaliyetlerinin planlanması, kaynak yönetimi, yönlendirme ve kontrol, acil durum iletişimi, erken uyarı, halkla ilişkiler, koruyucu önlemler, acil durum destek hizmetleri ile eğitim ve tatbikatların geliştirilmesini kapsayan- aktiviteler bütünü şeklinde tanımlanmaktadır.²⁵

Waugh, Jr.’a göre “önceden hazırlık” aşaması;

- * Afet meydana geldikten sonra uygulanacak kurtarma planlarının geliştirilmesi;
- * Kurtarma faaliyetlerinde görev alacak birinci dereceden sorumlu personelin can kurtarma ve afet zararlarını azaltma konularında eğitilmesi;

²² Sebahattin TEMİZ, “Afet -Afet Türleri ve Afette Karşılaşılan Sorunlar”, **Sivil Savunma Dergisi**, Yıl: 40, S. 151, Ocak -Şubat -Mart -1998, s. 25.

²³ Sharon BERRY, “We Have a Problem ... Call The Press!”, **Public Management (US)**, April -99, Vol. 81, Issue: 4, s. 4.

²⁴ William L. WAUGH Jr., “Current Policy and Implementation Issues In Disaster Preparedness”, **Managing Disaster - Strategies and Policy Perspectives**, Edited By: Louise K. COMFORT, Durham and London: Duke University Press, 1988, s. 124.

²⁵ Waugh Jr., “Current Policy and Implementation Issues In Disaster Preparedness”, s. 113.

- * Afet esnasında ve hemen sonrasında ihtiyaç duyulacak kritik kaynakların envanterinin çıkarılması;
 - * Afet sonrası çalışmalarda görev alacak sorumlu kuruluşlar arasında gerekli anlaşmaların yapılması ve yetki alanlarının belirlenmesi,
- çalışmalarını içeren geniş kapsamlı bir aşamadır²⁶.

Schramm’a göre, ulusal düzeyde bir “önceden hazırlık stratejisi”nin geliştirilebilmesi için önceden hazırlık sürecinin 9 ana ögesinin söz konusu stratejide yer alması gerekir²⁷: Etkilenebilirlik düzeyi, planlama, kurumsal çerçeve, iletişim sistemleri, kaynak, uyarı sistemleri, afete karşılık verme mekanizmaları, halkın afetler konusunda eğitilmesi ve tatbikatlar.

Son olarak Ergünay’a göre “önceden hazırlık” aşamasında;

- * Merkezi düzeyde afet yönetimi ile ilgili planların hazırlanması ve geliştirilmesi;
 - * Yerel düzeyde “kurtarma ve acil yardım planları”nın hazırlanması ve geliştirilmesi;
 - * Bu planlarda görev ve sorumluluk verilen personelin eğitim ve tatbikatlar aracılığıyla bilgi düzeylerinin geliştirilmesi;
 - * Gerektiğinde bölge teçhizat merkezleri kurulması ve kritik malzemelerin stoklanması;
 - * Alarm ve erken uyarı sistemlerinin kurulması, işletilmesi ve geliştirilmesi,
- gibi ana faaliyetlerin yürütülmesi gerekmektedir²⁸.

Yukarıda atıfta bulunulan yazarların açıklamalarında da görüldüğü gibi “önceden hazırlık” aşaması bir “afet planlaması” aşamasıdır²⁹. Bu nedenle etkin afet planlamasının gereklerine ve özelliklerine değinmekte yarar vardır.

Afet planlamasını geniş bir perspektifte ele alan Kreimer’e göre etkin bir afet planlaması zarar azaltma ve önleme, afete hazırlık, afet anında kriz yönetimi ile koruma aşamalarındaki çalışmaların koordinesini gerektirir.

²⁶ Waugh, Jr., **Terrorism and Emergency Management - Policy and Administration**, s. 15.

²⁷ Schramm, s. 5.

²⁸ Ergünay, “Acil Yardım Planlaması ve Afet Yönetimi”, s. 11.

²⁹ Aynı yönde görüş için bakınız: Waugh, Jr., **Terrorism and Emergency Management - Policy and Administration**, s. 5.

Aksi takdirde sadece bir aşamayı kapsayan afet planlamasının etkinliği sınırlı olacaktır.³⁰

Afet planlamasının temel amacı, bir afet meydana geldikten sonra acilen ve etkin bir şekilde mümkün olan en fazla sayıda insana yardım ulaşmasını sağlayarak, can kayıplarını ve yaralı sayısını azaltmak, afet etkilerinin iyileştirilmesini çabuklaştırmaktır. Bu amacın gerçekleşmesi için; "... Acil durumlarda en üstün performansı gösterebilmeleri için insan ve kurumsal kaynakları hazırlamak ve afet planlarının önemi, uygulanması ve sağlayacağı yararlarla ilgili olarak halkı bilinçlendirmek ..." ³¹ gerekmektedir.

Kurumsal, yerel ve bölgesel düzeyde hazırlanacak afet planları aşağıdaki özellikleri taşımalıdır³²:

- a) Plan, değişik durum ve koşullarda uygulanabilmesi için, gerçekçi standartlara dayalı, fonksiyonel, esnek ve kolay uygulanabilir nitelikte olmalıdır.
- b) Afetin türüne ve büyüklüğüne göre afet safhalarının kapsadığı zaman dilimi ile her aşamadaki faaliyetlerin detayları değişim gösterdiği için, planlamada afet türleri ayrı ayrı göz önünde bulundurulmalıdır.
- c) Planlar süreklilik arz etmeli ancak belirli aralıklarla, yeterli personel ve kaynağın sürekli hazır olup olmadığı göz önünde bulundurularak, gözden geçirilip güncelleştirilmelidir.

³⁰ Alcira KREIMER, **Lessons Learned From Emergency Lending**, The World Bank Environment Department Divisional Working Paper No: 1990 -15, November, 1990, s. 2.

³¹ Nilgün SARP, "Sağlık Hizmetlerinde Afet Yönetimi", **Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni**, Yıl: 26, S. 81, Temmuz -1999, s. 23.

³² Ian DAVIS and Yasemin AYSAN, "Disasters and The Small Dwelling -Process, Realizm and Knowledge: Towards an Agenda For The International Decade For Natural Disaster Reduction (IDNDR)", **Disasters and The Small Dwelling - Perspectives For The UN IDNDR**, Edited By: Yasemin AYSAN and Ian DAVIS, London: James and James Science Publishers Ltd., 1992, s. 16; Sarp, s. 23; Bonnie TEAFORD, "Preparing For Armageddon: Are You Ready For A Disaster?", **World Wastes**, May -98, Vol. 41, Issue: 5, s. 44; Michael J. TILLER, "Is Your Disaster Plan Effective?", **Management Review**, April-94, Vol. 83, Issue: 4, s. 57; Dan NAPOLITANO and Richard PEARL, "Having Business Impact Plan Can Aid In Disaster Recovery", **Capital District Business Review**, 1999, Vol. 26, Issue: 6, s. 27; Wilfred D. IWAN ve Diğerleri. "Mitigation Emerges As Major Strategy For Reducing Losses Caused By Natural Disasters", **Science**, 1999, Vol. 284, Issue: 5422, s. 1944; Gündoğdu, s. 293; Park, s. 196; Waugh, Jr., **Terrorism and Emergency Management - Policy and Administration**, s. 30; Kreimer, **Lessons Learned From Emergency Lending**, s. 11; Sadun EMREALP, **Belediyelerde Kriz Yönetimi**, İstanbul: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayını, 1993, ss. 17 -18.

- d) Afet planlamasında yeterli eleman ve ekipman yaşamsal önem taşıdığı için bu faktörleri finanse edecek mali kaynakların planlarda yer alması gerekir.
- e) Planlar gerek afet öncesinde ve gerekse afet sırasında alınacak önlemlerin ve yapılacak çalışmaların gerektirdiği etkili yönetim ve koordinasyonun sağlanmasına yönelik düzenlemeler içermelidir.
- f) Özellikle yerel ve bölgesel düzeyde hazırlanmış planların daha geniş bir alanda uygulanabilmesi, verimli ve etkin olabilmesi için diğer yerel/bölgesel kuruluşlarla koordinasyon halinde bulunulmalıdır.
- g) Koordineli afet planlaması çalışmalarında sadece yöneticilerin değil, planların öngördüğü faaliyetlere katılacak bütün sorumlu personelin yer alması gerekir.
- h) Planlar potansiyel afetleri, muhtemel afet bölgelerini, bu bölgelerde yaşayan nüfusu ve yapılaşmayı açıkça tanımlamalı, kabul edilebilir risk standartları geliştirmeli ve gerçekçi fayda-maliyet analizlerine dayanan zarar azaltma stratejileri içermelidir.
- i) Her zaman pratik teoriden farklı özellikler arz ettiği için, belirli aralıklarla gerçekleştirilecek tatbikatlarla planların pratiğe uygunluğu test edilmelidir.

Türkiye’de afet yönetimi ile ilgili mevzuata bakıldığında afet planlaması ile ilgili düzenlemelerin 7269 -1051 sayılı Kanunun 4. maddesinde yer alan “İçişleri, İmar ve İskân, Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal Yardım ve Tarım Bakanlıklarınca acil yardım teşkilatı ve programları hakkında genel esasları kapsayan bir yönetmelik yapılır.” hükmüne dayanılarak hazırlanan ve 1988 yılında yürürlüğe giren 88/12777 sayılı “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik”te yer aldığı görülmektedir³³. Adından da anlaşıldığı üzere, söz konusu yönetmelik afet anı ve hemen sonrasında gerçekleştirilecek faaliyetlere ilişkin “teşkilat ve planlama esasları”nı düzenlemektedir.

“Devletin tüm güç ve kaynaklarını afetten önce planlayarak, afetin meydana gelmesi halinde Devlet güçlerinin afet bölgesine en hızlı bir şekilde ulaşması ile afetzedeye vatandaşlara en etkin ilk ve acil yardım yapılmasını sağlamak için acil yardım teşkilatının kuruluş ve görevlerini

³³ Yönetmelik metni ve ekleri için bakınız: **Sivil Savunma İle İlgili Kanun Tüzük ve Yönetmelikler**, 1. Kitap, Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Yayını, 1994, ss. 293 -359.

düzenlemek...”³⁴ amacını taşıyan 12777 sayılı Yönetmelik’te afet planlamasının genel esaslarının belirttiği üçüncü kısımda; koordinasyon ve işbirliği, dikkate alınacak genel faraziyeler, planlama temel esasları ayrıntılarıyla anlatılmaktadır³⁵. Yönetmeliğe göre, acil yardım planları yapmaktan sorumlu makamların planlama çalışmalarında koordinasyon ve işbirliğine ilişkin şu esaslara uymaları gerekmektedir³⁶:

- a) Bakanlık, kurum ve kuruluşlar afet planlarında yer alacak olan kendilerine ait kaynakları en doğru şekilde saptamak ve istendiği takdirde doğru bilgiler vermekten sorumludurlar.
- b) İl ve ilçelerdeki askeri ve sivil kamu kurum ve kuruluşları planlama çalışmalarında birbirleri ile iletişim ve koordinasyon halinde bulunmalıdırlar.
- c) Afetler acil yardım planları hazırlanırken bu planların sivil savunmaya ilişkin planlarla koordineli olmasına dikkat edilmelidir.

Yönetmelikte etkin bir afet planlaması için gerekli olan kurumlar arası ve yerel düzeyde koordinasyonun sağlanması öngörülmektedir.

Afet planlamasında göz önünde bulundurulması gereken faraziyeler Yönetmeliğin 11. maddesinde 18 ayrı madde halinde sıralanmaktadır³⁷. Söz konusu maddede olası bir afetin o bölgede geçmiş yıllarda meydana gelmiş afetlerden daha büyük ve kapsamlı olabileceğinin öngörülmesinden afet bölgesinde yağmacılık teşebbüslerinin olabileceğine kadar, bir afet sırasında karşılaşılabilecek hemen hemen tüm olumsuzluklar göz önünde bulundurularak afet planlamasının yapılması öngörülmektedir. Kanımızca bir afet planlaması, bu olasılıkların tümü dikkate alınarak yapılır, yeterli araç-gereç ve insan gücü aracılığıyla etkin bir şekilde uygulanırsa, afetlerde karşılaşılabilecek sorunlar minimum düzeyde inecektir.

Yönetmeliğin “Planlama temel esasları”nın yer aldığı 12. maddesinde acil yardım planlaması temel esasları 18 ayrı madde halinde sıralanmaktadır. Söz konusu temel esasların başlıcaları şunlardır³⁸:

- a) Resmi kurum ve kuruluşlar ile tüzel ve gerçek kişilerin afet sırasında kendilerine verilen görevleri öncelikle yapma ve afet komitelerince

³⁴ Sivil Savunma İle İlgili Kanun Tüzük ve Yönetmelikler, 1. Kitap, s. 293. (1. Madde)

³⁵ Sivil Savunma İle İlgili Kanun Tüzük ve Yönetmelikler, 1. Kitap, ss. 296 -301.

³⁶ Sivil Savunma İle İlgili Kanun Tüzük ve Yönetmelikler, 1. Kitap, ss. 296 -297.

³⁷ Sivil Savunma İle İlgili Kanun Tüzük ve Yönetmelikler, 1. Kitap, ss. 297 -298.

³⁸ Sivil Savunma İle İlgili Kanun Tüzük ve Yönetmelikler, 1. Kitap, ss. 298 -299.

kendilerinden talep edilen her türlü ekipmanı zamanında verme zorunluluğu bulunmaktadır.

- b) İl/ilçe acil yardım planları hazırlanırken ilde/ilçede meydana gelebilecek en ağır şartlar göz önünde bulundurulmalıdır.
- c) Afet planlarında kurtarma ve ilkyardım faaliyetlerine katılacak hizmet gruplarının oluşturulması, görevleri, çalışma esasları, yetki ve sorumlulukları açık ve kesin ifadelerle belirtilmelidir.
- d) Her hizmet grubu ilgili diğer hizmet gruplarıyla koordinasyon ve işbirliği içinde olmalıdır.
- e) Son olarak il ve ilçe düzeyinde hazırlanan planların kapsamı ve oluşumu planlama temel esaslarına göre düzenlenmekle beraber, planlara yerel koşullar ve ihtiyaçlara göre eklemeler yapılabilir.

Planlamanın etkin olabilmesi konu ile ilgili bütün bilgilerin doğru şekilde toplanması ile mümkündür. Yönetmeliğin 13. maddesi afet planlaması için gereken bilgilerin toplanmasını düzenlemektedir³⁹. Bu kapsamda köy ve mahalleler, il ve ilçe merkezleri ile bölgede etkin olan afetler ile ilgili hangi bilgilerin nasıl toplanacağı ayrıntılı şekilde belirtilmektedir.

III. AFETİN ÖNCEDEN BİLİNMESİ VE ERKEN UYARI

F. H. Norris'in belirttiğine göre; her birey yaşamı boyunca en az bir doğal afetle karşılaşmaktadır⁴⁰. Schramm'a göre bir bireyin deprem nedeniyle bir yıl içinde ölmeye olasılığı 1/23.000'dir⁴¹. Bu oranlar bireyler açısından afet riskinin ne derece yüksek olduğunu göstermektedir. Belirtilen oranlar ile doğal ve insan kaynaklı afetlerin tümü göz önünde bulundurulduğunda afet riskinin gerek bireyler gerekse ülkeler açısından çok yüksek bir düzeyde olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır.

Afet riskinin çok yüksek olması afetlerin önceden bilinmesi ile ilgili çalışmaların önemini artırmaktadır. Çünkü, özellikle doğal afetlerin büyük bir çoğunluğu meydana gelmesinin önlenemeyeceği, kaçınılmaz olaylardır. Bu durumda, bir afetin meydana gelmesi önlenemiyorsa, atılması gereken adımların en önemlilerinden biri, söz konusu afetin meydana gelmeden önce bilinmesidir. Zira, afetlerde can ve mal kayıplarının azaltılması için

³⁹ **Sivil Savunma İle İlgili Kanun Tüzük ve Yönetmelikler**, 1. Kitap, ss. 299 -301.

⁴⁰ Charles F. KAISER and David N. SATTLER, "A Conservation Of Resources Approach To A Natural Disaster", **Journal Of Social Behavior & Personality**, 1996, Vol. 11, Issue: 3, s. 459.

⁴¹ Schramm, s. 6.

saniyelerin bile çok önemli olduğu bilinen bir gerçektir. Dolayısıyla geliştirilecek bir erken uyarı sistemi ile afetin meydana geleceği bölgede yaşayan insan toplulukları daha güvenli yerlere taşınabilir⁴².

Gerek doğal gerekse insan kaynaklı afetlerin büyük çoğunluğu, önceden bilinmesinin mümkün olduğu olaylardır. Özellikle doğal afetlerden hortumlar, kasırgalar, sismik deniz dalgaları, seller ve çığlar yeterli teknik donanım, bilgi ve elemanın bulunduğu bölgelerde meydana gelmeden çok önce belirtilerinden bilinebilir ve erken uyarı sistemleri sayesinde bölge insanların söz konusu afetlerden en alt düzeyde zarar görmeleri sağlanabilir.⁴³

Volkan patlamaları, tahrip edici hava hareketleri ve seller gibi afetlerin önceden bilinmesi çalışmaları “Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Uluslararası 10 Yılı” Bilimsel ve Teknik Komitesinin 1990’lı yıllardaki çalışmalarının ana temalarından biri olmuştur⁴⁴.

Yıkıcı bir depremin önceden haber alınıp belirlenmesi sık sık tahrip edici, şiddetli depremlerle sarsılan bölgelerde oturan bütün insanlar tarafından arzu edilmektedir. Depremlerin önceden bilinmesi konusunda yapılan bilimsel çalışmalar XX. yüzyılın ikinci yarısından sonra gelişen modern sismoloji bilimine paralel olarak gelişmiştir. Konu ile ilgili ilk ciddi çalışmalar ABD, Rusya, Japonya ve Çin gibi depremde çok etkilenen ve ileri teknolojiye sahip ülkelerde başlamıştır. Bu çalışmalarda amaç, gelecekteki depremlerin nerede, ne zaman ve hangi büyüklükte meydana geleceğini saptamaktır.⁴⁵

⁴² Frank PRESS and Robert M. HAMILTON, “Mitigating Natural Disasters”, **Science**, Vol. 284, Issue: 5422, 1999, s. 1927.

⁴³ John HANDMER, “Cross Cultural Disaster Planning: The Alice Springs Flood”, **Disasters and The Small Dwelling - Perspectives For The UN IDNDR**, Edited By: Yasemin AYSAN and Ian DAVIS, London: James and James Science Publishers Ltd., 1992, pp. 82 -85; Jennifer L. GROSS, “Second - Guessing Mother Nature”, **Environment**, June -94, Vol. 36, Issue: 5, s. 22; “Predicting Disaster”, **World Press Review**, February -94, Vol. 41, Issue: 2, s. 50; B. BOWONDER, “Learning From Bhopal Accident”, **Contemporary South Asia**, Vol. 1, Issue: 2, s. 281; John CAGLE and Arlo WADDOUNS, “Planning For A New Type Of Natural Disaster”, **Public Roads**, July/August -98, Vol. 62, Issue: 1, ss. 37 -38; Brian HOBLIT and Baxter VIEUX, “Predicting With Precision”, **Civil Engineering**, November -99, Vol. 69, Issue: 11, ss. 41 -42.

⁴⁴ Fred PEARCE, “Quakes, Plates and Chaos”, **Geographical Magazine**, February -94, Vol. 66, Issue: 2, s. 6.

⁴⁵ Oktay ERGÜNAY, “Depremlerin Önceden Bilinmesi”, **Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni**, Yıl: 3, S. 12, Ocak -1976, s. 37; Carl KISSLINGER ve J. Eugene HAAS, “Depremin Önceden Bilinmesi ve Alarma Geçme Konusunda Bilimsel ve Sosyal Problemler”, Çevirenler: Mustafa ERDİK ve Mehmet ÇELEBİ, **Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni**, Yıl: 5, S. 18, Temmuz -1977, s. 63.

Deprem konusunda önlemlerini 1930'lu yıllardan itibaren almaya başlayan ABD'de "Depremlerin Önceden Bilinmesi" çalışmalarının da içinde yer aldığı deprem zararlarının azaltılması çalışmalarına ayrılan yıllık bütçe 800 milyon dolardır⁴⁶. Depremlerin önceden bilinmesi çalışmalarının yoğun şekilde devam ettiği diğer bir ülke, coğrafi konumu nedeniyle sürekli depremlere maruz kalan Japonya'dır. Bu ülkede deprem araştırmaları için ayrılan yıllık bütçe 11 milyar dolardır. Bu rakamın büyüklüğü hakkında bir fikir vermesi açısından söz konusu rakamın Türkiye'nin 1995 yılı toplam ihracatının yarısına denk düştüğünü belirtmek yeterli olacaktır⁴⁷.

Günümüzde depremlerin önceden bilinebilmesi amacıyla yapılan çalışmaların başlıcaları şunlardır⁴⁸: Sismisite çalışmaları, kabuk deformasyonlarının ölçülmesi, kayaçların fiziksel özelliklerinde görülen değişiklikler, yer altı sularındaki radon miktarı ile su seviye ve sıcaklıklarının ölçülmesi ve hayvanların anormal davranışlarının gözlenmesi. Depremlerin önceden bilinmesi amacıyla gerçekleştirilen bu çalışmalar yoğun şekilde devam etmektedir. Ancak, depremlerin nerede, hangi büyüklükte ve özellikle ne zaman meydana geleceğini önceden büyük bir doğrulukla ortaya koyan kesin bir yöntem henüz geliştirilmemiştir. Her ne kadar Pearce'nin belirttiğine göre⁴⁹, bazı sismologlar, depremlerin önceden bilinmesinin -bugün ya da gelecekte- asla mümkün olmayacağını iddia etmekteyse de, bu konuda kısa zamanda ulaşılan düzey ilerisi için umut vericidir⁵⁰.

Hangi afet türü için olursa olsun, ülke genelinde oluşturulacak erken uyarı sistemleri aşağıdaki sorulara cevap verebildikleri ölçüde etkili olacaktır⁵¹:

⁴⁶ "ABD'nin Deprem Bütçesi 360 Trilyon", **Hürriyet İnternet**, 29 Ağustos 1999, Haziran 2000.

⁴⁷ Soygür, s. 40.

⁴⁸ Söz konusu çalışmaların teknik ayrıntıları için bakınız: Ramazan DEMİRTAŞ (Ed.), **17 Ağustos 1999 İzmit Körfezi Depremi Raporu**, Ankara: T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü Deprem Araştırma Dairesi Başkanlığı Yayını, 2000, ss. 39 -99; **Afetlerle İlgili Sorunlar**, Ankara: T.C. İmar ve İskân Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü Deprem Araştırma Enstitüsü Başkanlığı Yayını, Aralık 1970, ss. 69 -70; S. Hakan DURMUŞ ve İpek KAYAN, "Depremleri Bazı Canlılar Algılıyor mu?", **Sivil Savunma Dergisi**, Yıl: 41, S. 155, Ocak -Şubat -Mart -1999, s. 31; Kisslinger ve Haas, ss. 64 -74; Ergünay, "Depremlerin Önceden Bilinmesi", ss. 38 -45; Oktay ERGÜNAY, **Deprem Zararlarının Azaltılması**, Türkiye Jeoloji Kurumu Yerbilimleri Konferans Dizisi, 1977 Kış Dönemi 1 -4, ss. 6 -9; Ahmet TABBAN, **Deprem ve Sorunları**, TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Yayınları, Yayın No: 4, ss. 104 -112; **Deprem**, Ankara: T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yapı Malzemesi ve Deprem Araştırma Genel Müdürlüğü Yayını, 1984, ss. 30 -31.

⁴⁹ Pearce, s. 6.

⁵⁰ **Deprem**, s. 29.

- a) Kim ya da hangi kurum uyarıyı yapacaktır?
- b) Hangi afet türü toplumu tehdit etmektedir?
- c) Tam olarak hangi coğrafi bölge tehlike ile karşı karşıyadır?
- d) Afetin meydana gelme olasılığı nedir? Meydana gelmesi konusunda kesin belirtiler varsa, ne zaman meydana gelecektir?
- e) Özel önlemlerin alınmasını gerektiren yüksek afet riski taşıyan bölgeler var mıdır?
- f) Hangi spesifik koruyucu önlemler alınmalıdır?

SONUÇ

Afetlere karşı etkin mücadele stratejilerinin geliştirilmesi gerek insan yaşamının gerekse toplumsal yaşamın sürekliliği açısından yadsınamaz bir önem taşımaktadır. Sözkonusu stratejilerin geliştirilebilmesi, ancak, afet olgusuna öncesi ve sonrasıyla bir bütün olarak bakılması ile mümkün olacaktır. Aksi takdirde, özellikle ülkemizde merkezi ve yerel yönetimlerin yıllardır yaptıkları gibi, afetlerle mücadelenin afetin meydana gelmesinden hemen sonra başlayıp kamuoyunun afete duyarlılığının azalmaya başlaması ile sona eren kısa vadeli, palyatif çözümler üretmekle sınırlı kalması uzun vadede daha fazla can ve mal kaybına neden olacak yeni afetlere davetiye çıkarmaktan başka bir sonuç doğurmayacaktır.

LİDERLİK YAKLAŞIMLARI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE LİDERLİK ARAŞTIRMALARI

Murat YILDIZ*

GİRİŞ

Örgütlerin, amaçlarını planlanan düzeyde gerçekleştirip etkili olmaları çoğu zaman olanaksızdır. Örgütlerin etkililiğinin sağlanmasında yöneticilerin önemi bilinmektedir. Yöneticilerin örgütsel lider (önder) olmalarıyla örgütsel etkililiğin sağlanıp sürdürüleceği varsayılmaktadır (Başaran, 1992, 96).

Örgütler açık sistemlerdir ve değişen çevreler içinde bulunurlar. Toplumsal bir sistemin parçası olarak örgüt çevrelerdeki değişimlerden etkilenenektir. Her değişme örgütte de değişme istemi doğuracaktır. Bütün örgütsel alt sistemler düzgün olarak gelişemez ve ayrı dinamiklere sahiptir. Bu nedenle örgütlerde lidere gereksinim duyulmaktadır (Ergun, 1992, 163).

Ayrıca, başarılı örgütlerin yöneticileri üzerinde yapılan araştırmalar, bu yöneticilerin, başarısız örgütlerin yöneticilerine oranla daha çok liderlik özellikleri gösterdiklerini ortaya çıkarmıştır (Peters ve Waterman, 1982, Akt: Başaran, 1992, 96).

LİDERLİK TANIMLARI

Liderlik, grup süreçlerinin ve grup etkinliklerinin bir odak noktasıdır. Bu görüşe göre lider, bir eğilimin çekirdeğidir. Liderlik grup işbirliğinin bir kutuplaşma noktasıdır. Lider, grup üyelerinin gereksinimlerinden etkilenir, karşılığında grup üyelerinin dikkatlerini üzerinde toplayarak onların enerjilerini istenen

Eren (1984, 363) ise liderliği, bir grup insanı belirli amaçlar etrafında toplayabilme ve bu amaçları gerçekleştirebilmek için onları harekete geçirme bilgi ve yeteneklerinin toplamı olarak tanımlamıştır.

Homans'a göre lider, grup normlarını en yüksek derecede gerçekleştirmeye en yakın gelen kişidir (Akt: Fiedler ve arkadaşları 1977, 2).

Stogdill'e göre liderlik, amaç saptama ve amaç gerçekleştirme doğrultusunda örgütlenmiş bir grubun etkinliklerini etkileme sürecidir (Akt: Aydın, 1986, 21).

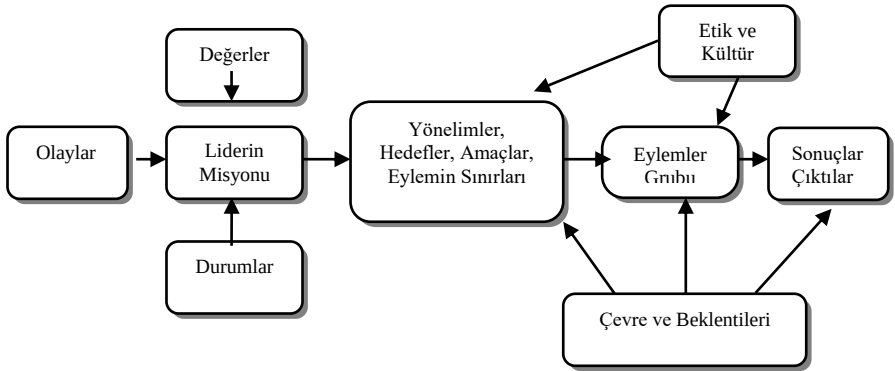
Kayıkçı da, (1999, 582) liderliği, kurumda önemli bir rolü olan bir konum olarak değil, saygın bir konum olarak görür. Ona göre yöneticiler işleri doğru yapar; liderler doğru işler yapar. Örgütte çalışanlar liderlerini, motive eden, yönlendiren, kapasitelerini zorlamaya yöneltten biri olarak görmelidir.

Aytürk (1999, 15)'e göre liderlik, yönetim ve yöneticiliğin sanat yönünü oluşturan ve daha çok doğuştan geldiğine inanılan bir niteliktir. Örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için, bireyleri güdüleme, etkileme ve hedefe yöneltme sanattır. Lider olağanüstü güçleri olan değil, bireyleri etkileme gücü olan kişidir. Ergun (1981, 7) da liderliği, bireylerin planları ve alınan kararları eyleme dönüştürmelerini sağlayan bir sanat, bir insan becerisi olarak ifade etmiştir. Liderliğin her şeyden önce bir sanat olduğu Ergun (1992, 162) tarafından da vurgulanmıştır. Ergun'a göre liderlik, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için bireyleri

Bugün liderliğe ilişkin tanımların birçoğunda aşağıdaki dört değişkene yer verilmektedir (Mc Gregor, 1970,130):

1. Liderin bireysel özellikleri,
2. Astların davranışları, gereksinimleri ve diğer bireysel özellikleri,
3. Örgütün amaçları, yapısı, yapılacak görevlerin nitelikleri,
4. Toplumsal, ekonomik ve siyasi ortam.

Immegart (1988) da liderliği tanımlamanın güçlüğünü vurgulayarak, liderliğe ilişkin Şekil 1’de görülen kavramsal bir model geliştirmiştir.



LİDERLİK VE YÖNETİCİLİK

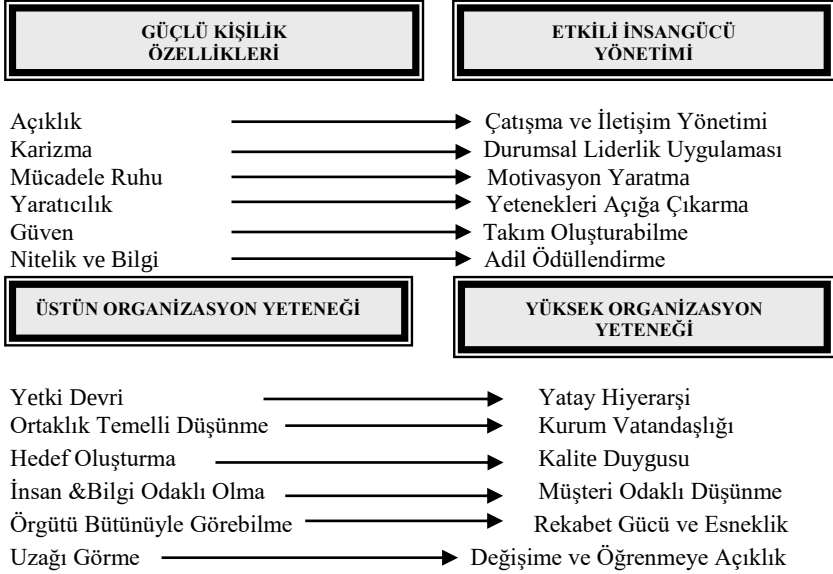
Liderlik ve yöneticilik, özdeş olmayan ancak birbirini bütünleyen düşünce ve eylemleri içermektedir. Çağdaş örgütlerde başarılı olmak isteyen yöneticilerin bu bütünlüğü algılamaları ve yakalamaları bir zorunluluk olarak görülmektedir. Dünyada yaşanan ve yaşanması olası değişimlerin hızı ve kapsamı, izleme ve uyumun ötesinde, örgütlerin varlıklarını sürdürebilmelerinde; yaratıcılık, yönlendiricilik, etkileycilik vb. gibi liderlik süreçlerini içeren dirik bir yönetim anlayışını gerektirmektedir (Erçetin, 1998, 13).

Liderlik ve yöneticiliğin birbirini bütünleyen eylemlerden oluştuğu gerçeğinden hareketle lider, yönetici ve lider-yönetici bireylerin tutumlarına ilişkin İzgören (1999, 264)'ın yaklaşımı şöyledir;

Çizelge 1. Lider ve Yönetici Davranışları

	YÖNETİCİ	LİDER	LİDER-YÖNETİCİ
KARARLAR	Kararnamelere Uyar	Karar Verir	Karar Verdirir
ÖDÜL & CEZA	Sarı Zarf Kullanır	2 Tanesini Sallandırır	Ödüllendirir
FİKİR	Verir	Dikte Ettirir	Satar
KARAR ALMA	Tecrübe	İçgüdü	Veri+Bilgi+Sezgi
İLG			

Yukarıdaki şematik yaklaşımda kolayca görülebildiği gibi, bireylerden yalnız yönetici ya da lider olmaları değil, lider-yönetici olmaları beklenmektedir. Lider yöneticilerde bulunması gerekli niteliklere ilişkin farklı yaklaşımlar şu şekilde özetlenebilir;



Ergun (1981, 10-17) ise liderlik kuramlarını;

1. Bireysel – durumsal,
2. Etkileşim-beklenti,
3. İnsancıl kuramlar olarak sınıflandırmıştır.

Kabadayı (1982, 23-25) ise,

1. Özelliklere ağırlık veren liderlik kuramı,
2. Ortama ağırlık veren liderlik kuramı,
3. Davranışçı liderlik kuramı,
4. Etkileşim liderlik kuramı,
5. Amaç-aracı kuramı olarak adlandırdığı beşli bir sınıflama getirmektedir.

Yukarıda yapılan sınıflandırmalarda ortak sayılabilecek belli başlı liderlik kuramları aşağıda incelenmeye çalışılmıştır.

Özellikler Kuramı (Traits Approach)

4. Görev güdüler (başarma ve güç gereksinimi),
5. Sosyal yönelimleri (sosyallığı, popülerliği, iletişim yetenekleri).

Stogdill (1948) ise, lidere ilişkin benzer bireysel özellikleri beş başlık altında toplamıştır (Akt: Ergun, 1981, 24):

1. Kapasite (zekâ, uyanıklılık, konuşma yeteneği, özgünlük ve yargılama yeteneği),
2. Başarı (bilimsellik, bilgi ve atletik başarılar),
3. Sorumluluk (güvenilebilirlik, öncelilik (inisiyatif), inatçılık, saldırganlık),
4. Katılma (etkinlikte bulunma, sosyal olma, işbirliği yapma, uyarlanabilme, nüktedanlık),
5. Saygınlık (sosyo-ekonomik saygınlık, başkalarının sevilme ve sayılma).

Bu kurama göre,

Etkili liderlerin kişisel özelliklerini tanımlama girişimlerinde başarısız olunmasında başlıca üç neden bulunmaktadır (Buchanan ve Huczynski, 1985, 388).

1. Hüküm verme (judgement) ve kendini adama (dedication) gibi belirsiz kavramların nasıl tanımlanabileceği ve ölçülebileceği konusunda herhangi bir anlaşmaya ulaşmak güçtür.
2. Bireysel özellikler ve iş başarısı arasında genellikle ilişki kurulamamaktadır.
3. Bir örgütteki lider, bir rol yüklenen kişidir. Bu rolün özellikleri bir liderin davranışlarını ve bu davranışların sonuçlarını etkileyebilecektir.

Özellikler Kuramı, 1980'li yıllara kadar yoğun biçimde eleştirilmiştir. Eleştirilerin odağında; her durumda, her görevde ve herkes için belirlenen özelliklerin liderlik gibi karmaşık bir süreci açıklamak için yeterli olmaması, diğer değişkenlerin de göz ardı edilmemesi gibi düşünceler yer almıştır. 1983'te Kenny ve Zacaro (1983) Özellikler Kuramı ile ilgili ver

Ohio State Üniversitesi Liderlik Çalışmaları

Davranışsal Liderlik Kuramının gelişmesinde büyük katkıda bulunan çalışmalardan birisi 1945'te başlayan Ohio State University Liderlik Çalışmasıdır. İkinci Dünya Savaşının da etkisiyle bu çalışmalarda öncelikle ve daha çok askeri örgütlerde liderlik olgusu üzerinde durulmuştur. Bu çalışmanın amacı liderin nasıl tanımlandığını tespit etmek olmuştur. Araştırmacılar liderlik rolüne ilişkin grubun üyelerinin (izleyicilerin) davranışlarını açıklayan 1800 kadar boyut geliştirmişlerdir. Örneğin, inisiyatif, hükmetme, değerlendirme, haberleşme vb. Daha sonra bu boyutlar faktör analizine tabi tulumuş ve liderlik sürecini ve lideri açıklayan faktörler belirlenmeye çalışılmıştır. Bu çalışmaların sonucunda liderlik davranışlarını tanımlamada iki önemli bağımsız değişkenin önemli bir rol oynadıkları belirlenmiştir. Bu iki faktör Koçel (1984, 263) tarafından **kişiyi dikkate alma** (consideration) ve **inisiyatif** (initiating structure) şeklinde tanımlanırken, Erdoğan (1997, 336) saygı-itibar ve üyelerin yapısal özelliği şeklinde ifade etmiştir. Dereli (1985, 232) ise **insan faktörüne ilgi** (consideration) ve **yapıyı harekete geçirme** (initiating structure) şeklinde tanımlamıştır.

Kişiyi dikkate alma (consideration) faktörü liderin grup üyelerinin üzerinde güven ve saygı oluşturmaları, onlarla dostluk ve arkadaşlık geliştirmesi yönündeki davranışları ifade etmektedir. Bu faktör klasik bireyler arası ilişkilerin ötesinde, liderin grup üyelerinin gereksinimlerine yakından ilgi göstermesini ve bu doğrultuda davranmasını ifade etmektedir (Chruden, 1980, 318, Akt: Koçel, 1984, 263). Erdoğan (1997, 337)'da saygı-itibar başlığı altında kişiyi dikkate alma faktörü hemen hemen benzer ifadelerle tanımlanmıştır. Kısaca bu faktör liderin, davranışlarında grubun üyelerine (izleyicilere) ağırlık vermesi gerektiğini göstermektedir.

İnisiyatif (işe ağırlık verme) (initiating structure) faktörü ise, liderin gerçekleştirilmek istenen amaç ile ilgili işin zamanında tamamlanması için, amaç belirleme, grup üyelerini organize etme, haberleşme sistemini belirleme, iş ile ilgili süreleri (deadlines) belirleme ve bu doğrultuda talimatlar verme yönündeki davranışları ifade etmektedir (Hamner ve Organ, 1978, 386, Akt: Koçel, 1984, 264). Özetlenecek olursa inisiyatif (yapıyı kurma-initiating structure), yetki, görev ve sorumlulukları tanımlama, örgütlenme, kadrolama, iletişim kanallarını oluşturma ve grubun iş ile ilgili performanslarını değerlendirme gibi davranışları kapsamaktadır (Erçetin, 1998, 31).

Ohio State Üniversitesinin esas bulguları şu şekilde özetlenebilir;

1. Liderin kişiyi dikkate alan davranışları arttıkça personelin devir hızı (employee turnover) ve devamsızlığı azalmaktadır.
2. Liderin inisiyatifi esas alan davranışları arttıkça grup üyelerinin performansları artmaktadır (Gannon, 1979, 208, Akt: Koçel, 1984, 265).

University of Michigan Liderlik Çalışmaları

Davranışsal Liderlik Kuramının gelişmesine katkıda bulunan bir diğer önemli çalışma, 1947 yılında University of Michigan'da Rennis Likert'in yönetiminde yapılan bir seri çalışmadır. Bu çalışmanın amacı da grup üyelerinin tatminine ve grubun verimliliğine katkıda bulunan faktörleri belirlemek olmuştur. Liderler ve izleyiciler, yöneticiler ve astlarla yapılan görüşmelere dayalı olarak elde edilen verilerin analizi sonucu, iş ve birey merkezli olmak üzere iki temel liderlik davranışı tanımlanmıştır. İş merkezli davranış, liderin ya da yöneticinin dikkatini daha çok, izleyenlerin ya da astların yaptığı işe, işin başa-rılmasına yoğunlaştırmıştır. Bu nedenle, iş merkezli lider davranışı, yakın denetim, iş performansının değerlendirilmesi, makam ve ceza gücünün göstergesi olan eylemleri ifade etmektedir. Birey merkezli davranış ise, lider ya da yönetici, izleyenler ya da astlarıyla "insan" olduğu için ilgilenir. Onların gereksinimlerini, kişisel gelişimlerini, refahlarını sağlayacak davranışları tercih eder (Erçetin, 1998, 32).

Otokratik, Demokratik ve Müsaadeci (Laissez Faire) Liderlik: Liderliğin davranışsal boyutu göz önüne alınarak, **Otokratik, Demokratik ve Müsaadeci (Laissez Faire) liderlik** şeklinde yapılan bir sınıflamayla, uygulamada karşılaşılmaktadır.

Büyük ölçüde, saldırı, baş eğdirme ve verimlilik öğeleri, otoriter; arkadaşlık duygusu ve işe özgünlük, demokratik; örgütsüzlük ya da düzensizlik, verimsizlik ve eğlenceye yönelik davranışlar da müsaadeci liderlik biçiminin uygulandığı grubun özelliklerini betimlemektedir.

Hangi liderlik biçiminin kullanılacağına ilişkin karar vermede, lider durumundaki bireyin, örgütün iç koşulları ile etkinlikte bulunduğu yakın ve genel çevre koşullarını, bireyin ve izleyicilerin kişilik, kültür ve alışkanlıklarını dikkate alması önerilmektedir (Eren, 1984, 385).

Peabody (1964), otoritenin dört temelinden söz etmektedir (Akt: Ergun, 1981, 63)

1. **Yasallık: Otorite** normatiftir. Otoriteye sahip olan birey, astlarından kendisinin emirlerine uymalarını isteme hakkına sahiptir.

2. **Makam: Mevki** (konum-hiyerarşik otorite) otoritesi, üstün örgütün çıktılarını denetleme gücü demektir. Üst olarak anılan birey, örgütte başkalarının da kabullendiği bir statüye sahip olan kişidir. Bu birey konumunun sağladığı resmi yöneticilik rolünü oynamaktadır. Örneğin işe alma, işten çıkarma, ödüllendirme vb..

3. **Yeterlilik (compentence) :** Biçimsel bir örgütte belli bir kadrodaki görevlinin kullandığı biçimsel otoriteyi güçlendiren ve tamamlayan bir otorite türüdür.

4. **Kişi:** Birçok yazarın liderlik olarak nitelendirdiği otorite çeşididir.

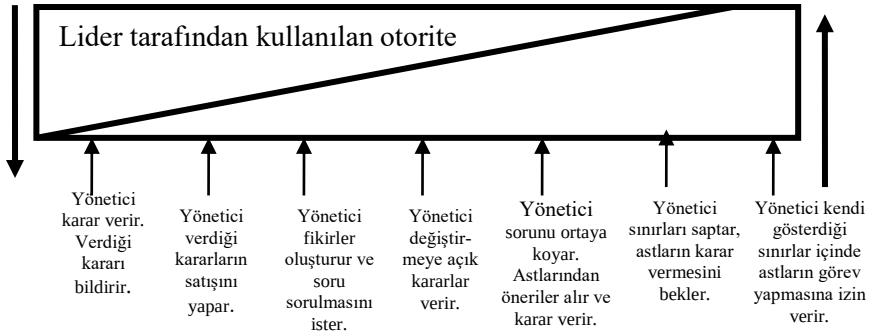
Meşru otoritenin kullanılmasında lider, ne ölçüde keyfi ve sert ise, o ölçüde otoriter olmaktadır. Çok otoriter bir yöneticinin denetlemeye geniş zaman ayıracağını, astlarına danışma konusunda isteksiz davranacağını söyleyebiliriz.

OTORİTER

İşe Dönük

DEMOKRATİK

İnsan İlişkilerine
Dönük



Şekil 3. Demokratik Otokratik Liderlik

Kaynak: Turgay Ergun, Türk Kamu Yönetiminde Önderlik Davranışı, 1981, s.65.

Otoriter lider davranışı çoğu kez yöneticinin sahip olduğu gücün, işgal ettiği kadrodan doğduğu ve başka insanların tembel ve güvenilmez olduğu varsayımına dayanmaktadır (X Kuramı). Öte yandan demokratik liderlik, liderin gücünün yönettiği grupça kendisine bağışlandığı ve insanların asıl olarak kendilerini yönetebildikleri ve uygun biçimde güdülendikleri durumlarda iş başında yaratıcı olabildikleri varsayımına dayanır (Y Kuramı) (Ergun, 1981, 66).

Şekil 3'de görülen ve otoriter uçta yer alan yöneticiler, işe dönük olma eğilimi gösterirler. Sahip oldukları erk ve otoriteyi astlarını etkilemek için kullanırlar. Demokratik uçtaki yöneticiler ise gruba dönük olma eğilimi gösterirler ve astlarına iş yaparken önemli ölçüde özgürlük tanırlar. Eksenî demokratik lider davranışının ötesine taşıdığımızda, müsaadeci (laissez faire) liderlik davranışı görülür. Bu davranış biçimi, grup üyelerinin yapmak istedikleri her şeyi yapabilecekleri bir ortama izin vermektir. Örgütün herhangi

bir siyaseti ya da izlediği bir yöntemi yoktur. Her birey başına buyruktur. Kimse kimseyi etkilemeye çalışmaz. Böyle bir grup atmosferi içinde gerçekte liderlikten söz etmek olanaksızdır (Ergun, 1981, 66).

Bir lider için, liderlik anlayışı çoğu kez güçlük doğuran çatışmalar yaratmaktadır. Çünkü liderin hem demokratik olması (grubun karar verme sürecine katılması), hem de verimli olması (yalnız karar verip zamandan kazanması) beklenmektedir. Sıklıkla başkalarına danışan lider yetersiz ve kararsız olarak düşünülebilir. Öte yandan, bireysel kararlar alan liderin de keyfi ve otokratik olduğu düşünülebilir. Bu çeşit ikilemler arasında kalan liderlerin, hangi tür lider yaklaşımını benimsemesi gerektiği önemli bir sorundur (Ergun, 1981, 18).

Ancak yukarıda sayılan üniversitelerde yapılan araştırmalarda, hangi liderlik tipinin etkili olduğu konusunda tam bir fikir birliği yoktur. Bazı araştırma bulguları bireyler arası ilişkilere yönelmiş lider tipinin etkili olduğunu belirtirken, bazı araştırmalar ise göreve yönelmiş liderliğin daha etkin sonuçlar doğuracağını göstermiştir. Davranış yaklaşımına yönelebilecek bir diğer eleştiri ise, yapılan araştırmaların büyük çoğunluğunun A.B.D.’de yapılmış olması nedeniyle, önemli ölçüde Amerikan toplumunun sosyo-kültürel özellikleri ile sınırlı olmasıdır.

Modern Yaklaşımlar (Liderlik Kuramları)

Bireysel Özellikler ve Nitelikler Yaklaşımı ile Davranış Yaklaşımına ilişkin eleştiriler, her iki yaklaşımın karışımından oluşan ve ‘işin nitelikleri’ ile ‘durumun gereklerini’ dikkate alan “Modern Yaklaşımı” doğurmuştur.

Modern yaklaşımda iki ana teorinin izleri görülmektedir. Bunlardan biri, Katz ve Kahn tarafından geliştirilen “Liderlikte Açık Sistem Yaklaşımı”, diğeri ise Fiedler’in “Durumsallık” modelidir (Dereli, 1985, 240).

a) Açık Sistem Yaklaşımı: Açık Sistem Yaklaşımı, sistem incelemesini, girdi, dönüşüm süreci, çıktı, yenilenen girdi ve geri dönüt (feed back) kavramları ile açıklamaya çalışmıştır. Bu yaklaşıma göre liderlik, örgütü ilgilendiren herhangi bir konuda belirli ve alışılmış iktidar kaynaklarını aşan herhangi bir etkileme eylemi olarak tanımlanmıştır. Bu eylemlerin her biri değişik organizasyon kademeleri ve durumları için farklıdır ve yine her biri başarılı olabilmek için farklı anlayış, farklı bilgi çeşitleri ve özellikler gerektirir. Liderlikte açık sistem yaklaşımının vardığı sonuçlardan birisi, insanlar arası ilişkilere yönelmiş (demokratik) liderlik biçiminin alt kademelerden çok orta ve üst kademelerde daha etkili ve başarılı olacağı yönündedir (Dereli, 1985, 240).

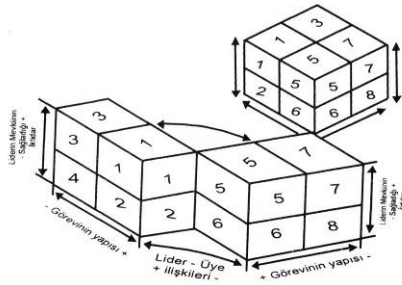
b) Durumsallık Yaklaşımı: Örgütsel davranışı, kişisel özelliklerin ve içinde bulunulan durumun bir sonucu olarak değerlendiren Fiedler, liderlik sürecini bu etkileşime dayalı olarak çözümlemiştir. Bu çözümlemede daha önceki yaklaşımlarda ulaşılan bulguları da değerlendirerek hem liderin kişilik özellikleri ve içinde bulunan durumu, hem de tüm bunların liderin etkililiğini nasıl etkilediğini belirlemeye çalışarak, liderliğe ilişkin şu iki önemli soruya cevap aramıştır;

1.Niçin belirli bir durumda, benzer, hatta hemen hemen aynı niteliklere sahip liderlerden biri etkili iken, diğeri etkili olamamaktadır?

2.Niçin belli bir durumda, etkili olan bir lider, bir başka durumda etkili olamamaktadır? (Erçetin, 1998, 35).

Fiedler, liderlik durumlarını sınıflandırmada üç boyutlu bir sistem öngörmektedir. Bu boyutlar; (1) liderin grup üyeleri ile olan bireysel ilişkileri, (2) grubun yürütmekle yükümlü olduğu görevler ve bunların derecesi, (3) liderlik konumunda bulunan güç ve otorite (Ergun, 1981, 15).

Şekil 4'deki küp incelendiğinde, gücü (iktidarı) fazla, görevi belirli bir liderin varlığı ve üyelerin bu lideri sevmeleri halinde; liderin etkisinin kolaylaşacağı görülmektedir (1 nolu hücre liderliğin en kolay olduğu bölümü ifade etmektedir). Liderin sevilmediği, iktidarının (gücünün) sınırlı olduğu ve yapılan işin belirsiz nitelik taşıdığı bölümde ise liderlik güçleşecektir (8 nolu hücre liderliğin en güç olduğu bölümü ifade etmektedir).



Şekil 4. Fiedler'in Durumsallık Modelinin Sekiz Birleşimi

Kaynak: Toker Dereli, Organizasyonlarda Davranış, İstanbul: Okan Yayıncılık, 1985, s.243.

Fiedler (1967)'e göre üç değişkenden en önemlisi "lider-üye ilişkileri", en önemsizi ise "lider konumunun sağladığı iktidar (güç)"dir (Dereli, 1985, 246).

Fiedler'in Durumsallık Modeline getirilen eleştiriler şöyle sıralanabilir;

1. Karmaşık olmaları nedeniyle durumsal değişkenleri değerlendirmek güçtür.
2. Stres, grubun kültürü ve homojenliği gibi kültürel diğer durumsal değişkenler göz ardı edilmiştir.
3. Modelde izleyenlerin özellikleri dikkate alınmamıştır.
4. Liderin ve astların aynı teknik yeterliliklere eşit düzeyde sahip oldukları varsayılarak bunlar önemsenmemiştir.
5. Yapılan çalışmalarda kullanılan araca ilişkin korelasyonların düşük ve istatistiksel olarak anlamlı olmayışı, aracın güvenilirliğini tartışmalı hale getirmiştir.

Bu eleştirileri değerlendiren Fiedler, zekâ, stres ve deneyim gibi anahtar değişkenler ile liderlik süreci ve ilk çalışmalarını ilişkilendirmeye çalıştığı **Kavramsal Yetenek Kuramını** geliştirmiştir (Erçelik, 1998, 17).

c) Kavramsal Yetenek Kuramı

Liderin zekâ düzeyinin belirli koşullar altında farklılaşabileceği tezini ileri sürmüştür. Bu koşullar liderin,

- i. Grubu yönetmesi,
- ii. Grubun desteğini sağlamış olması,
- iii. Stressiz bir ortamda çalışması,
- iv. Görevin entelektüel bir çabayı gerektirmesidir.

Fiedler'e göre; anılan koşullarda, zeki lider çok daha iyi eylem planları ve etkili stratejiler geliştirebilirler. İzleyenlerle ilişkileri de daha iyi olabilir. Bu kuram, çok geniş bir alanda yeterince test edilmemiş olması nedeniyle halen tartışmalıdır (Erçelik, 1998, 40).

Genel olarak, bir yandan görevin gereklerini yeterince yerine getirirken, aynı zamanda grup üyelerinin sosyal gereksinmelerini de karşılayan liderin; grup moralini ve grup verimliliğini (productivity) yükseltebildiği görülmüştür. Modern anlayışta görülen “durumsallık” yaklaşımı ile, hangi liderlik tipinin en etkili olduğunun belirli bir duruma ve koşullara, lider-tüye ilişkilerine, işin yapısal özelliklerine ve liderin iktidarına (gücüne) bağlı olduğu görüşü önem kazanmaya başlamıştır. Modern yaklaşımın bir başka üstünlüğü de kültürel farkları dikkate almasıdır (Dereli, 1985, 248).

Yeni Liderlik Yaklaşımları

Liderlik gibi önemli ve popüler bir alanda sürekli yeni gelişmelerin olması doğaldır. Bu başlık lider alan yazınındaki gelişmelere, bu gelişmelerin yoğunlaştığı yeni liderlik yaklaşımlarına ayrılmıştır.

Transformasyonel Liderlik Kuramı

Düşünsel temelleri Burns'ın çalışmalarına dayanan Transformasyonel Liderlik Kuramı, Bass tarafından tartışmaya açılmıştır. Transformasyonel liderin, izleyenleri lidere güvenirler, inanırlar, bağlılık ve saygı duyarlar. Lider,

1. Astlarının, görevlerini iyi bir performansla başarmanın öneminin farkına varmalarını sağlayarak,
2. Örgütün veya grubun amaçlarını gerçekleştirirken kendilerine, gelişmelerine, başarılarına ilişkin, algılarını, ilgilerini çok daha olumlu kılarak,
3. Daha üst düzeyde gereksinmelerini karşılamının ancak örgütsel amaçlara ulaşarak mümkün olacağına inandırarak, izleyenleri değiştirir ve güdüler.

Bass, ilk kez kuramını tartışmaya açtığında Transformasyonel liderliğin karizma, entelektüel uyarım ve saygı olmak üzere üç önemli davranışsal ögesi olduğunu ileri sürmüştür.

Karizma: Liderle kimliğini bulan, güçlü duygular uyandırarak izleyenleri etkileyebilme sürecidir.

Entelektüel Uyarım: Problemlerin daha fazla farkına varmalarını, farklı, yeni bir bakış açısıyla problemleri görmelerini sağlamak için izleyenleri etkileme sürecidir.

Bireye Saygı: İzleyenlere, bilgi, beceri ve deneyimlerini geliştirerek destek sağlama, özendirme sürecidir (Erçetin, 1998, 55).

Alanyazını tarandığında, transformasyonel liderin özelliklerine ilişkin değişik görüşler belirlenmiştir. Bazı yazarlar, transformasyonel liderlik ile karizmatik liderlik olarak bir ayrıma gitmişler, bazıları ise, eş anlam yüklemişlerdir. Bir başka grup ise, transformasyonel liderliğin karizmatik liderliği kapsadığını, ancak karizmatik liderliğin farklı bir liderlik süreci olduğu görüşünü ileri sürmüşlerdir (Erçetin, 1998, 56-58).

Bennis (1982), transformasyonel liderliği; vizyonunu gerçekleştirmek için, izleyenleri yetkilendirme, güçlendirme ve dağıttığı yetkiyi, gücü eylem birliğine

dönüştürme yeteneğine dönüştürme olarak tanımlamaktadır. Transformasyonel liderliğin öğelerini de;

- i. Vizyon,
- ii. İletişim,
- iii. Kararlılık, bağlılık, yoğunlaşma,
- iv. Yetkilendirme, güçlendirme,
- v. Örgütsel öğrenme olanakları sağlama olarak belirlemiştir (Akt. Erçelik, 1998, 59).

Kültürel Liderlik Kuramı

Kültür, genel anlamda, ...belirli insan grubu tarafından paylaşılan, inançlar, değerler, davranışlar, semboller, maddi değerler, iletişim, etkileşim araçlarıyla kuşaktan kuşağa aktarılan tüm düşünce, duygu, davranış ve üretim biçimleri olarak tanımlanabilir. Örgütsel anlamda kültür ise, ... bir örgütü bütünlendiren, paylaştıran felsefeler, beklentiler, tutumlar ve normlar olarak açıklanabilir (Erçelik, 1998, 17).

Kültürü oluşturan öğelerin, liderliğin psikolojik, sosyolojik koşullarını hazırladığı söylenebilir. Çünkü bu öğeler, toplumda, örgütte, grupta bir kişinin lider olarak kabullenilmesini, benimsenmesini sağlayan algıların ve yargıların temel belirleyicisidir. Bir toplumda, lider olarak algılanan bir birey, bir başka toplumda, hatta toplumu oluşturan alt topluluklarda lider olarak algılanmayabilir.

Lider, toplumun, örgütün, grubun geçmişinden miras kalan kültürü tanımak ve iyi bilmek ve değerlendirmek zorundadır. Bu zorunluluk izleyenleri etkilemenin, belirli amaçlar etrafından eylem ve güç birliği sağlamanın ön koşuludur. Bu nedenlerle lider, kültürel çevreye yeni anlamlar katan bir kültür öğesidir denilebilir (Erçelik, 1998, 17).

Vizyoner Liderlik Kuramı

Vizyon kavramı, düşünsel ve eylemsel boyutlarıyla yeni liderlik yaklaşımlarının egemen (başat, dominant) öğesidir. Vizyon, günlük yaşamda, politika, sanat, ekonomi ve yönetim gibi alanlarda başkalarından farklı olduklarını söyleyen kişilerin, kendilerinde var olduğunu iddia ettikleri, aynı zamanda onları takdir eden, benimseyen izleyen ve yüceltenlerin de ifade ettikleri en önemli niteliklerdir. Vizyon kavramının yeni liderliğe ilişkin yaklaşımlarda önemle vurgulanması, yeni bir liderlik kuramının tanımlanmasına yol açmıştır. Liderliğe ilişkin alanyazınında vizyoner liderliğin transformasyonel, karizmatik, kültürel vb. gibi liderlikten farklı olup olmadığı tartışmalıdır.

Sashkin (1986, 40-58)'e göre; gerçekleştirilmesi öngörülen amacı açıkça ifade eden, vizyonu ile aynı kapsamda örgütsel kültürün değişimini birincil görev algılayan kişi vizyoner liderdir.

Alanyazınında vizyon şöyle tanımlanmaktadır (Erçelik, 1998, 87);

1. Örgüte ilişkin, düşünülen bir geleceği tasarlayabilme, geliştirebilme ve paylaşabilmek,
2. Var olan ile, olması gerekeni yalın bir gerçeklikle dengeleyebilmek,
3. Bilinenden bilinmeyene yönelip gerçekleri, ümitleri, rüyaları, fırsatları kurgulayarak, gelecek yaratabilmek,
4. Kendi kişisel değerleri doğrultusunda çevresini harekete geçirebilmek,
5. Sosyal örüntüleri geniş bir kapsamda algılayabilmek,
6. Riske girmektir.

Sashkin (1986, 52) vizyonun temel öğelerini;

1. Liderin kavramsal becerileri,
2. Vizyon geliştirme yeterliliği,
3. Vizyonu açıkça ifade etme yeteneği olarak vurgularken; vizyon oluşturmak için gereken dört önemli beceriyi de;
 - a. Vizyon geliştirme,
 - b. Vizyonu açıklama,
 - c. Tüm davranışlarında vizyonu yansıtırma,
 - d. Vizyonu yayma, olarak tanımlamıştır (Erçelik, 1998, 88).

Vizyona ilişkin örneklerin ve kapsamındaki özelliklerin ve eylemlerin en somut örneklerini Atatürk'ün düşünce ve eylemlerinde bulmak olanaklıdır. Atatürk, **“Hürriyet ve istiklal benim karakterimdir”** sözleriyle vurguladığı kişisel inancını, **“Ya istiklal ya ölüm”** sözleriyle toplumsal inanca dönüştürmüş; bu inançla ilgili amaçlara ulaşma kararlılığını sürdürürken; aynı kararlılığa toplumu güdülemiştir. Atatürk, **“Ne mutlu Türk'üm diyene”** özdeyişinde de paylaşılan toplumsal kültür oluşturma çabasını sembolize etmiştir.

Liderlik kuramları (yaklaşımları) genel olarak özetlenecek olduğunda şunlar söylenebilir; İnsan, doğası gereği, güdülenmiş bir organizmadır; örgütler ise, birer yapıya sahiptirler ve denetlenirler. Bu yaklaşıma göre, liderliğin görevi, bireyin güdüsel kapasitesini, hem bireyin gereksinmelerini karşılamak, hem de örgütsel amaçlarını gerçekleştirmek açısından, geliştirmek ve değiştirmek olmalıdır.

Mc Gregor, X Kuramı ve Y Kuramı biçiminde iki örgütsel önderlik öngörmüştür. X Kuramı, bireylerin edilgin (pasif) oldukları ve örgütsel gereksinimlere direndikleri varsayımına dayanır. Bireyleri bu gereksinimlere uymaları için yönlendirmek ve güdülemek gerekir. Y Kuramı ise, insanların güdülenmeye ve sorumluluk yüklenmeye açık oldukları varsayımına dayanır (Akt: Ergun, 1981, 16).

Argyris, örgüt ve birey arasında temelde bir çatışma görür. Örgütlerin doğasında belirli amaçları gerçekleştirmek için üyelerin rollerinin belirlenmesi ve kapasitelerinin denetlenmesi vardır. İnsanın doğasında ise yönetmek, sorumluluk kullanarak işleri başarmak vardır (Akt: Ergun, 1981, 16).

Likert (1967, 47-48) ise liderliğin, liderin etkileşimde bulunduğu kişilerin beklentilerini, değerlerini, kişiler arası becerilerini dikkate alması gereken bir süreç olduğunu öngörmektedir (Akt: Ergun, 1981, 16).

Liderliği açıklamaya yönelik ilk teoriler, daha çok başarılı liderlerin bireysel özelliklerini ortaya çıkarmaya yöneliktir. Bu amaçla birçok bireysel özellik incelenmiştir. Fiziksel özellikler, zekâ, kendine güven, çevreye uyabilme, vb. gibi bazı niteliklerin başarılı liderleri belirleyen karakteristik özellikler olduğuna dair deliller mevcutsa da, bu yaklaşımların liderleri, lider olmayan bireylerden ayırt etmek hususunda bilimsel yeterlilikten uzak olduğu bilinmektedir.

Öğretimsel Liderlik Kuramı

Öğretimsel liderliğin temel hareket noktası, öğretimin istenilen yönde geliştirilmesidir. Bu liderlik yaklaşımında okul çevresinin tamamen öğretime yönelik ve üretken bir çevre olarak düzenlenmesi amaçlanmıştır (Çelik, 1999, 183).

Okul yöneticilerinin öğretimsel liderlik davranışları dört temel boyuttan oluşmaktadır. Bu boyutlarda okul yöneticisinin temelde şu rolleri oynaması beklenir (Çelik, 1999, 44-48);

1. Kaynak sağlayıcısı olarak okul yöneticisi;
 - a. Öğretimsel lider, zaman ve kaynakları etkili kullanır.
 - b. Lider değişmeye uygun bir iklim oluşturur, değişim yönetimi becerilerinden yararlanır ve bireysel ve grupsal düzeyde benimsenen duyguların okul ortamında gelişimini sağlar.
 - c. Öğretimsel lider, okul personelini güdüleme yeteneğine sahiptir.
 - d. Öğretimsel lider, okul personelinin öğretimsel kaynaklardan yararlanma konusundaki güçlü ve zayıf yönlerini bilir.

2. Öğretimsel kaynak olarak okul yöneticisi;
 - a. Öğretimsel lider, öğretimsel stratejiler geliştirme yeteneğine sahiptir.
 - b. Öğretimsel lider, öğretmenleri öğretimin geliştirilmesi amacıyla stratejileri ne ölçüde kullandığını denetler.
 - c. Öğretimsel lider, öğrencilerin başarılarına yönelik öğretimsel konulara ilişkin bilgilerden doğrudan yararlanır ve eğitimsel programları değerlendirir.
 - d. Öğretimsel lider, personel değerlendirme politikalarını başarılı bir şekilde uygular.
 - e. Öğretimsel lider, öğretimsel programların uygulanmasında, öğrencinin öğrenme amaçlarının önemini bilir.
3. İletişim sağlayan kişi olarak okul yöneticisi;
 - a. Öğretimsel lider, çift yönlü iletişim kurar ve öğretmenleri gerçekçi olarak değerlendirir.
 - b. Öğretimsel lider, özlü ve açık olarak konuşur ve yazar. Örgütsel iletişim sağlamada güzel konuşma ve yazma becerilerine sahiptir.
 - c. Öğretimsel lider, çatışma yönetimi stratejilerini uygulamaya çalışır. Çatışma durumlarına açıklık getirir ve çatışmaları etkili biçimde yönetir.
 - d. Öğretimsel lider, sorun çözme tekniklerini öğrenerek, grubun eylem yönünü seçmesini kolaylaştırır.
 - e. Öğretimsel lider, öğrenci, veli ve öğretmen arasında güçlü bir etkileşim sağlayarak grubun sürecini yönetir.
 - f. Öğretimsel lider, bir grup üyesi gibi çalışır; grup üyelerinin güçlü ve zayıf yönlerini değerlendirir. Kişisel ve grup hedeflerini birbiriyle bütünleştirir.
4. Görünür bir kişi olarak okul yöneticisi;
 - a. Öğretimsel lider toplum ve okul personeliyle işbirliği içinde okulun misyonuna uygun olarak açık amaçlar geliştirir.
 - b. Okulda veli, öğrenci ve öğretmen açısından öğretimsel lider, her zaman hazır bulunan görünürdeki kişidir.

Öğretimsel liderlik yaklaşımının temelini, öğretim yönelimli davranış oluş-turmaktadır. Öğretimsel lider bütün enerjisini okuldaki öğretimin geliştirilmesi

doğrultusunda harcamaktadır. Bu amaçla çaba gösteren etkili öğretimsel liderin davranışlarının şunlar olması beklenmektedir (Çelik, 1999, 37-38).

1. Program ve öğretimdeki öncelikli konuları belirleme,
2. Okulun hedeflerini gerçekleştirmeye kendini adanma,
3. Okulun amaçlarını gerçekleştirebilmesi için gerekli kaynakları sağlama ve kullanma yeteneğine sahip olma,
4. Öğretmenler, öğrenciler, veliler ve toplumun beklentilerini karşılayacak olumlu bir iklim oluşturma,
5. Doğrudan öğretim politikasını geliştirici bir lider olarak şu görevleri yapar;
 - a. Öğretmenlerle iletişim kurma,
 - b. Personel geliştirme etkinliklerine katılma ve bu etkinlikleri destekleme,
 - c. Yeni öğretim stratejilerinin kullanılmasını özendirme,
 - d. Değişik öğretim materyalleri sağlama,
6. Sürekli olarak öğrencileri okul başarısını arttırma doğrultusunda geliştirme ve öğretme etkililiğini sağlama,
7. Uzun vadede okulun amaçlarına uygun olarak açık bir vizyon geliştirme, örgütsel amaçlarla özdeşleştiğini öğretmenlere yansıtma ve amaçlara ulaşma başarısını gösterme,
8. Okulun karar verme sürecinde grupların ve ilgili birimlerin görüşünü alma,
9. Etkili materyal sağlama ve kullanma, öğretmenlerin akademik başarılarını arttırmak için onlara zaman ayırma ve gerekli desteği sağlama,
10. Kıt bir kaynak olan zamanı etkili bir şekilde yönetme ve öğrenme sürecini bozucu etmenleri en aza indirerek düzen ve disiplin oluşturma.

ETİK LİDERLİK

Toplumsal tüm dinamik yapılanmalarda kendisinden vazgeçilemeyecek belirleyicilerden biri konumuna gelen etik, ahlaksal bir tavır almaz. Ahlaksal tavrı belirleyen de insanların içinde bulundukları çevredir. Demokratik değerlerin egemen olduğu örgütlerde, etik kuralların benimsenerek içselleştirilerek davranışlarda gösterilme olasılığı yüksektir. Böylesi bir örgüt iklimi oluşturmada temel sorumluluk yöneticidir. Yöneticiler, yeni bir örgüt etiği oluşturan, var olan etik kurallarını değiştiren, geliştiren, bunları tutum ve davranışlarında örnek olacak biçimde gösteren kişi olmalıdır.

Lider, gerek daha önce oluşmuş etik değerlere uygun davranmalı, gerekse izleyenlerini bu davranışlara uygun davranması ölçüsünde ödüllendirmeli, bu değerlere uygun davranmaya yöneltmelidir. Liderin bir başka yönü ise, eskiyen, işlevini yitirmiş değerleri kaldırarak daha işlevsel etik değerleri izleyenlerine benimsetmek olmalıdır. Lider, etik değerlerini kurumsallaştırmaya çalışmalı, bunu yapmak içinse araç olarak örgüt kültüründen yararlanmalıdır. Örgüt kültürünün temeli değerlere dayanmaktadır (Çelik, 1999, 94). Bu değerler etik ilkelerin kaynağıdır ve örgüt iş görenlerince paylaşıldığı ölçüde güçlenirler. Güçlenen ve örgüt içerisinde yer alan bu etik ilkeler iş görenlerin gösterecekleri örgütsel davranışlara ışık tutarak yön verirler.

Etik yönelimi olmayan bir lider, belki başarılı dönüşümcü bir lider olabilir. Ancak etiksel bir örgüt oluşturmadığı için muhtemelen, kendini izleyenlere kabul ettirmede başarısız olur. Bir lider, yaptığı şeye inanmadığı, tarafsız davranmadığı zaman, uygulamalarında izleyenlere ilham vermez ve dolayısıyla etik ölçütlerin geliştirilmesinde etkili olamaz. Ayrıca üst düzey yönetimin etiksel yönelimli bir örgütün oluşmasındaki destek ve ilgisinin büyük önem taşıdığı da unutulmamalıdır (Çelik, 1999, 97).

CİNSİYET VE LİDERLİK

Son yıllarda liderlik alan yazınında cinsiyet ve liderlik yoğun biçimde irdelenen konulardan birisidir. Kadınların iş yaşamında, geçmişe oranla daha fazla yer almaları ve önemli başarılar göstermeleri bunun nedeni olabilir. Erçelik'in (1998, 71) aktardığına göre cinsiyet ve liderlik ilişkisi konularında yapılan çalışmalar sonucunda ulaşılan ve tartışılan bazı bulgular şöyle özetlenebilir;

1. Liderlikte kadınlar da erkekler kadar başarılı olabilmektedir.
2. Erkeklerin daha çok işe ve yapıya dönük liderlik biçimi benimsemelerine karşılık; kadınlar, uzlaşma, başkalarını dikkate alma, gücü ve bilgiyi paylaşma davranışlarını erkeklerden daha çok göstererek kişilere ve ilişkilere dönük liderlik biçimlerini gösterme eğilimindedir.
3. Liderlik konumuna gelmeleri söz konusu olduğunda, kadınlar erkeklerden daha az istekli davranırken, astları da onların bu konuma gelmelerine direnç göstermektedirler.

Bu bilgiler ışığında, kadınların gelecek yıllarda çok daha fazla liderlik rolleri üstlenmeleri ve başarılı olmaları beklenebilir. Ancak, bu beklentinin gerçekleşmesi kadınların yönetime güdülenme düzeylerine ve astların kadınların yönetimde bulunmalarına ilişkin genel tutumlarındaki sorun durumların aşılmasına bağlı görülmektedir.

ÖRGÜTSEL LİDERLİĞE GEREKLİLİK

Örgütler ne denli özenle kurulsun, iş görenler ne denli özenle seçilirse seçilsin, kusursuz çalışamazlar; zamanla kusurlarını çoğaltmaya eğilim gösterirler (Handy, 1986, Akt: Başaran, 1992, 98).

Örgütsel tasarımın eksikliği, değişen çevresel koşullar, örgütün içsel dinamiği ve örgütlerde insan üyeliğinin doğası, örgütsel liderliğe gereksinimin nedenleri arasında sayılabilir (Katz ve Kahn, 1977).

Başaran (1992, 98) örgütsel liderliğe gerekliliği şöyle ifade etmiştir; Bireyler, doğaları gereği, örgütsel amaçlarını gerçekleştirmede, başkalarının etkisini ararlar. Çoğu kez kendi amaçlarını bile isteksiz karşılayan birey, başkalarının desteğini aramaktadır. Bireyler arasındaki ilişki ve etkileşim, örgütün dirikliğini oluşturur. Kimi kez bu diriklik, örgütün birliğini bozacak, amaçlarının gerçekleştirilmesini engelleyecek boyutlara ulaşabilir. Bu tür olağanüstü durumlarda yöneticilerin liderlik becerilerine gereklilik duyulur. Örgüt, toplumsal açık bir sistem olarak, çevresiyle sürekli etkileşim içindedir. Çevrede olan değişimler, çoğu kez örgütün kendisini uyarılma hızından daha hızlıdır. Çevresindeki bu hızlı değişim kimi kez örgütün yaşamını yitirmesine yol açacak boyutlara ulaşır. Bu tür yaşamsal durumlarda, örgütün kurtarılması, yaşatılması, yöneticilerin göstereceği liderlik becerilerine bağlıdır.

Her örgüt, yaşamını sürdürmek, etkililiğini yükseltmek için büyüme eğilimi gösterir. Bu tür büyüme çoğu kez bir modele bağlanmadan oluşur. Alt sistemler, rastgele büyüme çabalarından etkilenecek dengelerini yitirirler. Örgütün içinde çatışmalar ve etkililiğin yitirilmesine yol açacak bu tür dengesizliğin ortadan kaldırılması için liderliğe gerek duyulur (Başaran, 1992, 98).

Çağımızda örgütlerden beklenen işlevler sıklıkla değişebilmektedir. Amaç değişikliği, örgütün daha aktif davranmasını gerektirmektedir. İstenilen mal ve hizmet türüne göre, örgütün hızla yeniden örgütlenmesi, yeni amaçlarını gerçekleştirmesi için zorunludur. Tüm bunlar, örgütlerde yöneticilerin lider davranışı gösterme gerekliliğini ortaya koymaktadır.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE LİDERLİK ARAŞTIRMALARI

Türk yöneticilerin liderlik davranışlarına ilişkin çalışmalar yok denecek kadar azdır. Var olan çalışmalar, deneysel verilere dayanmaktan çok yazarların bireysel gözlemlerini yansıtmaktadır.

Türkiye’de bir süre çeşitli kamu kuruluşlarında danışman ve uzman olarak çalışmış olan Amerikalı Richard Podol (1963), Türk kamu yöneticileri hakkındaki gözlemlerini şöyle yansıtmaktadır: Türk yöneticisinin bireysel

özellikleri; inisiyatif olmaması, resmi gizliliğin anlamını bilmemesi, bilgi alış verişinin zayıf olması, statükocu olması olarak belirginleşmektedir. Bu olumsuz nitelikler yanında, Türk yöneticisinin batılı olduğuna inanması, öğrenme ve gelişme isteği, yazar tarafından olumlu olarak değerlendirilmiştir (Akt: Ergun, 1981, 26).

Bir başka Amerikalı yazar N. M. Bradburn (1960),’ün Türk iktisadi girişimlerdeki üst düzey yöneticilere ilişkin olarak yaptığı bir araştırmanın çarpıcı sonuçları şöyle sıralanabilir; Türk gençlerinde babanın sahip olduğu otoriteye ve baba ailesi ile olan ilişkilere karşı giderek azalan bir ilgi ortaya çıkmaktadır. Bu, geleneksel aile modelinin giderek yerini modern aile anlayışına bırakması demektir. Türk eğitim sistemi ve askerlik sırasında görülen eğitim başarıya karşı güdülenmeye açık insanlar yetiştirilmesine olanak sağlamaktadır. Değerlerde değişme yaratabilen temel bir yapısal değişme de hızlı kentleşmedir (Akt: Ergun, 1981, 28).

Mihçioğlu (1968, 39-71), yüksek düzey yöneticilerin başlıca özellikleri, yönetimle ilgili tutum ve davranışları konusunda yerli ve yabancı gözlemlerin eleştirilerini şöyle özetlemektedir:

1. Yöneticiler yeter derecede eyleme yönelmiş bir kişiliğe sahip değildir. Girişim gücünün gelişmesine olanak tanımayan ataeril bir aile düzeni ve ezbere dayanan eğitim sistemi bunun nedenleri arasındadır.
2. Yöneticiler otoriter bir kişiliğe sahiptir. Bu da asker bir ulus olma niteliğine bağlanabilir. Ast-üst ilişkileri, alt düzeydekilerin düşüncelerinin özgürce açıklanmasına ve rahatça işleyen iki yönlü bir iletişim düzeninin kurulmasına olanak vermemektedir.
3. Karar yetkisi hiyerarşinin üst düzeyinde toplanmıştır. Aşırı merkezcidir. Bu yüzden yöneticiler ayrıntılarla boğulmakta, gerçek görevlerine yeterince zaman ayıramamaktadır.
4. Yöneticiler, yasaların özünden çok sözüne bağlıdır. Yasalar onun gözünde araç olmaktan çok amaçtır.
5. Zamanı ussal olarak kullanmamaktadır.

Mihçioğlu (1968, 39-71), Türk yöneticisinin davranışlarına ilişkin gerek-sinmelerini ise şu sözlerle belirtmektedir:

.... Türkiye’de yüksek yöneticilerin tavırları, değerleri ve liderlik nitelikleri üzerinde bilimsel yöntemlerle yapılmış incelemeler yoktur. Yapılan genel gözlemler, yöneticilerin astlarına karşı geleneksel otoriterlikten uzak, onların kişiliğine ve fikirlerine daha fazla önem veren, girişim gücünün ve yapıcı fikirlerin uygulama alanına konmasına daha elverişli tavırlara sahip kılınmaları gerektiğini göstermektedir.

Ergun (1981, 109-111) tarafından Türk kamu yönetiminde yüksek yöneticilik görevlerinde bulunan kişilerin liderlik davranışlarını belirlemek amacıyla yapılan araştırmada; çeşitli bakanlıklar ve bunlara bağlı kuruluşlarda üst düzey yöneticilik kadrolarında bulunan bireyler ve bunların doğrudan denetim ve gözetiminde bulunan orta düzeydeki yöneticilerden kendi liderlik davranışlarını betimlemeleri ve değerlendirmeleri istenirken, astlarından da üstlerinin liderlik davranışlarını betimlemeleri ve değerlendirmeleri istenmiştir.

Elde edilen bulgular ışığında şu sonuçlara ulaşılmıştır; Türk yöneticisi astlarına yetki devretmekte kısıkanç davranmakta, bu yüzden de merkezci bir eğilimli olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, bu eğilimin sonucu ortaya, katı otoriter bir yönetici tipi çıkmamaktadır. Üstler kendilerini otoriter tanımlamakla birlikte, astlarının gözünde onlar hiçbir zaman tam anlamıyla otoriter kişiler değildirler. Yüksek yönetici, astlarına danışmadan işini görür, ama astlarının işlerine de pek karışmaz.

Türk kamu yöneticisi ile ilgili varsayımlardan birisi, iletişim davranışının (özellikle aşağıdan yukarıya doğru iletişim) olumsuz olmasıdır. Ancak, araştırma sonucunda, yüksek yöneticilerin bilgi alış verişine açık kişiler olduğu görülmüştür. Bununla birlikte, yöneticiler, örgüt üyelerinin amaçları ve gereksinimleri ile örgütün amaç ve gereksinimleri arasında uyumu sağlamakta başarılı olamamaktadırlar.

Kuşkusuz örgütler özellikle kamu örgütleri açık sistemlerdir, çevreyle girdi-dönüşüm-çıkış ilişkisi içindedirler. Bu bakımdan yöneticilerin örgüt içi davranışları çevresel etmenlerce de büyük ölçüde etkilenmektedir. Kamu yöneticileri için dış çevre, kamuoyu, çıkar grupları, hükümet, yasama, yargı ve siyasal partiler gibi etkili güçlerden oluşmaktadır. Siyasal nitelikli atama ve yer değiştirmelerin sıklıkla yöneticileri tedirgin etmektedir. Yönetici geldiği yöneticilik görevlerinde örgütle kaynaşmasını sağlayacak kadar uzun süre görevde kalamamaktadır. Bu durum örgüt içi ilişkileri de olumsuz yönde etkilemektedir. Örgütsel ve bireysel amaç bütünleştirilmesi tam anlamıyla gerçekleştirilememektedir. Yönetici çoğu kez örgütün başında uzun süre kalmadığını (kalamayacağını) da bildiği için örgütte üretimin artırılması için gerekli girişimlere zaman bulamamaktadır.

SONUÇ

Liderlik davranışına ilişkin bakış açıları, toplumlar arasında farklılık göstermektedir. A.B.D.' de yapılan liderlik araştırmalarının bulgularında bu kültüre özgü "demokratik" yönetim biçimi lehine bir tutumun varlığı dikkat çekmektedir. Oysa Williams Whyte (1966) tarafından Peru'da yapılan bir araştırmada "yakından" ve "göreve yönelmiş" liderlik biçiminin "genel",

“demokratik” ve “insana yönelmiş” liderliğe oranla daha etkili ve arzu edilir olarak kabullenildiği sonucuna ulaşılmıştır. Türkiye’de de bu yönde yapılacak araştırmalara gereksinim vardır.

Bu anlamda, evrensel bir liderlik tanımına ulaşmak imkânsız görülmektedir. Ancak, bu alandaki yazarların büyük bir kısmının vurguladığı üzere, liderliği, grubun amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla liderin etkileme süreci olarak tanımlamak mümkündür.

Örgütsel yaşamın sürdürülmesinde lider önemli bir konuma sahiptir. Günümüzde liderin örgütsel konumu ve davranış modelleri tartışılmaktadır. Modern yaklaşımın egemen olduğu günümüzde, değişmeyen tek olgunun değişim olduğu gerçeğinden hareketle yeni yaklaşımlar aranmalıdır.

Liderliğin doğuştan getirilen bir özellik mi, yoksa sonradan kazanılan bir özellik mi, olduğu tartışmasına bu çalışmada girilmemiştir. Her iki görüşe sahip yazarlar bulunmakla birlikte, böyle bir ayırım yapmanın zorunluluğu anlaşılmış değildir. Lidere ilişkin bu çalışmada verilen niteliklerin bir kısmının (fiziksel görünüş, içe-dışa dönüklük, karizma vb.) doğuştan geldiği inkar edilemez. Ancak yine lidere ilişkin bir kısım (bilgi, takım oluşturma, yaratıcılık vb.) niteliklerin de eğitim yoluyla kazanılabildiği de bir gerçektir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Argyris, C. (1964). **Integrating the Individual and the Organization**. New York: Jhon Wiley
- Aydın, M. (1986). **Çağdaş Eğitim Denetimi**. Ankara: IM Eğitim Araştırma Yayın Danışmanlık A.Ş.
- Aytürk, N. (1999). **Yönetim Sanatı**. Ankara: Yargı Yayınevi.
- Bass, B. (1960). **Leadership, Psychology and Organizational Behavior**. New York: Harper and Row.
- Başaran, İ.E. (1988). **Eğitim Yönetimi**. Ankara: Gül Yayınevi. İçinde Peterr, R. And R. Waterman, (1982). **In Search of Excellence**, New York: Harper-Row.
- Başaran, İ.E. (1992). **Yönetimde İnsan İlişkileri**. Ankara: Gül Yayınevi.
- Bradburn, N.M. (1960). The Managerial Role in Turkey: A Psychological Study, Yayımlanmamış Doktora Tezi. Harvard Üniversitesi.
- Brown, W. (1980). **Organization Theory And Management: A Macro Approach**. John Wiley and Sons Inc.
- Buchanan, D., Andrejz, H. (1985). **Organizational Behavior: An Introductory Text**, Patiance Hall.
- Bursahoğlu, Z. (1983). “Atatürk’ün Bilimsel Liderliği”, **Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi**. Cilt:16, Sayı:1, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları.
- Çelik, V. (1999). **Eğitimsel Liderlik**. Ankara: PEGEM Yayınları.
- Dereli, T. (1976). **Organizasyonlarda Davranış**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları No:371.

- Dereli, T. (1985). **Organizasyonlarda Davranış**. İstanbul: Ar Yayın Dağıtım.
- Erçetin, Ş. (1998). **Lider Sarmalında Vizyon**. Ankara: Önder Matbaacılık Ltd. Şti.
- Erçetin, Ş. (1998). **Lider Sarmalında Vizyon**. Ankara: Önder Matbaacılık Ltd. Şti. İçinde, L.G. Immegart, (1988) *Leadership and Leader and Leader Behavior, Handbook of Research on Educational Administration*. (Eds: Norman, J. Boyan). Longman, New York & London.
- Erdoğan, İ. (1997). **İşletmelerde Davranış**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları No: 272.
- Eren, E. (1984). **Yönetim Psikolojisi**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 3182.
- Ergun, T. (1981). **Türk Kamu Yönetiminde Önderlik Davranışı**. TODAİE Yayınları No:191. Ankara. İçinde Stogdill, Ralph. (1948). "Personal Factors Associated with Leadership: A Survey of the Literature", *The Journal of Psychology* XXV.
- Ergun, T. (1992). **Kamu Yönetimine Giriş**. TODAİE Yayınları No:241. Ankara.
- Fiedler, F.E. (1967). **A Theory of Leadership Effectiveness**. New York: Mc Graw Hill.
- Fiedler, F., Victor, H.V., Chris, A. (1977). **Leadership**. New York: AMACOM.
- Gert, H. Ve Mills, C. (1953). **Character and Social Structure**. New York: Harcourt, Brace.
- Gordon, T. (1955). **Group Centered Leadership**, Boston: Houghton Mifflin.
- Handy, C. (1976). **Understanding Organization**, Middlesex. England: Penguin Books.
- Hooland, r. (1996). **To Lead Or Empower**, Çev. Işıl Tümerkan. Önce Kalite Dergisi. Kalder. Yıl:4. Sayı:16.
- İzgören, Ş. (1999). **İş Yaşamında 100 Kanguru**. Ankara: Bilim ve Sanat Kitabevi.
- Katz, D. And R. Kahn. (1977). **Örgütlerin Toplumsal Psikolojisi**. Çev. Halil Can, Yavuz Bayar. TODAİE Yayınları No:167. Ankara.
- Kabadayı, R. (1982). **"Okul Müdürlerinin Liderlik Davranışları ve Liderlerin GÜDÜLENMESİ"**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi.
- Kayıkçı, K. (1999). "Toplam Kalite Yönetiminde Liderlik". **Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi Dergisi**. Yıl:5. Sayı:20. Ankara: Pegem Yayıncılık.
- Koçel, T. (1984). **İşletme Yöneticiliği: Yönetici Geliştirme, Organizasyon, Davranış**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadi Enstitüsü 30. Yıl Yayınları No:1.
- Likert, R. (1967). **The Human Organization**. New York: McGraw-Hill.
- Mc Gregor, D. (1960). **The Human Side of Enterprise**. New York: Mc Graw Hill.
- Mc Gregor, D. (1970). **Örgütün İnsan İlişkileri Yönü**. (Çev.: Doğan Energin), Ankara: O.D.T.Ü. İdari Bilimler Fakültesi Yayınları No: 16.
- Mıhçıoğlu, C. (1968). **Personel İdaresinde Beşeri Münasebetler**. Ankara
- Mıhçıoğlu, C. (1968). "Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticilerin Eğitimi" **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi** XXIII.
- Peabody, R. (1964). **Organizational Authority: Superior-Subordinate Relationships in Three Public Service Organizations**, New York: Atherton Press.
- Podol, R. (1963). "Türk İdaresi:20. Asrın Ortasında İdareci" çev. Cahit Tutum. **Amme İdaresi Bülteni**.
- Shaskin, M. (1986). "True Vision in Leadership", **Training and Development**.
- Whyte, W. (1969). **Organizational Behavior: Theory and Application**, Homewood, III. : 19.

(Dördüncü Seri)
İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ/2
BİRİNCİ DÜNYA HARBİ DÖNEMİNİN AZ TANINAN BİR SİMASI:
TRABZON VALİSİ CEMAL AZMİ BEY

İsmail HACİFETTAHOĞLU*

Cemal Azmi Bey, ön adıyla Mehmed Cemal Azmi Bey, tarihimizin en buhranlı dönemlerinden olan 1890-1918 yılları arasında mülkî amirliklerde bulunmuş, özellikle Birinci Dünya Harbi boyunca yürüttüğü Trabzon Valiliği görevindeki başarılarıyla tanınan, dirayetli, korkusuz, fütursuz, fedakâr, kararlı, azimli ve müstakim karakteriyle temayüz etmiş bir idarecidir. Adı Ermeni tehciri ile anılmış, tutuklanmak istendiğinde ülkeyi terk ederek Berlin’e yerleşmiş, gıyabında yargılanarak idam cezasına çarptırılmış ve nihayet Berlin’de Ermeni komitacılarınca vurularak şehit edilmiştir. Yakın tarihimizin dikkate değer bu önemli siması, günümüzde yeterince tanınmamaktadır ve kendisi; Polis Umum Müdürlerinden, Halep, Bursa ve Konya valiliklerinde bulunmuş, Preveze ve Çorum’dan milletvekili olarak Osmanlı Meclis-i Mebusan’ında görev yapmış, İstiklâl Mahkemesinde yargılanmış olan Azmi Bey ile karıştırılmaktadır.¹

* Başbakanlık AAK Daire Başkanı /Tarih Araştırmacısı

¹ İlgili dönemle alakalı, yerli yabancı, hemen hemen bütün eserlerde bu karışıklığa rastlanmaktadır. Bunlardan birkaç örnek vermek, konunun açıklığa kavuşması, hataların tekrarlan-maması açısından faydalı olacaktır. Feroz Ahmad, İttihat ve Terakki adlı kitabında ‘Mehmed Cemal Azmi’ başlığı ile verdiği biyografide polis müdürü olan Azmi Bey’i anlatıyor. Ancak, sonunda “Berlin’de Ermeniler tarafından öldürülmüştür” diyerek 1922 tarihini veriyor. (Bkz. Feroz Ahmad, İttihat ve Terakki (1908-1914), İstanbul 1971, s. 244-245) Japon yazar Masayuki Yamauchi, Hoşnut Olamamış Adam-Enver Paşa kitabında ‘Mehmed Cemal Azmi’ başlığı ile iki Azmi’yi harmanlayarak veriyor ve Erik Jan Zürcher’in Millî Mücadelede İttihatçılık kitabında Azmi Bey’i 1926 yılında tutuklanan ünlü İttihatçılar arasında göstermesini ise yanlışlık olarak ifade ediyor. (Bkz. Masayuki Yamauchi, Hoşnut Olamamış Adam-Enver Paşa Türkiye’den Türkistan’a, İstanbul 1995, s. 331) Dr. Sabahattin Özel ise Millî Mücadelede Trabzon adlı eserinde Cemal Azmi Bey için “Ermeni komiteciler tarafından 17 Nisan 1922’de Berlin’de yaralanmış, 10 Aralık 1928’de Kütahya’da ölmüştür.” diyor. (Bkz. Sabahattin Özel, Millî Mücadelede Trabzon, Ankara 1991, s. 6) Bu iddiasını da Türk İnkılabı Tarihi Kronolojisi adlı kitaba dayandırıyor. Gerçekten de bu kitabın 40’ncı sayfasında 21 Mayıs 1919 günü olayları aktarırken “Trabzon Divan-ı Harbi Vali Cemal Azmi’yi tehcir cürmünden dolayı ölümüne mahkûm ediyor (Gıyaben),” diyor ve parantez içinde ekliyor: “(17.4.22 de Berlin’de yaralanmış, 10.12.28’de Kütahya’da ölmüştür)” (Bkz. Gotthard Jaeschke, Türk İnkılabı Tarihi Kronolojisi, Çev. Niyazi Recep Aksu, İstanbul 1939, Cilt: 1, s. 40) Karışıklığı

Doğumu ve Tahsil Hayatı

Trabzon eski valisi Cemal Azmi Bey (Mehmed Cemal Azmi) 1868 yılında Arapkir’de² dünyaya geldi. Babası Defter-i Hâkanî (tapu idaresi) müdürlerinden Osman Nuri Bey, annesi Gülsüm Hanım’dır. İlk tahsilini Arapkir’de, orta tahsilini İstanbul Mahmudiye Rüşdiyesi’nde ve Mülkiye Mektebi’nin İdâdî kısmında tamamladı. 1891 yılında ise Mülkiye Mektebi’nin yüksek kısmını iyiye yakın (Karib’ül-a’lâ) bir derece ile bitirdi. Ali Çankaya, Fransızca’ya vakıf olduğu, Ermenice’ye de aşina olduğunun sicilinde kayıtlı olduğunu belirtmektedir.³

Memuriyet Hayatı

Mülkiye’den mezun olan Cemal Azmi Bey Okulu bitirdiği yıl devlet hizmetine öğretmen olarak girer. Ali Çankaya, Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler adlı eserinde onun ilk memuriyet hizmetlerini şöyle sıralar: “22 Kasım 1891’de Elâziz İ’dâdîsi Jeoloji, Astronomi ve Trigonometri Dersleri Muallimliklerine tayin edilerek Devlet hizmetine girdi. 3 Ağustos 1892’de Şam Islâhhâne (=kimsesiz çocuklar yurdu) Mektebi Müdürlüğü’ne nakledildi. Nizâmî yaş haddini doldurduğundan 15 Ocak 1893’de Suriye Vilâyeti Maiyyet Me’murluğuna atandı. Burada kaymakamlık stajını bitirdikten sonra: 15 Mayıs 1896’da Suşehri, 15 Eylül 1898’de Usturumca, 10 Temmuz 1902’de Avrethisar, 28 Kasım 1907’de Kosova Merkez Kazâları Kaymakamlıklarına getirildi.”⁴

Cemal Azmi Bey’in Selânik Vilâyeti’nin Avrethisar Kazâsında kaymakam olarak görev yaptığı dönem, emperyalist ülkelerin tahrik ve teşvikleriyle Yunan, Sırp, Bulgar, Ulah gibi azınlıkların Balkanları adeta kan gölüne çevirdikleri

yapanlar arasında Cemal Kutay da katılarak Cemal Azmi Bey ve Dr. Bahaeddin Şakir Bey’in cenazelerine ait fotoğrafın altında “Sağ baştaki İttihad ve Terakki devrinin valilerinden emniyet umum müdürü Cemal Azmi...” ifadesine yer veriyor. (Bkz. Cemal Kutay, Şehit Sadrazâm Talat Paşa’nın Gurbet Hatıraları, İstanbul 1983, Cilt: 3, s. 1225.)

² Mücellidoğlu Ali Çankaya, Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler, Ankara 1968-1969, Cilt: III, s. 479. Cemal Azmi hakkında bilgi veren kaynaklardan Milli Nevsal, onun Mamu-retülaziz’de (bugünkü Elâzığ ili) doğduğunu bildirmektedir. (Bkz. Milli Nevsal, 1339 sene-i maliyesine mahsus, İkinci sene, Naşiri: Kanaat Kütüphanesi, İstanbul 1339/1923, s. 314) Bunun, Arapkir’in o yıllarda uzunca bir süre adı geçen vilâyete bağlı kalmasından kaynaklandığı anlaşıyor. Arapkir önceleri Diyarbakır Vilâyetine bağlı iken, mülki taksimatta 1847’de yapılan değişiklikle Mamuretülaziz Sancağı’na, 1878 yılında ise, bu sancağın vilâyet olmasıyla Mamuretülaziz Vilâyetine, bilahare de Malatya Vilâyeti’ne bağlanmıştır.

³ Ali Çankaya, a.g.e., s. 480.

⁴ Ali Çankaya, a.g.e., s. 480.

döneme rastlar. Bu sırada Selânik'e bağlı Serez Sancağı Razlık Kazasında Bulgarların isyan girişimleri alınan yoğun güvenlik tedbirleri sonucu zorlukla önlenebilir. Başarıya ulaşamayan Bulgar komitacıları, kendilerine baskı ve zulüm yapıldığı iddialarıyla hamileri olan ülkelerin sefaretlerine ve Hükümete şikâyetlerde bulunurlar. Kaymakamın ve diğer yöneticilerin görevden alınmalarını ve cezalandırılmalarını isterler. Razlık Kaymakamı, daha sonraki dönemlerin meşhur valisi, Tahsin (Uzer) Bey'dir. Şikâyetler kısa zamanda etkisini gösterir ve hükümet tarafından görevlendirilen Umumi Müfettiş, olayları destekleyen ülkelerin de baskılarıyla, kaymakamın görevden uzaklaştırılmasını ister. Ancak, Selânik Valisi Hasan Fehmi Paşa, Bulgar çetelerine karşı amansız bir mücadeleye giren ve bu sayede bölgesinde asayişin temin eden bir kaymakamın yeterli delil olmadan, görevden el çektilmesini kabul etmez. Yabancı misyon şeflerinin baskılarını münasip bir şekilde yatıştırarak, şikâyet konusu olayların tahkiki için Avrathisar Kaymakamı Cemal Azmi Bey başkanlığında bir savcı ve üç doktordan oluşan bir araştırma komisyonunu Razlık'a gönderir. Cemal Azmi Bey'in Razlık Kazasında yürüttüğü tahkik çalışmaları ve düzenlediği raporu hakkında Makedonya Eşkiyalık Tarihi ve Son Osmanlı Yönetimi adlı kitabında Tahsin Uzer şöyle diyor:

“Avrathisar Kaymakamı Cemal Azmi Bey'in başkanı bulunduğu komisyon iki ay uğraştı. Mezarlar açılarak cesetler otopsiye tabi tutuldu. Bu çalışmanın sonunda Polis Eyüp Efendi ile Jandarma Çavuşu Mustafa'nın yargılanmalarına karar verildi. Şükranla belirtmek isterim ki, Vali Hasan Fehmi Paşa sonradan her ikisini de kurtardı. Yapılan iddialardaki baskı doğru, öldürme yakıştırmaları ise tamamen yalandı, uydurma idi.

Bu komisyonun raporu dolayısıyla, ben şahsen Cemal Azmi Bey'in büyük insanlığını gördüm. Başka biri olsaydı, belki de umumî müfettişin, Bâbüâlî'nin taltifine ulaşmak amacıyla kötülük edebilirdi. Cemal Azmi Bey ise yazdığı mufassal telgraf şeklindeki raporunda:

“Canımı feda edercesine görevimi yaptığımı ve bu cansiperane hizmetten ötürü, ikinci rütbe Mecidî nişanı ile onurlanmamı ileri sürüyordu.”⁵

Selânik Valisi Hasan Fehmi Paşa, Cemal Azmi Bey'in bu raporu ile, olayları yakından takip eden konsolosları, Bâbüâlî'yi ve umumî müfettişi ikna ederek olayı kapatmış, ayrıca da başarılı çalışmalarından dolayı Razlık Kaymakamı Tahsin Bey'e teşekkür telgrafi çekmişti.⁶

Cemal Azmi Bey, Kosova Merkez Kazaları kaymakamlığında bulunduğu sırada gizli İttihad ve Terakki Cemiyeti'ne girerek İkinci Meşrutiyet'in ilânında

⁵ Tahsin Uzer, Makedonya Eşkiyalık Tarihi ve Son Osmanlı Yönetimi, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara 1999, s. 128-129.

⁶ Tahsin Uzer, a.g.e., s.129.

aktif rol oynar. Meşrutiyet'in ilânının ardından, 25 Ocak 1909 tarihinde Senice Mutasarrıf vekillğine tayin edilir. Bu görevde asaleti tasdik edildikten sonra, 19 Temmuz 1911'de Siverek, 11 Temmuz 1912'de Bolu, 9 Nisan 1914 tarihinde ise Lazistan Sancağı Mutasarrıfı olur.⁷

Trabzon Valiliği

Birinci Dünya Harbinin patlak vereceği emareleri belirmeye başladığında, iktidarda bulunan İttihad ve Terakki Hükümeti de savaş ihtimalini gözönüne alarak gerekli hazırlıkları yapmaya başlamıştı. Bu hazırlıklar cümlesinden olarak, İttihad ve Terakki ve Teşkilât-ı Mahsusa'nın İstanbul'daki ileri gelenleri savaş hazırlıklarını yürütmek, muhtemel savaş bölgelerindeki faaliyetleri organize etmek üzere çeşitli bölgelere gönderildiler. İttihad ve Terakki Trabzon murahhaslığına, bu teşkilâtın fedailerinden, eski asker Nail Bey (Yenibahçeli Nail) tayin edilmişti. Nail Bey, İttihad ve Terakki Merkez-i Umumi azasından Rıza Bey (Yusuf Rıza Bey) ile Trabzon'a giderek çalışmalara başladı.

Nail ve Rıza Beyler Trabzon'da teşkilât yapmak göreviyle meşgul olurken, öncelikle mıntıklarında bulunan mülki amirliklere kendi ölçülerine göre "çalışkan, müstakim ve dağlarda bulunan eşkıyayı kendilerine inkıyat ettirecek (teslim ettirecek)" kişileri tayin ettirmeye çalışıyorlardı. O tarihte Rize Sancağı Mutasarrıfı olan ve "eli sopalı mutasarrıf" namı verilen Cemal Azmi Bey'in bu vasıflara uygun olduğu düşünülerek Trabzon Valiliğine tayininin yapılması sağlanmıştır.⁸ Kendisine olağanüstü sivil ve askeri yetkiler de tanınan Cemal Azmi Bey'in Trabzon Valiliği dört yıla yakın sürdü.

Osmanlı İmparatorluğu'nun sonunu hazırlayan bu harp yılları, ülkenin olduğu gibi Trabzon'un da en hicranlı yıllarıydı. Birinci Dünya Harbi başladığında Trabzon Vilâyeti 1.222.947 kişilik bir nüfusa sahipti. İpek Yolunun denize açılan kapısı olan Trabzon, konumu itibarıyla hayatî önemi haizdi. Yeterli tarım arazisine sahip olmamasına rağmen hem kalabalık nüfusunu, hem de bölgesinde konuşlandırılan 3 Üncü Ordu'yu beslemek; limanı ve özellikle karayolu ulaşımı

⁷ Ali Çankaya, a.g.e., s. 480.

⁸ Arif Cemil, I. Dünya Savaşı'nda Teşkilât-ı Mahsusa, İstanbul 1997, s.20. Ali Çankaya, Cemal Azmi Bey'in Trabzon Valiliğine atandığı tarihi 9 Ağustos 1915 olarak vermektedir. (Ali Çankaya, a.g.e., s. 480) Ancak, olaylar ve belgeler Cemal Azmi Bey'in Dünya Harbinin başından itibaren (Ağustos 1914) Trabzon Valiliği görevini yürüttüğünü göstermektedir. Çankaya'nın verdiği tarihte, tarih çevirme veya tashihten kaynaklanan bir hata olduğu anlaşılıyor. Trabzonlu tarihçi Mahmut Goloğlu, Cemal Azmi Bey'in Trabzon Valiliğine atama tarihini daha öne alarak 1913 olarak gösterir ki, doğru değildir. (Bkz. Mahut Goloğlu, Trabzon Tarihi – Fetihten Kurtuluşa Kadar, Trabzon 2000, s. 166) Tahsin Uzer, bu tayinin yapılmasında etkisinin olduğunu söylemektedir. (Bkz. Tahsin Uzer, a.g.e., s.129)

elverişsiz olmasına rağmen de Ordu'nun ihtiyaç duyduğu her türlü malzemenin ulaştırılması işlerini üstlenmek zorundaydı.

Teşkilât-ı Mahsusa ve Cemal Azmi

Dünya Harbi'nin başlamasıyla birlikte Trabzon, çeşitli ülkelere ait istihbarat teşkilâtlarının önemli üslerinden biri haline gelmişti. Almanya, İngiltere, Rusya, İran, İtalya, Fransa ve Yunanistan gibi ülkelerin konsolosluklarının, okul ve benzeri kuruluşlarının bulunduğu şehirde beşinci kol faaliyetleri yoğunluk kazanmıştı. İtilâf devletleri Ermenileri, Rumları ve Gürcüleri çeşitli vaatlerle Osmanlılar aleyhine kışkırtmak, isyan çıkartmak, çeteler halinde örgütlendirip silahlandırarak askeri arkadan vurdurmak için yoğun şekilde çalışırlarken, Almanlar daha ziyade Gürcüleri Ruslara karşı teşkilâtlandırmak için üs olarak Trabzon'u seçmişlerdi. Buna mukabil Enver Paşa'nın kurduğu Osmanlı entelijans teşkilâtı (Teşkilât-ı Mahsusa) da Küçük Efendi namı ile tanınan Kara Kemal, Yakup Cemil, Yeni bahçeli Nail, Rıza, Filibeli Hilmi, Dr. Bahaeddin Şâkir gibi önemli mensuplarını bu bölgede görevlendirmişti. Vali Cemal Azmi Bey, Trabzon ve çevresinde yoğun faaliyetlerde bulunan Teşkilât-ı Mahsusa'ya her türlü destek ve yardımı veriyor, toplantılarına katılıyordu. Bilahare intisap merasimi ifa edilerek bu gizli teşkilâtın mensubu durumuna gelmişti.⁹

Teşkilât-ı Mahsusa, Rusya ile muhtemel bir harpte, gayr-i nizami harp etmek üzere bölgede çeteler teşkil edilmesine ve çetelerin içinde yer alacağı Teşkilât-ı Mahsusa alaylarının kurulmasına hız vermişti. Bu çetelerin önemli bir kısmı ise Rize bölgesinde dolaşan eşkiyadan oluşmuştu. Eşkiyanın dağdan inmesini ve çeteler halinde adı geçen teşkilâtın emrine girmesini, daha önce bölgede Mutasarrıflık yapmış olan Cemal Azmi Bey sağlamıştı.

Cemal Azmi Bey eşkiyaya; “Vatanın geçirdiği tehlikeli anlarda şekavete devam etmelerinin doğru olmadığını, dehalet ederek memlekete hizmet etmelerini ve şayet dehalet edecek olurlarsa hükümetin atıfetine mazhar olacaklarını, aksi takdirde satvet-i hükümetin kendilerini her surette tenkile muvaffak olacağı” şeklinde haberler göndermişti. Vali Bey'in vilâyet sathında faaliyet gösteren eşkiya elebaşlarına gönderdiği bu mesaj, kısa zamanda etkisini gösterdi. Dağdan inen eşkiyadan çeteler oluşturularak cephelere gönderildi.¹⁰

Cemal Azmi Bey'in çete teşkili çalışmaları hakkında, o sıralar Pulathane¹¹ Tabur Komutanı olan Binbaşı Süleyman Bey, manzum olarak kaleme aldığı hatıratında şöyle diyor:

⁹ Arif Cemil, a.g.e., s. 26.

¹⁰ Arif Cemil, a.g.e., s. 84.

¹¹ Trabzon'un bugünkü Akçaabat İlçesi.

Belediye reisi bir gün gelmişti bana
 Dedi; “Vali istiyor, gideceğiz yanına.”
 Gittik gördük Valiyi, dedi; “Otur şuraya
 Bilir misiniz, ne için siz geldiniz buraya?
 Altı yüz eşkiya var, bunlar harbe gidecek
 İyi hizmet göreni hükümet affedecek.
 Bunların başlarına bir kumandan istiyor
 Oraya da ahali hep seni gösteriyor.”
 Dedim ki: “Ben askerim, benim kumandanım var
 Her ne emrederlerse ona itaatim var.”
 Dedi; “Bizim de sizden istediğimiz budur
 Şimdi buyurun gidin, bütün arzumuz odur.”
 Birkaç saat sonra gittim Pulathane’ye
 Baktım şifreler gelmiş bizim yazıhaneye.
 Biri Ordudan idi, birisi de Fırkadan
 Şu mana çıkıyordu bu her iki şifreden.
 Bilâ-müddet mezunsun git Valinin emrine
 Zâbitândan birini vekil eyle yerine.
 Gittim doğru Valiye emirleri gösterdim.
 Bir şerefli iş görmek zaten ben de isterdim.
 Koydu masa üstüne on Osmanlı altını
 Dedi; “Elbise için alın şimdilik şunu.
 Bunun ile bir sivil elbise yaptırırsın
 Beylikten de bir binek hayvanı aldırırsın.
 Bu çete efradı ile hududa gideceksin
 Onların hizmetini sen tasdik edeceksin.
 İki üç güne kadar yola çıkmalısınız.
 Ona göre bugünden hazırlanmalısınız.”¹²

Oluşturulmalarında, silâh, teçhizat ve iaşelerinin temininde Cemal Azmi Bey’in büyük gayretleri olan bu çetelerin bir kısmından, -kötü sevk ve idareleri sonucu- maalesef istenilen netice elde edilemedi. Büyük bir kısmı ise, harbin nihayetine kadar, vatan savunmasında kahramanlıklarla dolu çok büyük yararlılıklar göstermiş, Ruslara ağır kayıplar verdirmişlerdir.¹³

¹² Binbaşı Süleyman Bey’in Manzum Anıları, Memleketim Trabzon Mahallem Tekfûrcayır, Haz. Ömer Türkoğlu, Ankara 1997, s. 130-131.

¹³ Cemal Azmi Bey’in Teşkilât-ı Mahsusa ile ilgili faaliyetleri hakkında geniş ve mevsuk bilgi için bkz. Dr. Vahdet Keleşyılmaz, Kafkas Harekâtının Perde Arkası, OTAM Dergisi, Ankara 2000, sayı: 11, s. 277-304. Hatırat nevinden bilgi için Arif Cemil Bey’in a.g.e. ile Binbaşı Süleyman Bey’in a.g.e.’ne bakılabilir.

Ermeni Faaliyetleri ve Rusya

Yukarıda değinildiği gibi harp öncesi ve sırasında Rusya, Ermenilere bağımsızlık vaadinde bulunarak onları kendi tarafına çekmek, kendi topraklarında bulunan Ermenilerden çeteler oluşturmak, orduyu arkadan vurdurmak, isyan ve kargaşa çıkartmak için de ülke içindeki Ermenileri teşkilâtlandırmak yönünde yoğun faaliyetler yürütüyordu. Vali Cemal Azmi Bey bu faaliyetleri yakından takip ediyor ve mukabil tedbirleri almaya çalışıyordu. 8 Ekim 1914 tarihiyle çektiği şifreli telgrafta, Hopa Kaymakamlığı vasıtasıyla elde ettiği, Rusların bu yöndeki faaliyetlerine dair bilgileri Hükümete şu şekilde bildiriyordu:

“Rusya’daki Osmanlı ve Rus Ermenilerinden 800 kişilik bir çetenin Rus Hükümetince teslim olunarak (silahlandırılarak) evvelsi akşam geceleyin Batum’dan hareket ederek Artvin taraflarına gittikleri ve bunların Artvin ile Ardanaç arasında taksim edileceği ve Rus Hükümetinin verdiği istiklâl vaadi üzerine memalik-i Osmaniye’de ihtilâl-i asayiş ve taarruz maksadıyla teşekkül eylediği ve bu komitenin gönüllü miktarı Rumlar ve Ermenilerden vesaireden ibaret olarak 7000’e balığ edileceği ve güya Türk çetelerinin İran ve Ermiye cihetinden taarruzunda bunlar da hudutlarda taarruza ve ika-yı faziha cüret edecekleri haber verilmiştir.”¹⁴

Trabzon, Anadolu’nun en işlek limanı olduğundan Ermenilerin seferberlikten önce de bu bölgede düzenli komita teşkilâtları ve şubeleri mevcuttu. Buradaki Ermeni komitaları Sivas, Karahisar-ı şarkî (Şebinkarahisar), Van, Erzurum gibi bölgelerdeki Ermeni çetelerine silâh sevkiyatını Trabzon ve civarındaki iskelelerden bu bölgelere ticari eşya sevk eden büyük tüccarlar aracılığı ile yapıyorlardı. Ermenilerin silâh ihracatı için bir önemli iskele de Giresun limanı idi. 1916 yılında yayınlanan “Ermeni Komitelerinin Amal ve Harekât-ı İhtilalcîyesin” adlı belgelere dayalı eserde bu hususta şu bilgiler yer alıyor:

“Burada komisyoncu Vahan Badriyan ile Kel Artin isimindeki iki şahıs bütün bu silâh ihraç ve sevkiyatını idare etmişler ve adı geçen Artin’in Rus vapurundan çıkarmakta olduğu bir saman balyasının vinçten gevşeyerek dağılması üzerine arasından dört yüz martin ile birçok mazeret tüfekleri ve hayli miktarda mermi çıkmış ve rüsumat ambarından Ermeni balyaları ait ticari mallar arasında da birçok tüfek ve cephane bulunmuştur.”¹⁵

¹⁴ Askeri Tarih Belgeleri Dergisi, Aralık 1982, Sayı: 81, s. 33-34.

¹⁵ Ermeni Komitelerinin Emelleri ve İhtilâl Hareketleri, Hazırlayan: Prof. Dr. Mehmet Kanar, İstanbul 2001, s. 260.

Ermeniler, Trabzon'da ve Trabzon'a bağlı sancak ve kazalarda ekonomik bakımdan yüksek bir konumda bulunuyorlardı. Dünya Harbinin başladığı ilk günlerde ilân edilen seferberliğe kendileri uymadıkları gibi Türkleri de askerlikten nefret ettirmeye çalışmışlardı. Trabzon'un ve Giresun'un Rus donanması tarafından bombardımanları sırasında sevinç gösterileri yapmışlar, Müslüman halkı tahkir etmek suretiyle tahammül edilemez taşkınlıklarda bulunmuşlardı. Ermeni papazları, Ermeni köylerini dolaşıyorlar ve "Az zaman sonra Türkler Ruslara mağlup olacaklar. Ruslar önden, biz arkadan Osmanlı ordusunu perişan edeceğiz."¹⁶ tarzında konuşmalar yaparak Ermenileri isyana, eli silâh tutan fertleri askerde olan Müslüman ahaliyi katletmeye teşvik ediyorlardı. Bunun sonucu da Osmanlı ordusunda silâh altında bulunan Ermeniler silâhlarıyla birlikte firar ederek ya Rusların tarafına geçiyor, ya da arkadaki Ermeni çetelerine katılarak orduyu arkadan vurmaya çalışıyordu.

Uzun yıllar Balkanlarda görev yapan Cemal Azmi Bey, bu bölgede baş gösteren ayrılıkçı faaliyetlere karşı takınılan müsamahakâr tavrın ne büyük facialara sebep olduğunu bildiğinden Vali olarak bölgesinde mümkün olan tedbirleri almaya ve gerekli uyarılarda bulunmaya çalışmıştır.

Ermeni Tehciri

Rusların ve diğer İtilâf devletlerinin Anadolu'da müstakil bir Ermeni devleti kurduracakları vaadiyle kandırdıkları Ermeni komiteleri, savaş sırasında Osmanlı Devleti aleyhine İtilâf devletleri yanında faaliyetlerine hız vermişlerdi. Bu faaliyetlerin belli başlıları şunlardır:

- Ermeni komite mensupları askerî sevkiyatın yapıldığı yolları tahrip ediyorlar, köprüleri havaya uçuruyorlardı. Bunların bazı limanları mayınlamaya bile teşebbüs ettikleri tesbit edilmişti. Ermeni çeteleri, cephelere sevk edilen asker ve askerî malzemeyi yol güzergâhlarında kurdukları pusulara düşürerek, insanları katlediyor, malzemeye el koyuyorlardı.
- Askerî mühimmat ve cephanelerin bulunduğu depolara sabotajlar düzenlemeye başlamışlardı. Cephelerde ve cephe gerilerinde isyanlar çıkarmaya başlamışlardı.
- Mektep, kilise, hastane ve hatta Amerikan insani yardım kuruluşlarının mekânlarına stok ettikleri silâhlarla teşkil ettikleri kalabalık ve kuvvetli çetelerini silahlandırarak, Türk ve Müslüman köylerini basıyorlar ve kadın-erkek, çocuk-ihthiyar demeden masum

¹⁶ a.g.e., s. 366.

insanları toplu halde katlediyorlardı. Bundan maksatlarının, katliam yaptıkları bölgelerde nüfus oranını lehlerine çevirmek olduğu anlaşıyordu.

- Osmanlı'ya düşman olan, istisnasız bütün devletlere casusluk yaptıkları tesbit edilmişti. Dünyanın her tarafına uzanmış teşkilatları ve propaganda imkânları ile aleyhimize büyük kampanyalar yürütüyorlardı.
- Hududa yakın yerlerde sulara zehir kattıkları ve ilâç ambalajlarını değiştirerek içlerine zehirli ilâçlar koydukları defalarca tesbit edilmişti.

Ermeni komitelerinin, Seferberliğin ilânından itibaren 10 aya yakın sürdürdükleri, bu ve benzeri faaliyetleri karşısında mahalli tedbirlerle başa çıkamayan Hükümet, 27 Mayıs 1915 tarihinde Ordunun emniyetini sağlamak için, harp sahasında bulunan Ermenilerin iç bölgelere göç ettirilmesini bir tedbir olarak düşündü ve daha sonra 'tehcir kanunu' olarak adlandırılan kanunu çıkarttı. İçinde Ermeni adı geçmeyen bu düzenlemenin hedefi Ermeni halkı değil, kanlı, zalim, akıl almaz vahşet ve cinayetler işleyen Ermeni komiteleri idi.¹⁷ Bu kanun Trabzon Vilâyeti'nde, Vali Cemal Azmi Bey'in yönetiminde uygulandı ve tamamen hukukî bir çerçevede gerçekleştirildi, sürekli Hükümetin talimatları ve bilgilendirilmesi ile yürütüldü.¹⁸ İddia edildiği gibi bu uygulamada bir katliam ve soy kırım katiyen söz konusu olmamıştır. Ancak, hava şartlarının müsait olmaması, bulaşıcı hastalıkların yaygınlığı insan telefâtına sebep olmuştur. Buna ilâveten, alınan tedbirlere rağmen sevkîyat sırasında -maalesef- zaman zaman kötü muamele, öldürme ve yağmalama olayları meydana geldiği de bir gerçektir. Ancak, Hükümetin bu olayları yapan veya sebebiyet veren kişiler hakkında gerekli işlemleri yaptığı da belgelerle sabittir.

Harp İçinde Nakliyat

Doç. Dr. Süleyman Beyoğlu, arşiv belgelerine dayandırdığı ve Trabzon tarihi ile ilgili bir sempozyumda sunduğu tebliğinde o günün Trabzon'unun ulaşım imkânlarını, daha doğrusu imkânsızlıklarını şöyle tesbit ediyor:

"Arazi yapısı oldukça engebeli olan Trabzon'da yollar yeterli olmadığından özellikle deniz yoluyla taşımacılık yoğunluk kazanıyordu. Ancak Rus harp gemilerinin gidip gelen kayıkları taciz ve tahrip etmesi deniz taşıma-

¹⁷ Geniş bilgi için bkz. Doç. Dr. Azmi Süslü, *Ermeniler ve 1915 Tehcir Olayı*, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Yayını, Ankara 1990.

¹⁸ Ermeni tehcirinde Trabzon Vâilîliği ile Dahiliye Vekâleti arasındaki yazışmalar için bkz. *Armenians in Ottoman Documents (1915-1920)*, Ankara 1995, s. 60, 62, 72, 77 vd.

cılığını azalttığı gibi, riskli hale getiriyordu. Aslında kayık sayısı artan ihtiyaca yetmiyordu. Trabzon ve 3. Ordu için gerekli eşya ve zahirenin sağlanması karayolu kullanımını her geçen gün arttırdı. Karayolu taşımacılığı eşek, at, öküz arabaları veya develerle yapılıyordu. Mevcut araba ve yük hayvanlarının azlığı ile engebeli yol ve arazileri aşma zorluğu insan faktörünün taşımacılıktaki önemini bir kat daha artırıyordu. Meselâ 1915 yılı başlarında Trabzonlular her gün 100.000-150.000 kilo erzak ve levazımı 3. Orduya taşıyordu. 3. Ordu devamlı ve zamanında erzak ve levazım istiyor, Valilik ise erzak ve nakliye vasıtalarının azlığından yakınıyordu.”¹⁹

Vali Cemal Azmi Bey ve ekibi nakliyede yaşanan bu zorlukları aşmanın yolunu, halkla bütünleşmekte ve onların vatan sevgilerini harekete geçirerek insan üstü bir gayretle çalışmalarını sağlayacak teşkilâtları kurmakta buldular. Bu teşkilâtların en önemlilerinden birisi Hamal Taburları idi. O günleri yaşayan Mustafa Reşit Tarakçıoğlu bu taburlar ve nakliyat hakkında şu bilgileri veriyor:

“Kafkas cephesine gönderilmek üzere İstanbul’dan yük veya savaş gemileri ile Trabzon Limanı’na gelmiş olan türlü savaş eşya ve araçlarını vakit geçirmeksizin çarçabuk gemilerden iskeleye çıkarmak ve oradan da Erzurum’a gönderilmeleri için iskele üzerinde uzun boylu alıkoymayıp Maçka’ya doğru şehirden uzaklaştırılmaları lâzımdı. Zira, Trabzon’a oldukça yakın bulunan Batum Limanından bir Rus denizaltısının Trabzon Limanına sokularak savaş gemilerimizi torpillemeleri veya savaş gemilerinin iskeleye yığılmış olan malzemeleri top ateşine tutarak yok etmek ihtimalleri vardı.

İşte bu nedenlerden ötürü boşaltma ve kaldırma hazır kuvveti olarak “Hamal Taburu” adı altında bir tabur meydana getirilmişti. Bu tabura denizcilikte veya hamallıkta yetişmiş olan genç askerler alınmakla beraber, aralarına boyun bağlı tüccar çocukları da sıkıştırılmıştı. Hamal Taburu erleri evlerinde yatar, çoluk çocuklarının sofralarında yemeklerini yer, ölüm tehlikesinden ve gurbet hasretinden uzak olduğu için her genç bu tabura girmek için bin kapının tokmağına sarılırdı.

Gemilerden cephane sandıkları iskeleye çıkarılıp yığılınca, bunların bir an önce arabalara yükletilmesi için yalnız Hamal Taburu’nun erleri değil, başta Trabzon’un vatanperver, gayretli Valisi Cemal Azmi Bey olmak üzere, sivil halkın sandıkları omuzlayıp taşıdıklarını gözümle gördüğüm gibi, o çalışmalara ben de birkaç defa katılmışım.”²⁰

¹⁹ Doç.Dr. Süleyman Beyoğlu, Birinci Dünya Savaşında Trabzon (1914-1919), Trabzon Tarihi Sempozyumu Bildirileri, Trabzon 1999, s. 479-480.

²⁰ Mustafa Reşit Tarakçıoğlu, Trabzon’un Yakın Tarihi, Trabzon 1986, s. 12.

Olağanüstü şartlar ve imkânsızlıklar sebebiyle, Trabzon'a askerî malzeme ve mühimmat taşıma görevi, yük gemileri yerine donanmanın efsane gemileri Yavuz ve Midilli'ye verilmişti. Yapılan bu teşkilât sayesinde, Trabzon Limanı'na giren Yavuz yarım saatte, Midilli ise 15 dakikada boşaltılarak Limanı terk etmeleri sağlanıyordu. Midilli Kruvazörünün o günkü subaylarından Dönitz, böyle bir seferde Trabzon'da Vali Cemal Azmi Bey'in kendilerini karşılamasını ve geminin boşaltılması için oluşturulan müthiş organizasyonu şöyle ifade ediyor:

“Midilli yaklaştı, şehir daha büyüdü. Bir motorbot gemiye doğru yöneldi. Vali ve liman reisi gemiye geliyordu. Getirdiğimiz şeyleri teslim almak için her şeyi hazırlamışlardı. Mavna filoları (!) etrafta kürek çekip dolaşıyorlardı. Midilli stop etti ve demirledi. Mavnalar aborda oldular. Halatlar atıldı. Her taraftan bordamızın serbest olan her yerinden hummalı bir acele ile malzemenin boşaltılması başladı.”²¹

Mahmut Goloğlu, Trabzon Tarihi adlı eserinde 1915 Eylül ayı içinde nakliyatı sağladığımız 300 kadar yelkenliyi Rus donanmasının yok ettiğini belirterek diyor ki:

“1915 Ekiminde Türk ordusunun yiyecek ve donatım eşyasındaki sıkıntısı son derece vardı. Buna bir çare bulabilmek için Elâzığ, Bitlis, Trabzon Valileri 14.10.1915'te Erzurum'da toplandılar. Trabzon ilinin her gün 50 ton yiyeceği Erzurum'a gönderilmek üzere Bayburt'a yollamasına karar verildi. Trabzon Valisi Cemal Azmi Bey görevi kabullendi ve eşsiz acılar içindeki Trabzon bu vatan hizmetine de dört elle sarıldı. Vali Cemal Azmi Bey, olağanüstü bir çaba ile büyük hizmetlerde bulundu. Ordu Komutanlığı bu durumu takdirle karşıladı.”²²

Vali Cemal Azmi Bey, 3. Ordunun ihtiyaçlarının nakli faaliyetlerini Trabzon'un işgalinden sonra vilâyet merkezini taşıdığı Ordu'da da, bütün imkânsızlıklara rağmen, aynı hızla sürdürdü. Bu hususta Süleyman Beyoğlu şu bilgiyi veriyor:

“3. Ordunun ihtiyacı olan erzakın bir kısmı denizden Ordu ve Giresun'a geliyordu. Erzak Ordu'dan Mesudiye'ye Giresun'dan Tamdere'ye sevk ediliyordu. Hayvan hastalıkları ve askerin satın alması nedeniyle ahali elindeki nakliye araçları yok denecek kadar azalmıştı. Bu nakliyat genellikle askerlik çağı dışındaki erkeklerle, kadınların sırtlarında yapılıyordu. Bu davranış Trabzonluların seferberlik başından beri orduya karşı gösterdikleri feda-

²¹ Amiral Dönitz'in Hâtıraları, Çeviren: Mete Canitez, Hayat Tarih Mecmuası, 1 Temmuz 1966, yıl:2, Cilt: 1, Sayı: 6, s. 86.

²² Mahmut Goloğlu, a.g.e., s. 171.

kârlığın güzel bir örneğiydi. Vali Cemal Azmi Bey bunu, ‘**Bir kadının kar üstünde arkasında 30-40 okkalık yüküyle 70-80 km’lik mesafeyi almış olması halkın hamiyet ve muhabbetini gösterir**’ ifadesiyle anlatıyordu.”²³

Trabzon Vilâyeti halkı, Cemal Azmi Bey önderliğinde gerçekten aşılması mümkün görülmeyen büyük engelleri vatan aşkıyla aşıyor ve vatani için kendisinden bekleneni fazlası ile yerine getiriyordu. Vali Cemal Azmi Bey de Trabzon Vilâyeti halkının ordu ve vatan adına her türlü fedakârlığı yaptığını, denizden kayıklarla, karadan karlarla kaplı 35 saatlik yolda yaya olarak sırtlarında erzak taşıdıklarını vurguluyordu.²⁴

Askerin Giyecek İhtiyacının Karşılanması ve Acil Sabun Talebine Çözüm: Zeytin Yağı Yerine Fındık Yağından Sabun

Harp yıllarında, yurt genelinde görülen zeytinyağı ve sabun darlığı çok önemli problemlerden birini teşkil ediyordu. Sabun temin edilemediğinden halkın sağlığı yeterince korunamıyor, özellikle asker arasındaki salgın hastalıklar giderek daha fazla can alıyordu. Bu zor günlerde, Trabzonlunun pratik zekâsı Vali Cemal Azmi Bey’in organizatörlük kabiliyetiyle birleşerek, orduya gönderilmek üzere fındık yağından sabun imal edilmiş ve bu sıkıntının bölgeye yönelik kısmı önemli ölçüde çözülmüştü. İlk etapta kurulan iki kazanda haftada 5.000 kilo sabun elde ediliyordu. Vali Cemal Azmi Bey’e göre bu sabun, zeytinyağından yapılan sabundan hiç de farklı değildi. Üstelik de daha ucuza elde ediliyordu.²⁵

3. Ordunun kaput, elbise, ayakkabı, çamaşır gibi ihtiyaçlarının bir kısmı da Trabzon’da kurulan imalâthaneden karşılanıyordu. 400-500 kişinin çalıştığı imalâthanede her ay orduya 5.000 takım giyecek elbise, 3.000 çift ayakkabı, 25-30.000 kadar da ekmek torbası yapılmaktaydı.

Rusların Bombardımanları Karşısında Cemal Azmi Bey

Birinci Dünya Harbinin başlaması ile birlikte Rus donanması sürekli olarak Trabzon’u, çevre yerleşim birimlerini ve limanları top ateşine tutmakta; limanlarda bulunan deniz vasıtalarını imha etmekte idi. Cemal Azmi Bey, bombardımanlar karşısında halkın sükûnetini bozmaması, telâşa kapılmaması için sürekli aralarında olmuş, gerekli tedbirleri alarak normal yaşantının sürmesini sağlamaya çalışmıştır. Onun Trabzon’un bir bombardıman sırasındaki gayretleri ve bu gayretlerin halkın üzerinde meydana getirdiği tesirler, o günleri yaşayan Muzaffer Lermioğlu’nun hâtıralarına şu şekilde yansımaktadır:

²³ Doç.Dr. Süleyman Beyoğlu, a.g.t., s. 484.

²⁴ Doç.Dr. Süleyman Beyoğlu, a.g.t., s. 484.

²⁵ Doç.Dr. Süleyman Beyoğlu, a.g.t., s. 480.

“Tutuşan evlerin çatırtıları infilâk seslerine karışarak dehşetli uğultular ile etrafı sarsıyor, kıpkızıl bir cehennem haline getiriyor. Bu cehennemin içinde yalnız büyük bir adam; Vali Cemal Azmi Bey, korkusuz, fütursuz maiyetindeki birkaç silahlı ile her şeyin alt üst olduğu bu şehirde, bu şehrin dar sokaklarında dolaşıyor, icap edenlere emir veriyor, halka cesaret telkin ediyordu. Tam zamanında Ortahisar Camii imamı Dağıstanlı merhum Ahmet Efendi dindarâne bir tevekkülle korkusuz ve endişesiz bu cehennemin içinde tereddüt göstermeksizin, her an yıkılmak tehlikesi arz eden, top ateşleriyle sarsılan minareye çıkıyor. Her vakit ki gibi metin ve vakur. Ellerini kulaklarına kaldırarak ahenkli bir sesle Allah-u Ekber!.. Allah-u Ekber!.. diye akşam ezanını okuyor.”²⁶

Trabzon’un Tahliyesi ve Vilâyet Merkezinin Ordu’ya Nakli

16 Şubat 1916 tarihinde Erzurum’un Rus kuvvetleri tarafından işgal edilmesi üzerine Vali Cemal Azmi Bey Vilâyet Meclis-i Umumî azalarını toplayarak durumu müzakere etmiş ve Trabzon’dan ailelerin uzaklaştırılmasının yerinde ve ihtiyatlı bir hareket olacağı kararına varmıştı. Bu karar gereği Trabzon’un tahliyesi için gerekli plânlar hazırlanmış ve çalışmalar başlatılmıştı. Bu arada Rus kuvvetleri Rize’yi işgal etmişler ve Trabzon’a doğru ilerlemeye başlamışlardı. Cemal Azmi Bey’in tahliye plânlarını sağlıklı yürütebilmesi için zamana ihtiyacı vardı. Halkın bir an önce harp sahasını boşaltması için her tarafı emirler yağdırıyordu. Lermioğlu, Cemal Azmi’nin Akçaabat Kaymakamına bu husustaki talimatı hakkında;

“23 Şubat: Vali Cemal Azmi Bey telefonla halkın kasabadan çıkarılmasını, Yoroza kadar tek mil köylerin sivil halktan tahliye edilmesini, askerî nakliyata tahsis edilen kayıklara asker ailelerinin irkâp edilerek bir an evvel uzaklaştırılmalarını kaymakamlığa emretti” demekte ve şöyle devam etmektedir: “Defatir ve evrakı resmîye Canik’e gönderilmiş olması sebebiyle resmî dairelerle mahkemelerde zaten iş kalmamıştı. Tekmil ilçe memurları ailelerini göndererek kendileri verilecek emre intizaren yarı istirahat halinde bulunuyorlardı. Hükümet konağı da kısmen askerî sevkîyata tahsis edilmişti.”²⁷

Rize’ye kadar ciddi bir direnişle karşılaşmayan Rus birlikleri, Of girişinde Baltacı Deresi ve Kelali Tepelerinde Avni Paşa’nın oluşturduğu ve mahalli halkın da kadın-erkek yekvücut iştirak ettiği ciddi bir direnişle karşılaştı. O sırada deniz üstünlüğünü tamamen eline geçiren Rus kuvvetleri büyük kayıplar

²⁶ Muzaffer Lermioğlu, Akçaabat-Akçaabat Tarihi ve Birinci Genel Savaş-Hicret Hâtıraları, İstanbul 1949, s. 207.

²⁷ Muzaffer Lermioğlu, a.g.e., s. 224-225.

vererek 20 günde bu direnişi kırabildiler. Sürekli asker ve silâh takviyesi yaparak, kendisi için büyük öneme haiz olan Trabzon'u biran önce işgal etmek isteyen düşman, her dere ağzında birliklerimizin olağanüstü savunmalarına rağmen yavaş da olsa ilerlemesine devam ediyordu.

Mustafa Reşit Tarakçıoğlu; "Düşman yavaş da olsa Trabzon'a yaklaşmakta idi. O sıralarda Trabzon Valisi olan Cemal Azmi Bey, Ordu İlçemizde (Ordu İli o zamanlar Trabzon'un bir ilçesi idi) geçici Trabzon Hükümetini kurmuştu. Trabzon Hükümetine ait en lüzumlu dosyalar, defterler sandıklara yerleştirilip kayıklarla Ordu'ya taşınmağa başlanmış idi. Trabzon Hükümeti çıkmak isteyen halkın da Giresun taraflarına doğru şehri boşaltmalarını bildirmiş idi." diyor.²⁸

Trabzon'un işgalinden bir gün öncesini, 17 Nisan 1919 gününü Muzaffer Lermioğlu'nun kaleminden aktaralım:

"On sekiz parçadan mürekkep Rus donanması Trabzon Limanına geldi. Bunlardan birkaçı topçumuzun bulunması muhtemel olan mevakie ve en ziyade resmi mebanie (binalara) ateş ettiler. Bu bombardıman da şehirde oldukça ehemmiyetli hasarı intaç etti. Bazı binalar yıkıldı ve yandı. Karadan Rus öncüleri Değirmendere'ye kadar yanaştılar. Bu günkü bombardıman şehrin tahribinden başka bir netice veremezdi. Halk hicret etmişti. Vali Cemal Azmi Bey son dakikaya kadar vazifesi başında kaldı. Şehirdeki inzibat kuvvetleri de Valinin emriyle şehri terk etmeğe başladı. Şehirde kalanların nihayet iki saat zarfında şehri terk ve tahliye etmeleri ilân edildi. Askeri hastanedeki nakli imkânı görülemeyen ağır yaralı ve hasta askerlerin muhafazası Rum Metropolitine tevdi edildi. Aynı gün akşam ezanına bir saat kala Vali ve son emniyet memurları da şehri terk ederek gece Akçaabat'a geldiler."²⁹

Cemal Azmi Bey Trabzon'dan ayrılmadan Rum Metropolitisi Hrisantos'u çağırarak şehri ona teslim etmişti. Bilahare Rus işgalini büyük sevinç gösterileriyle karşılayan Rumların Metropolitisi Hrisantos'un bu teslim işlemi sırasındaki tavrını Lermioğlu şöyle yansıttır:

"On iki saat evvel Vali Cemal Azmi Bey'in önünde yerlere eğilerek; Padişaha, Devlet-i Aliyye-i Osmaniye'ye sadakatini, sarsılmaz bağlılığını sun'î gözyaşlarıyla teyit eden, halis bir Osmanlı ağzıyla:

'Bir zamân-ı muvakkat için uzaklaşan idâre-i âdile-i Osmaniye'nin ankarip iadaten tesisini Tanrı'dan rûzüşep ve ansamimî kalb niyaz eyle-

²⁸ Mustafa Reşit Tarakçıoğlu, a.g.e., s. 9.

²⁹ Muzaffer Lermioğlu, a.g.e., s. 236-237.

diğini' söyleyen Rum Metropolit'i riyakâr Hrisantos şimdi bu cemaatin başında. Bu gece latasının etekleri içli bir sevinçle saz çalıyor."³⁰

İşgal ve muhaceret günlerini bizzat yaşayan Muzaffer Lermioğlu'nun Cemal Azmi Bey hakkındaki kanaatleri ve muhacir bulunduğu Ordu'ya yönelik değerlendirmeleri ise şöyle:

“Trabzon'un işgali üzerine Vali Cemal Azmi Bey Vilâyet erkânı ile Ordu kasabasına yerleşti. O zaman Trabzon İline bağlı bir ilçe merkezi olan Ordu kasabasında vilâyet umurunu ifaya başladı. Kudretli, başarıcı, azimkâr ve cesur bir idare âmiri ve aynı zamanda müfrit bir vatanperver olan Cemal Azmi Bey'in gayret ve himmetiyle, şahsi teşebbüsleriyle az zaman içinde bu kasaba ve kazadaki muhacirlerin iskân ve iâşe işleri her yerden iyi tanzim edildi. Mumaileyhin geceli gündüzlü çalışarak dar imkânlar içinde, o günün fevkalâde hal ve şartları karşısında gösterdiği başarılar cidden takdire şayandır. Nihayet bir Ermeni kurşunu ile Almanya'da şehit edilen bu kıymetli idare âmirini burada hürmetle ve rahmetle anmayı bir borç bilirim.”³¹

Valilik Sonrası Hayatı

Cemal Azmi Bey 2 Şubat 1918 tarihinde Trabzon Valiliğinden ayrıldı. İtilâf devletlerinin baskısı ile tutuklanmak istendiğinden ailesiyle birlikte Almanya'ya gitti ve Berlin'e yerleşti. Burada maişetini temin için küçük bir dükkân açarak tütün ticaretiyle meşgul olmaya başladı.³² Dükkânı, aynı sebeplerle Türkiye'den kaçarak Almanya'ya gelen Talat Paşa, Dr. Bahaeddin Bey, Dr. Nâzım Bey gibi İttihatçıların buluşma merkezi haline gelmişti.

Türkiye'de ise oluşturulan Divan-i Harp'te Trabzon Ermeni Tehciri dolayısıyla 26 Mart 1919 tarihinde gıyabında yargılanmaya başlandı. 27 Mart tarihli Vakıf gazetesinin ikinci sayfasında, “Trabzon Tehcirinin Muhakemesi Başladı” başlığı altında verilen mahkeme zabtında “Trabzon Valisi Cemal Azmi Bey hal-i firarda bulunduğu cihetle alel usul kendisine ita edilen on gün mühlet hitam bulduğu halde müracaat ve isbat-ı vücut etmediğinden müdde-i umu-

³⁰ Muzaffer Lermioğlu, a.g.e., s. 238.

³¹ Muzaffer Lermioğlu, a.g.e., s. 246.

³² Talat Paşa hatıralarında, Cemal Azmi Bey'in tütüncü dükkânına arkadaşı Dr. Bahaeddin Şâkir'in de ortak olduğunu kaydediyor. Kendisini İsviçre'ye götürmek isteyen Dr. Nazım'ın teklifini kabul etmediğini belirterek konuyla ilgili şu ayrıntıyı veriyor: “Huyumu iyi bilen Dr. Nazım daha çok ısrar etmedi. Ertesi gün onu tekrar İsviçre'ye uğurladık. Doyçe Bank'daki son yüz markından ellisini, Cemal Azmi ile beraber açtıkları tütüncü dükkânının kirası olarak Dr. Bahaeddin Şâkir'e bıraktığını daha sonra yeğeni Hamid'den öğrendim.” (Bkz. Cemal Kutay, a.g.e., Cilt: 3, s. 1137) “Dr. Bahaeddin Şâkir'le Cemal Azmi'nin müştereken işlettikleri ve ekmek parasını dahi çıkaramadıkları bir kulübe büyüklüğündeki tütüncü dükkânına uğradım...” (Bkz. Cemal Kutay, a.g.e., Cilt: 3, s. 1139)

minin canibinden gıyaben talep edilen mahkemesi heyet-i hâkimece bil kabul mahkemeye ibtidar olundu.” ifadesi yer alıyordu.

21 Mayıs 1919’da sonuçlanan mahkeme, Ermenilerin asılsız ve mesnetsiz iddialarına dayanarak, Cemal Azmi Bey’i suçlu bulmuş ve idama mahkûm etmişti. Divan-ı Harp, aynı gerekçelerle aralarında Boğazlıyan Kaymakamı Kemal Bey ile Bayburt Kaymakamı ve Urfa Mutasarrıfı Nusret Bey de olmak üzere birçok kişiyi idam etmiştir. Genel kanaat, Nemrut Mustafa Divan-ı Harbi adı verilen bu mahkemenin kararlarının adilâne değil, Ermenileri ve onların hâmisî olan devletleri memnun etmeye matuf zalimâne kararlar olduğu yönündedir.³³

Mahkemenin bu kararlarına muhatap olan, tehcir döneminin Dâhiliye Nazırı Talat Paşa’nın konu hakkında söyledikleri son derece önemlidir. 15 Mart 1921 günü Berlin’de Ermeni kurşunlarıyla hayata veda eden eski Sadrazam Talat Paşa hatıralarında şöyle diyor:

“Bugün bu satırları tarihe tevdi ederken aradan iki seneyi aşkın zaman geçmiştir. Her gün artan ikazlar alıyorum. Ermenilerin beni ve çok yakın arkadaşlarımı öldüreceklerine dair... Olabilir. Bu cinayetler, neticeleri değiş-tirmez, bilâkis kanaatlerin müseccel varlıklarına yeni bir mühür vurur.

Ermenilerin tehciri, bizlere yükletilen ittihamların sıklet merkezini teşkil eder. Bu isnadın nasıl peşin maksada dayandığının ilk tecellisi, ileri sürülen rakamlar ve vak’alardır: Ermeni ölüsü mevcudundan çok gösterilecek kadar garabetlere döndürülmüştür. Bir ırktan mevcudun fazlası nasıl imha edilebilir? (.....)

Devlet tedbirlerine muhatap olan Ermeniler, Ordunun yollarını kesmek, köprüleri uçurmak, suları zehirlemeye kadar uzanan aklın almayacağı sabotajlar yapmak, masum Türkleri insafsızca boğazlamak gibi tüyler ürpertici cinayet ve şenaat işlemiş olanlardır. Devletin hedefi, vatani ve milleti bu tasallut ve zulümden kurtarmak olmuştur. Hangi meşru devlet bu vazifesini yerine getirmez? Devletin mevcudiyet sebebi nedir? (....)

Bir memleketin harb içinde müdafaa kaderi, ordusunun emanetindedir. Bugün çok yanlış bir şekilde Tehcir denilen hâdise; Ermeni komitecilerinin ordunun gerisini emniyet edilemez hale getirmek kasıtlı faaliyetlerinin meşru müdafaa tedbiri olarak alınmıştır. O ölüm-kalım günlerinde, mahdud

³³ Bu Mahkemenin kuruluş ve kararlarını eleştiren yayınlara örnek olarak, Ebubekir Hâzım Tepeyran’ın Zalimane Bir İdam Hükümü adlı eseri örnek verilebilir. (Bkz. Ebubekir Hâzım Tepeyran, Zalimane Bir İdam Hükümü, Yayına Haz.: Faruk Ilıkan, İstanbul 1997)

imkânlarımızla vatani müdafaaya gayret ederken, başımıza böyle bir dert açmış olanların karşılaştıkları akıbet, emin olunuz ki, bir başka memlekette olsa idi daha çok sert ve kat'i olurdu. Biz sadece müdafa kaldık...

Bu korkunç suikasttan vatan sıyrılabilmişse bizler vazifemizi yapmışızdır demektir. Onlar gayelerine vasıl olsa idiler bizler bugün burada, böyle bir mevzunun ne izahçısı, ne muhatabı olabilirdik.”³⁴

Berlin’de Öldürülmesi

Erivan’da toplanan Batı Ermenileri İkinci Kongresi’nde (6-13 Şubat 1919); Berlin’de ailesi ile birlikte mütevazı bir hayat süren Cemal Azmi Bey’in, Talât Paşa, Said Halim Paşa, Cemal Paşa ve Dr. Bahaeddin Şâkir Bey gibi kişilerle birlikte öldürülmesine karar verilmiş ve bu kararın uygulanması, ölüm listesinde yer verilen bu kişilerin bulundukları yerlerde vurulmaları için özel timler görevlendirilmişti.³⁵ Ermeni katillerden oluşan bu timlerin Berlin’deki ilk hedefleri eski Sadrazam Talât Paşa olmuştu. 15 Mart 1921 tarihinde vurulan Talât Paşa’nın katilleri Alman hükümetinin müsamahasına mazhar olmuşlar ve salıverilmişlerdi. Bu durum katilleri cesaretlendirmiş ve seri cinayetlerine Roma’da Said Halim Paşa, Tiflis’te Cemal Paşa ile devam etmişlerdi. Sırada ise Trabzon eski valisi Cemal Azmi ile İttihad ve Terakki yöneticiliği ve Teşkilât-ı Mahsusa Alay Kumandanlığı yapmış olan Dr. Bahaeddin Şâkir vardı.

Cemal Azmi ve Bahaeddin Şâkir, yalnız kaldığı için hayatından endişe ettikleri Talat Paşa’nın eşi Hayriye Hanımı vatana dönmeye iknaya çalışıyorlardı. 17 Nisan 1922 günü yanlarına Dr. Rusuhî Bey’i de alarak aileleriyle birlikte, ikna çabalarına devam etmek üzere Hayriye Hanım’ın evine gitmişlerdi. Ziyaretten sonra akşam saatlerinde hep birlikte dışarı çıkmışlardı. Uhland Strasse üzerinde yürüdükleri bir anda, kendilerini takip eden iki Ermeni plânlarını uygulamaya koymuşlar ve Cemal Azmi Bey ile Dr. Bahaeddin Şâkir’i ailelerinin gözleri önünde, Almanya’nın başkenti Berlin’in en işlek caddelerinden birinde vurarak şehit etmişlerdir. Alman polislerinin gözü önünde işlenen bu cinayetten sonra katiller olay yerinden rahat bir şekilde uzaklaşmışlar ve bilahare de ortaya çıkartılmamışlardır.³⁶

³⁴ Cemal Kutay, a.g.e., s. 1208-1210. Talat Paşa’nın tehcir olayları ve Divan-ı Harb-i Örfî (sıkıyönetim mahkemesi) ile ilgili değerlendirmeleri için T. İş Bankası yayınları arasında çıkan Talât Paşa’nın Anıları adlı esere de bakılabilir. (Talât Paşa’nın Anıları, Haz. Alpay Kabacalı, İstanbul 2000, s. 49-140)

³⁵ Prof. Dr. Mim Kemal Öke, Ermeni Sorunu, İstanbul 1996, s. 334.

³⁶ Cemal Kutay, Tarih Konuşuyor Mecmuası’nda olay ile ilgili bazı ayrıntılar veriyor. Ancak olay tarihi olarak 17 Haziran 1921’i gösteriyor ki bu tamamen yanlıştır. (Bkz. Cemal Kutay,

Cinayetler Türk Basınında

İstanbul gazeteleri, Ermeni komitacıları tarafından Cemal Azmi ve Dr. Bahaeddin Şâkir beylere düzenlenen suikastı, haber ajanslarının telgraflarına dayanarak okurlarına duyurmuşlardı. Ajanslardan gelen ilk telgraflarda suikasta uğrayanlardan birisinin öldüğü, diğerinin ise yaralı olduğu bildirilmekteydi. Daha sonra gelenlerde ise ikisinin de vefat ettiği belirtiliyordu. Olayı, o günün gazetelerinden İkdâm, 20 Nisan 1922 tarihli sayısının birinci sayfasında;

“Bahaeddin Şâkir Beyle Cemal Azmi Bey

Berlin’de Suikasta Maruz Kalmışlar ve Bunlardan Biri Maktul; Diğeri Mecruh Düşmüştür. Katiller Bu Defa da Firar Edebilmişlerdir”

başlığı ile haberleştirilmişti. Ajans telgraflarının mehz gösterildiği bu haber de aynen şöyle idi:

“Berlin 18 (T.H.R) -Berlin’in garb mahallesinde eşhas-ı mechule tarafından iki kişiye rovelverlerle taarruz vuku bulmuştur. Bunlardan biri maktul, diğeri ağır surette mecruh olmuştur. Her ne kadar maktul ve mecruhun hüviyeti resmen tebeyyün etmemiş ise de bunların Türk olduğu ve biri Talât Paşa’nın biraderi olduğu zan edilmektedir. Katiller firara muvaffak olmuşlardır.

Berlin 18 (T.H.R) -İki Türk’ün eşhas-ı mechule tarafından katli üzerine devam eden tahkikat neticesinde siyasi bir cinayet olduğu ve maktullerden birinin sabık Trabzon Valisi Cemal Azmi Bey ve diğerinin İttihad ve Terakki Cemiyeti sabık reisi Bahaeddin Şâkir Bey olduğu anlaşılmıştır.

(T.H.R) ajansının balâdaki iki telgraf nâmesi, Mütarekeyi müteakip bir gizli teşkilâtın başlayan silsile-i cinayetinden iki yeni halkayı bize haber veriyor. Geçen sene yine Berlin’de Talât Paşa’nın, kışın Roma’da Said Halim Paşa’nın, İstanbul’da Behbud Han Civanşir’in katli cinayetleri, hep aynı mel’un teşkilâtın asarı idiler ki bunların her birisinin faili ya bulunamamış, yahud beraat etmiştir.

Talat Paşa’nın Berlindeki Son Günleri, Tarih Konuşuyor, Mart 1964, Cilt: 1, Sayı: 2, s. 136). Cemal Kutay’ın vermiş olduğu bilgileri mehz göstermeden kitabında aynen kullanan Alpay Kabacalı da aynı yanlışla düşmüştür. (Bkz. Alpay Kabacalı, Türkiye’de Siyasal Cinayetler, İstanbul 1993, s. 231). Cinayet ile ilgili geniş bilgi için, katillerden Arşavir Şiracıyan’ın anılarına da bakılabilir. (Bkz. Arşavir Şiracıyan, Bir Ermeni Teröristin İtirafı, İstanbul 1977) Ayrıca, Cemal Kutay’ın Şehit Sadrazam Talat Paşa’nın Anıları adlı eserinde yer alan cenazelere ait fotoğraf önemli bir belgedir. Ancak “Ve, ölümler, bir süre kimsesizler kabri’nde alıkonulmuş, ancak Cumhuriyetten sonra vatan topraklarına kavuşabilmişlerdir.” ifadesi yanlıştır. (Bkz. Cemal Kutay, a.g.e, s. 1226-1227) Sadece Talat Paşa’nın mezarının nakledildiği, diğer iki mezarın Berlin’de bulunduğu bilinmektedir.

Berlin’de yeni vurulanların ikisi de, diğer iki maktul derecesinde ‘İttihad ve Terakki’ zımmi nüfus (?) erkânı meyanında idi. Doktor Bahaeddin Şâkir Bey uzun müddet Avrupa’da Meşrutiyetin ilânına kadar kalmış, Meşrutiyeti müteakip İstanbul’a avdet etmiş ve bizdeki fırka hayatının en heyecanlı safhalarında en mühim amil olmuştur. Doktor Bahaeddin Şâkir Bey, İttihad ve Terakki Cemiyeti Merkez-i Umumiyesi’nde memleketin siyaset-i umumiyesini tedvir edenlerin başında bulunduğu için Harb-i Umumiye duhulumuzda, Harb-i Umumi içindeki bütün dâhili işlerimizde alâkadar idi.

Cemal Azmi Bey, Makedonya’da birçok mutasarrıflıklarda, valiliklerde bulunmuştu. En son Trabzon Valisi idi. Ermeniler Bahaeddin Şâkir Bey’i tehcirin mer’î addettikleri halde, Cemal Azmi Bey’i doğrudan doğruya tehciri idare etmekle itham ederler.

Balâdaki telgrafnameler bizi Berlin’de bu iki Türk’ün ikisinin birden mi katledildiği, yoksa birinin maktul diğerinin mecruh düştüğü hakkında şüpheye düşürüyor. Birinci telgrafname bu babda vazıh ise de onda da isim zikr edilmemiş ve Talât Paşa’nın biraderinden bas olunmuştur, ki bu yanlıştır. İkinci telgrafnameye nazaran her ikisi de katledilmiştir. Fakat muhakkak olan bir cihet var ki, o da iki Türk vatandaşının canına kıyanlar bu defa da yakayı kurtarmışlardır.”³⁷

Vakit gazetesi de aynı ajans telgraflarını “Bahaeddin Şâkir ve Cemal Beylere Suikast” başlığı altında haberleştirerek birinci sayfasından okuyucularına duyurmuştu. Cemal Azmi ve Bahaeddin Şâkir beylerin fotoğraflarıyla desteklenen haberde alt başlık olarak, İkdam Gazetesinde olduğu gibi telgraflardan birisi mehz alındığından, “Dün Berlin’den Gelen Telgrafnâmelere Göre Bahaeddin Şâkir ve Cemal Azmi Beyler Meçhul Kişiler Tarafından Cerh ve Katledilmişlerdir” ifadesi yer alıyor. İttihat ve Terakki muhalifi olan gazete, haberinde olayla ilgili ajans telgraflarını verdikten sonra şu dikkat çekici yorumu yapmaktadır:

“Bundan evvelki suikastlara mütemmim olarak Berlin’de Ermeniler tarafından iki cinayet ika edilmiştir. Suikasta maruz kalanlardan biri vefat etmiş, diğeri ağır surette mecruh olmuştur. Biz bu iki zatın mesleğine muhalifiz. Günün birinde bî taraf ve âdil bir mahkeme huzurunda siyasî hareketlerinin hesabını vermek mecburiyetinde olanlar arasında bulunduklarına kailiz. Fakat bizce suikastçılar, böyle bir cina-i harekette bulunmakla kendilerini hesap vermeğe mecbur adamlar vaziyetinden efkâr-ı umumiye nazarında mazur ve mazlum adamlar vaziyetine nakil etmişlerdir. Ömrün mütebaki şu kadar

³⁷ İkdam Gazetesi, 20 Nisan 1922, s.1.

senesine mukabil böyle bir netice elde etmek suikasta uğrayanlar için bir ceza değil bir nevi hizmettir. Bundan başka mazideki seyyiat adalet mikyasları ianesiyle tasfiyesini Şark-i Karib akvamı arasındaki ihtilâf sebeplerinin esaslı bir surette bertaraf edilmesini ve buralarının nihayet teskinini düşünmek lâzım gelen bir sırada cebir ve şiddet silâhlarına müracaat edilerek yeni kinler ve yeni ihtiraslar uyandırılması büyük bir eser-i cinnet ve gaflettir.”³⁸

İstanbul gazeteleri olayın teferruatını daha sonraki günlerde öğrenerek, Cemal Azmi ve Bahaeddin Şâkir beylerin Ermeni komiteciler tarafından vurularak şehit edildiklerini birkaç gün üst üste duyurmuşlardır.³⁹

Enver Paşa’ya Kara Haber

Enver Paşa’nın küçük kardeşi Kâmil Bey, Almanya’nın Grünwald şehrinden Afganistan’da bulunan ağabeyine yazdığı 18 Nisan 1922 (338) tarihli mektubunda cinayetleri şöyle bildiriyordu:

“Sevgili Ağabeyciğim, bugün size bir kara haber vereceğim. Ermeniler Cemal Azmi Bey ile Bahaeddin Şâkir Bey’i de dün gece nısı’l-leyli biraz geçerek şehit ettiler. Buradaki bütün Türklerin ve Türk dostlarının teessürleri son derecededir. Baha zevcesiyle 4 çocuk bıraktı ki, tamamen parasız ve kendilerini idareden âcizdirler. Cemal Azmi Bey’in ise hemen yardım ister. Yoksa er geç sefâlete mahkûmdurlar. Biz tabi elimizden geldiği kadar yardım edeceğiz. (...) Cenâb-ı Hak sizi ve diğer arkadaşlarınızı bu gibi taarruzdan muhafaza buyursun.”⁴⁰

Milli Nevsal’de Cemal Azmi

Kanaat Kütüphanesi tarafından 1923 yılında yayınlanan Milli Nevsal adlı yıllık, Ermenilerce katli üzerine Cemal Azmi Bey’e sayfalarında yer ayırmıştır. Adı geçen yıllığın verdiği bilgiler aynen şöyledir:

“İttihat ve Terakki Cemiyeti ricalinden Trabzon Vâli-i esbakı Cemal Azmi Bey 18 Nisan’da Berlin’de Ermeniler tarafından katl ve itlâf edilmiştir. Mu-maileyh, 1288 senesinde Mamuretülaziz Vilâyetinde doğmuştur. Mekteb-i Mül-kiye’yi iyi bir derecede ikmal ettikten sonra vilâyet maiyet memurluklarında, kaymakamlıklarda bulunmuştur. Rumeli’nin muhtelif kazalarındaki hüsn-ü hidmeti dolayısıyla Meşrutiyeti müteakib mutasarrıf olmuştur. Bolu’da ve

³⁸ Vakıf Gazetesi, 20 Nisan 1922, s. 1. Haberde B. Şâkir ve Cemal Azmi’nin hayat hikâyeleri de yer alıyor.

³⁹ Olayla ilgili Vakıf Gazetesinde yer alan haber başlıkları şöyle: “Berlin Suikastı” (21.04.1922), “Berlin Cinayeti Hakkında Malûmat” (27.04.1922), “Berlin Suikastı” (28.04.1922).

⁴⁰ Masayuki Yamauchi, a.g.e., s. 156.

birkaç sancakta bulunduktan sonra Harb-i Umumi'den evvel Trabzon Valiliğine tayin edilmiştir.

Harbin devamı müddetince orduya muavenette bulunmak için teşkilât yapan Cemal Azmi Bey fahri rütbe-i askeriye ile taltif edilmiştir.

1334 senesi bidayetlerinde bir ihtilâf dolayısı ile memuriyetten çekilmiş, İstanbul tarikiyle Berlin'e gitmişti. Mütarekeden birkaç ay evvel Berlin'de açmış olduğu tütüncü dükkânını işleten Cemal Bey, son zamana kadar tütüncülük ile uğraşmakta ve maale Berlin'de ikamet etmekte idi.⁴¹

Cemal Azmi Bey'in Ailesi

Cemal Azmi Bey, Berlin'de annesi Gülsüm Hanım, eşi Müzeyyen Hanım ve ikisi erkek biri kız olmak üzere üç çocuğu ile birlikte yaşıyordu.⁴² TBMM, çıkarttığı 24 Nisan 1340/1924 tarih ve 515 sayılı kanunla Cemal Azmi Bey'in eşi Müzeyyen Hanım'a, "hitemât-ı vataniye" tertibinden her yıl 15 Lira ödenmesini kararlaştırmıştı. Ailesi ayrıca, 31 Mayıs 1926 tarihinde çıkartılan 882 sayılı "Ermeni suikast komiteleri tarafından şehit edilen veya bu uğurda suret-i muhtelite ile duçar-ı gadr olan ricalin ailelerine verilecek emlak ve arazi hakkında" kanunun kapsamına dâhil edilmiştir.

Cemal Azmi Bey'in Rütbe ve Nişanları

Cemal Azmi Bey 1905 yılında "Mütemayiz" rütbesine yükseltilmiştir. 1914'te 2. dereceden "Mecidi", 1917'de 2. dereceden "Osmâni" nişanları; 1917 yılında ise "Altın Liyakat" madalyası ile ve Dünya Harbi sırasında orduya yardımlarından dolayı da fahri askeri rütbe ile de taltif edilmiştir.

Trabzon Valisi Cemal Azmi Bey, 1868 yılında dünyaya geldi. Uzun yıllar vatanına ve milletine öğretmen ve mülkî amir olarak hizmet verdi. Özellikle Birinci Dünya Harbi süresince 4 yıla yakın yürüttüğü Trabzon Valiliği görevindeki başarılı çalışmaları ile milletin en hicranlı olduğu işgal ve muhaceret günlerinde yaralarını sarmasını bildi. Cesaret ve dirayeti, vatanperverliği ve idarecilikteki liyakatiyle onların yaralı gönüllerinde taht kurdu. 54 yaşında ise, Ermeni teröristlerinin kurşunlarına hedef olarak gurbet elde şehit oldu. Şehadetinin 80'nci yıldönümünde kendisini minnetle ve şükranla anıyor, Hakk'tan rahmet niyaz ediyoruz.

⁴¹ Milli Nevsal, 1339 sene-i maliyesine mahsus, İkinci sene, Naşiri: Kanaat Kütüphanesi, İstanbul 1339/1923, s. 314.

⁴² Arşavir Şiracıyan, Cemal Azmi Bey'in oğullarının adlarını Ekmel ve Kemal olarak veriyor. (Bkz Arşavir Şiracıyan, a.g.e., s.275).

KAYNAKÇA

- AHMAD, Feroz, **İttihat ve Terakki** (1908-1914), İstanbul 1971
- Amiral **Dönitz'in Hâtıraları**, Çeviren: Mete CANİTEZ, Hayat Tarih Mecmuası, 1 Temmuz 1966, yıl:2, Cilt: 1, Sayı: 6
- Arif Cemil, **I. Dünya Savaşı'nda Teşkilât-ı Mahsusa**, İstanbul 1997
- Armenians in Ottoman Documents** (1915-1920), Ankara 1995
- Askeri Tarih Belgeleri Dergisi**, Aralık 1982, Sayı: 81, s. 33-34
- BEYOĞLU, Süleyman, Birinci Dünya Savaşında Trabzon (1914-1919), **Trabzon Tarihi Sempozyumu Bildirileri**, Trabzon 1999, s. 479-488.
- Binbaşı Süleyman Bey'in Manzum Anıları**, Memleketim Trabzon Mahallem Tekfürçayır, Haz. Ömer TÜRKOĞLU, Ankara 1997
- ÇANKAYA, Ali, **Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler**, Ankara 1968-1969, Cilt: III
- Ermeni Komitelerinin Emelleri ve İhtilâl Hareketleri**, Hazırlayan: Prof. Dr. Mehmet KANAR, İstanbul 2001
- İkdam Gazetesi**, 20 Nisan 1922
- JAESCHKE, Gotthard, **Türk İnkılâbı Tarihi Kronolojisi**, Çev. Niyazi Recep AKSU, İstanbul 1939, Cilt: 1
- KABACALI, Alpay, **Türkiye'de Siyasal Cinayetler**, İstanbul 1993
- KELEŞYILMAZ, Vahdet, Kafkas Harekâtının Perde Arkası, **OTAM Dergisi**, Ankara 2000, sayı: 11, s. 277-304
- KUTAY, Cemal, **Şehit Sadrazâm Talat Paşa'nın Gurbet Hatıraları**, İstanbul 1983, Cilt: 3
- KUTAY, Cemal, Talat Paşa'nın Berlindeki Son Günleri, **Tarih Konuşuyor-Aylık Tarihi Mecmua**, Mart 1964, Cilt: 1, Sayı: 2, s. 133-136
- LERMİOĞLU, Muzaffer, **Akçaabat-Akçaabat Tarihi ve Birinci Genel Savaş -Hicret Hâtıraları**, İstanbul 1949
- GOLOĞLU, Mahut, **Trabzon Tarihi – Fetihten Kurtuluşa Kadar**, Trabzon 2000
- Millî Nevsal**, 1339 sene-i maliyesine mahsus, İkinci sene, Naşiri: Kanaat Kütüphanesi, İstanbul 1339/1923
- ÖKE, Mim Kemal, **Ermeni Sorunu**, İstanbul 1996
- ÖZEL, Sabahattin, **Millî Mücadelede Trabzon**, Ankara 1991
- SÜSLÜ, Azmi, **Ermeniler ve 1915 Tehcir Olayı**, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Yayını, Ankara 1990.
- ŞİRACIYAN, Arşavir, **Bir Ermeni Teröristin İtirafı**, İstanbul 1977
- Talat Paşa'nın Anıları**, Haz. Alpay Kabacalı, İstanbul 2000
- TARAKÇIOĞLU, Mustafa Reşit, **Trabzon'un Yakın Tarihi**, Trabzon 1986
- TEPEYRAN, Ebubekir Hâzım, **Zalimane Bir İdam Hükmi**, Yayına Haz.: Faruk İlkan, İstanbul 1997
- UZER, Tahsin, **Makedonya Eşkiyalık Tarihi ve Son Osmanlı Yönetimi**, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara 1999
- Vakit Gazetesi**, 27 Mart 1919, 20 Nisan 1922, 21 Nisan 1922, 27 Nisan 1922, 28 Nisan 1922
- YAMAUCHİ, Masayuki, **Hoşnut Olamamış Adam-Enver Paşa Türkiye'den Türkistan'a**, İstanbul 1995
- ZÜRCHER, Erik Jan, **Millî Mücadelede İttihatçılık**, İstanbul, 1987.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Nisan 2002-30 Haziran 2002 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

İtalya Ziyareti

- İçişleri Bakam Rüştü Kazım YÜCELEN, 29-31 Mayıs 2002 tarihleri arasında Roma'da yapılan "Avrupa Sınır Polisinin Kurulmasına Dair Yapılabilirlik Çalışmasının sunulması konusundaki konferansa katılmak üzere. Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ramazan ER ve Büyükelçi Ferhat ATAMAN ile birlikte anılan ülkeye gitmiştir. Toplantıda Avrupa Komisyonunun yanı sıra, AB üyesi ve aday ülkelerin İçişleri Bakanları ile resmi görüşmelerde bulunulmuştur.

Yabancı Heyet Ziyaretleri

- 16-19 Nisan 2002 tarihleri arasında. Bulgaristan İçişleri Bakanı Georgi PETKANOV ve beraberindeki heyet İçişleri Bakanlığımızın resmi konuğu olarak ülkemize bir ziyarette bulunmuşlardır.
- Avusturya İçişleri Bakanı DR. Ernst STRASSER ve beraberindeki heyet, 16-17 Nisan 2002 tarihleri arasında İçişleri Bakanlığımızın resmi konuğu olarak ülkemizi ziyaret etmişlerdir. Heyetler arası görüşmelerde iki ülke arasındaki güvenlik işbirliği konularında bilgi alışverişinde bulunulmuştur.
- Azerbaycan İçişleri Bakanı Ramil USUBOV ve beraberindeki heyet 30 Nisan-03 Mayıs 2002 tarihleri arasında İçişleri Bakanlığımızın resmi konuğu olarak ülkemizi ziyaret etmişlerdir. Bakanlığımız Encümen salonunda heyetler arası görüşmelerde karşılıklı bilgi alışverişinde bulunulmuştur.

Temel Hizmetlerde Bölgesel Yaklaşımda Kapasite

Geliştirilmesi Projesi

- Bakanlığımız ile UNICEF'in işbirliği içinde yürüttüğü proje çerçevesinde 24 Nisan 2002 tarihinde Ankara Hilton Otelinde, İçişleri Bakanımız Rüştü Kazım YÜCELEN, Devlet Bakanı Hasan GEMİCİ, Milli Eğitim Bakanı Metin BOSTANCIOĞLU, İçişleri Bakanı Müsteşarı Muzaffer ECEMİŞ, Ankara Valisi Yahya GÜR, Milli Eğitim Bakanlığı Müsteşarı Prof. Dr. İsmail BİRCAN, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı Doç. Dr. Sefer AYCAN, OHAL Bölge Valisi Gökhan AYDINER, 80 İl Valisi ve Bakanlıkların List düzey yetkililerinin katılımıyla bir toplantı gerçekleştirilmiştir.

Toplantı saat 10.00'da başlamış, sunumlara geçilmeden önce video gösterisi gerçekleştirilmiştir.

Toplantı açış konuşması İller İdaresi Genel Müdürü Sayın Osman GÜNEŞ tarafından yapılmıştır. Konuşmada Öncelikli Yaşam Kalitesi Göstergelerinin aslında sıradan bir insanın ulaşması ya da sahip olması gereken Asgari Temel İhtiyaçlar (minimum basic needs) olduğu, bununla hedeflenen kitlenin toplumun en sorunlu kesimlerini içerdiği, söz konusu göstergelerin Bakanlığımız koordinatörlüğünde ilgili birçok kurum ve kuruluşun katılımıyla belirlendiği ve bunların hizmet kuruluşları için adeta bir performans ölçütü olacağı belirtilmiştir.

Bunu müteakip; UNICEF Türkiye Temsilcisi Edmond McLOUGHNEY, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı Doç. Dr. Sefer AYCAN, Milli Eğitim Bakanı Metin BOSTANCIOĞLU, İçişleri Bakanı Rüştü Kazım YÜCELEN ve Devlet Bakanı Hasan GEMİCİ tarafından protokol konuşmaları yapılmıştır. Bakanlar konuşmalarında, temel hizmetlerin, sosyal hizmetlerin ve sosyal kalkınmanın önemini vurgulamışlar, bu konularda valilere düşen sorumluluğun düşünülenenden daha büyük olduğunu ifade etmişler ve sonuç olarak, kalkınmanın sosyal boyutunun asla ihmal edilemeyeceğini, sosyal kalkınmanın insani kalkınma demek olduğunu belirtmişlerdir.

Orta Doğu Teknik Üniversitesi öğretim üyelerinden Prof. Dr. Halis AKDER konuşmalarında, Dünyada ve ülkemizde yaşam kalitesi göstergeleri uygulamalarına ve gelişimi konularına değinmişler ve önemini vurgulamışlardır.

Öğleden sonra ise UNICEF'le Ortak Proje Yürüten Bakanlıklar ve Kurumları adına Sağlık Bakanlığı AÇSAP Genel Müdür Yardımcısı Eczacı Münip ÜSTÜNDAG, Milli Eğitim Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı İbrahim BARBOROS, SHÇEK Genel Müdürü Mehmet ÖZDAL tarafından Öncelikli Yaşam Kalitesi Göstergeleri çerçevesinde sunuşlar yapılmıştır. UNICEF'le yürüttükleri ortak projeleri ve projelerin Türk insanının yaşam kalitesini artırmadaki önemini anlatmışlar ve il valilerinden projelerine destek istemişlerdir. DİE Başkan Yardımcısı Dr. Arif BAKIR ise konuşmalarında, "Öncelikli Yaşam Kalitesi Göstergeleri ve Kuramsal Çerçevesi" konularına değinmişler ve yürütülen projelerin izleme-değerlendirme boyutuna dikkat çekmişlerdir.

Son oturumda ise, Ankara Valisi Yahya GÜR, Adana Valisi Oğuz Kaan KÖKSAL, Antalya Valisi Ertuğrul DOKUZOĞLU ve Yalova Valisi Nihat ÖZGÖL illerinde yürüttükleri ve yaşam kalitesini yükseltmede olumlu sonuç aldıkları örnek projelerini katılımcılara sunmuşlardır.

Önemi katılımcılar tarafından sık sık vurgulanan toplantı, başarılı geçmiş ve toplantıda amaçlanan sonuç elde edilmiştir.

İçişleri Bakanı Rüştü Kazım YÜCELEN'in yaptığı konuşmanın özet metni aşağıya alınmıştır.

Sayın Bakanlar. Sayın UNICEF Türkiye temsilcisi, değerli valiler, kamu kurum ve kuruluşlarımızın değerli temsilcileri, saygıdeğer konuklar, basınımızın seçkin mensupları;

Türkiye Cumhuriyeti hükümeti-UNICEF işbirliği programı çerçevesinde koordinasyonu Bakanlığımızca yürütülen **“Temel Hizmetlere Bölgesel Yaklaşımda Kapasite Geliştirilmesi”** projesi kapsamında düzenlediğimiz toplantıda sizlerle birlikte olmaktan büyük bir mutluluk duyuyorum. Hepinizi en içten sevgi ve saygılarımla selamlıyorum.

Çocuk ve kadını öncelikli gruplar olarak gören ve onlara verilecek hizmeti kendine misyon edinen UNICEF in çabalarını takdirle karşılıyorum.

Günümüzde bir toplumun gelişmişlik düzeyi ile ilgili kriterlerin uluslararası platformda en geçerli olanı “yaşam kalitesi göstergeleri”dir. Yani bir toplum; çocuklarına, kadınlarına, yaşlılarına, özürlülerine, muhtaç durumda olanlarına sağlık, mutluluk ve esenlik içinde yaşayacakları bir ortamı ne derece sağlayabiliyorsa o ölçüde medenidir.

Sosyal hizmetler, devletin yerine getirmekle sorumlu olduğu çok önemli, fakat bir o kadar da kompleks bir hizmet alanını ifade eder. Bu alan öylesine önemlidir ki, bir devletin niteliğini belirlemede referans kabul edilmektedir.

Nitekim anayasamız, daha ikinci maddesinde, değiştirilemeyecek ve değiştirilmesi dahi teklif edilemeyecek hükümler arasında “Sosyal Devlet”i Türkiye Cumhuriyetinin 4 temel niteliğinden biri olarak belirlemiştir.

.....

Sosyal hizmetler, toplumun değişimini hızlandıran ve toplumsal kalkınmaya yön veren hizmetleri başlatma ve yürütmede kendine özgü bir uygulama alanıdır. Kendine özgü yaklaşımları, ilkeleri, değerleri, çalışma yöntemleri vardır. Bireyi, aile ve grupları toplum içinde fonksiyonel hale getirmeyi ve sosyal değişme ve gelişmeyi hızlandıracak çalışmalara yönlendirmeyi hedefler. Söz konusu nitelikleriyle çalışma alanı oldukça kapsamlı hedef kitlesi ise çok geniştir.

.....

Sosyal hizmetlerin etkin ve verimli verine getirilmesi, kamu düzeni ile toplumun huzur ve güvenliğinin sağlanması yanında insan haklarının en

gelişmiş şekliyle uygulanmasıyla da yakından ilgilidir. İnsan haklarının erişmiş olduğu “üçüncü kuşak”, yani “dayanışma hakları” dizgesi, nitelik itibarıyla insanların dayanışma anlayışı içerisinde en yüksek seviyede ulaşabileceği hakları ifade etmektedir.

Oysa bugün gelişmiş pek çok ülkede dahi, binlerce çocuk sokakta yaşamını sürdürmektedir, ve ne yazık ki, binlerce çocuk daha 5 yaşına gelmeden yaşamını yitirmektedir. Yine bugün dünyamızda, birçok çocuğun savaş içerisinde çaresiz, birçoğunun ise ekonomik ve fiziksel sömürü ile baskı altında olduğu acı gerçeği halen karşımızda durmaktadır.

Temennimiz, çocuk hakları sözleşmesi ve diğer bütün uluslararası çalışmalar ile ortaya konulan çocuk haklarının, dünyada ve ülkemizde tam olarak güvence altına alınması ve hayata geçirilmesidir.

Bu görev, toplumun tüm kesimlerinin ortak sorumluluğu altındadır.

Bu duyarlılıktan hareketle, bilindiği üzere 2002 yılını mülki ve mahalli idarelerimiz için “sosyal hizmetler alanında atılım yılı” olarak ilan ettik.

.....

Hareket alanı; ulaşılabilen her yer,

Hareket tarzı; tüm kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve toplumun her kesimiyle işbirliği.

Hareket stratejisi; Türk halkının layık olduğu kalitede bu hizmetleri alması olmalıdır.

Temel hizmetlerde kapasite geliştirme “performans yönetimi ve denetimi” ile de doğrudan ilişkilidir.

.....

Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti uluslararası kabul gören standart ve göstergelerin Türkiye’de baz alınmasını benimsemiş ve UNICEF ile bir işbirliği programı yaparak 2001-2005 ana uygulama planını bakanlar kurulunca onaylayarak yürürlüğe sokmuştur.

Avrupa birliğinin sosyal güvenlik mevzuatı yönünden bir ölçü ve standart olarak kabul ettiği 102 sayılı İLO sözleşmesini imzalamış, Avrupa Sosyal Şartını kabul etmiş, ulusal düzenlemelerini de önemli ölçüde oluşturmuştur.

.....

Mülki ve yerel yönetimlerimizin sosyal hizmet performanslarını geliştirmeye yönelik tedbirleri almak öncelikli hedeflerimizdendir. Bu doğrultuda “mülki ve mahalli idarelerin sosyal hizmet kapasitelerinin

arttırılması ” adıyla geliştirdiğimiz bir programı uygulamaya koymuş bulunmaktayız.

.....

Sayın Valiler,

Yaptıklarımız ve yapacaklarımız bir görev olmanın ötesinde, öncelikle insan olmanın, insanı sevmenin, insani dayanışmanın en tabii gereğidir.

.....

Ben işçileri Bakanı olarak bugün burada sizlere ve bütün topluma bir kez daha sesleniyorum: “Çocuklarının, yaşlılarının, kadınlarının gözyaşlarını silmeyen, onunla birlikte ağlar. ” çocuklarımıza, kadınlarımıza, yaşlılarımıza, özürlerimize, kısacası insanımıza, geleceğimize, insanlık onurumuza sahip çıkalım.

.....

Bu düşüncelerle bu toplantının düzenlenmesinde emeği geçen başta UNICEF olmak üzere, bütün kişi ve kuruluşlara teşekkür ediyor, hepinize en içten sevgi ve saygılarımı sunuyorum.

Toplantının tamamlanmasını müteakip yayınlanan sonuç bildirgesinde ise şu konulara değinilmiştir.

“Temel Hizmetlere Bölgesel Yaklaşımda Kapasite Geliştirilmesi Projesi”nin temel amacı “Toplumsal kalkınmadaki farklılıkları azaltmak ve başta çocuklar ve kadınlar olmak üzere aileye dönük temel hizmetlerin sunumunda yerinden yönetim yaklaşımının ulusal ölçekte benimsenmesini özendirerek, Türk Halkının tümü için Yaşam Kalitesi’nin yükseltilmesine katkıda bulunmak” olarak belirlenmiştir.

Toplantının hedefleri ise; “Sosyal kalkınmanın önemini” vurgulamak, Yaşam Kalitesi Göstergeleri konsepti çerçevesinde temel hizmetleri valilerin öncelikleri arasına koymak, yürütülen bütün projelere desteklerini alma konusunda onları ikna etmek, Yaşam Kalitesi Göstergeleri konsepti çerçevesinde, ilgili bütün kurum ve kuruluşlarca benzer mesajların verilmesi, il valileri ile bakanlıkların merkezdeki yetkililerini aynı konular etrafında bir araya getirmek ve onların temel hizmetler konusundaki görüş ve yorumlarını açıklamalarına fırsat sağlamak” şeklinde benimsenmiştir.

Toplantıda; “Özellikle çocuklar ve kadınlarla ilgili projelerde, “Temel Hizmetler ve Öncelikli Yaşam Kalitesi Göstergeleri” konusunda Valilerin görüşlerini almak, temel hizmetler konusunda ortak bir deklarasyon

yayınlatmak, yapılan konuşmaları ve sunumları bir kitap haline getirmek ve dağıtmak” hedeflenmiştir.

Yürütülen projeye üç amacın gerçekleştirilmeye çalışıldığı; bunlardan birincisinin, temel sosyal hizmetleri; ülke verilerini diğer ülkelerin temel hizmetlerdeki verileri ile karşılaştırmalı olarak kullanarak, deneyimleri paylaşarak, iyotlu tuz, erken çocukluk eğitimi, 5 yaş altı çocuk ölümleri, kız çocuklarının eğitimi, ana-baba eğitimi, nüfus kaydı vb. seçilmiş konularda yararlı bilgiler vererek il/ilçe yöneticilerinin öncelikleri arasına koymak olduğu,

İkinci boyutunun, bütün valiliklere, kaymakamlıklara ve belediyelere bu konulardaki iyi örnekleri tanıtmak ve iyi örnekleri bir kitapta toplayarak ve bu tarz projeleri destekleyerek vb. bu örneklerin yaygınlaşmasını sağlamaya yöneldiği,

Projenin son ve en önemli boyutunun ise, Yaşam Kalitesi Göstergelerinin il ve ilçelerde uygulanmasını ve rakamların düzenli periyotlarla toplanmasını sağlamak olarak belirlenmiştir.

Bu yolla, STÖ'ler ve vatandaşlar da sektörlerin verdiği hizmetleri, dolayısıyla da yöneticileri izleme ve denetleme imkânı bulacaklardır.

İleriye dönük yapılan çalışmada; 20 pilot il arasında (belirlenmiş vali yardımcıları vasıtasıyla) iletişim ağı oluşturmak (Haziran 2002), Merkez Eğitim Ekibini oluşturmak (Mayıs 2002), Merkez Eğitim Ekibi ile çalışacak bir uzmanla anlaşmak (Mayıs 2002), bir ilde teknik komite toplantısı düzenlemek (Haziran), Yaşam Kalitesi Göstergelerini 20 pilot ilde vali yardımcılara, kaymakamlara ve belediye başkanlarına tanıtmak ve yaygınlaştırmak (2002 yılı sonu), uygun eğitim metodolojileri geliştirmek (2002 yılı sonu), eğitim materyalleri geliştirmek (2002 yılı sonu), bir ilde pilot uygulama yapmak ve materyalleri test etmek (materyal hazırlık döneminde), iyi örnekleri desteklemek (2002-2005), Yaşam Kalitesi Göstergeleri uygulamasına örnek olabilecek bir ülkeye gezi (Ekim 2002), hazırlanan müfredat çerçevesinde tüm mülki idare amirlerini ve belediye başkanlarını bilgilendirmek (2002-2005), Yaşam Kalitesi Göstergelerinin benimsenmesini ve öncelikle 2003 yılı içinde 22 pilot ilde olmak üzere, daha sonra ise tüm ülke düzeyinde il ve ilçelerde takip edilebilir hale gelmesini sağlamak (2005 yılı sonu) plan hedefleri arasında sayılmıştır.

Türk Polis Teşkilatının 157 nci Kuruluş Yıldönümü

• 3-10 Nisan 2002 tarihleri arasında Polis Teşkilatının 157 nci kuruluş yıldönümü çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır. Kutlamalar Zafer Anıtına çelenk konulması ile başlamış, Polis Akademisi ve Polis Koleji öğrencilerinin katıldığı

Bayrak Koşusunun ardından, Polis Haftası açılış töreni Emniyet Genel Müdürlüğü'nün yeni binasında saat 11.30'da gerçekleştirilmiştir.

Emniyet Genel Müdürü Vali İ. Kemal ÖNAL 10 Nisan 2002 tarihinde yurtdışında bulunduğundan hafta dolayısıyla bir mesaj yayınlamıştır. Emniyet Teşkilatının 157 nci kuruluş yıldönümü kutlama mesajının özeti şöyledir;

Değerli Meslektaşlarım,

Türk milletinin sevgi ve güvenini kazanmış, demokratik hukuk devletinin, Atatürk ilke ve İnkılaplarının ve Laik Cumhuriyetin teminatı olan Türk Polis Teşkilatının 157 nci Kuruluş yıldönümünü sizlerle birlikte kutlamaktan büyük gurur ve mutluluk duyuyorum.

Teşkilatımız, diğer güvenlik güçlerimiz gibi ülkemizin huzur ve güven içerisinde yaşamasını sağlama ve sağlanan ortamı kararlı bir şekilde devam ettirme görevini başarıyla yerine getirmiştir.

Eğitim seviyesi, insan kaynakları, ulaştığı teknoloji yönüyle örnek gösterilecek bir kuruluş haline gelen teşkilatımız, bu noktaya gelmek için, çağdaş ülkelerin kullandığı teknik, araç-gereç ve yöntemleri kullanmayı kendine amaç edinmiştir. Ayrıca, dünyada ortaya çıkan sosyal, kültürel ve ekonomik gelişmelere paralel olarak, milletimizin değişen beklentilerine cevap verebilmek için, sürekli kendisini yenilemiştir.

.....

Türk Polisi, Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlı, insan haklarına saygılı, demokratik, laik, sosyal hukuk devletinin önemli bir kurumu olmanın gururu ve bilinci içerisinde görevini en iyi şekilde yerine getirmeye devam edecektir.

Büyük Atatürk'ün de dediği gibi Türk Polisi; Cumhuriyetin ve yasaların kalkını olacak, çağdaş bir görev anlayışıyla sorumluluklarını yerne getirecektir.

Bu anlayış içerisinde, daha nice kuruluş yıllarını gururla, şanlı, şerefle kutlayacak, her geçen yıl daha da güçlenecek ve milletiyle bütünleşecek olan Türk Emniyet Teşkilatının 157 nci kuruluş yıldönümünü kutluyor, görevi uğruna canlarını veren aziz şehitlerimizi rahmet ve minnetle, kahraman gazilerimizi şükranla anıyor, şehitlerimizin bizlere emaneti olan ailelerine en içten sevgi ve saygılarımı sunuyorum.

Program çerçevesinde; İçişleri Bakanı Rüstü Kazım YÜCELEN başkanlığında, Emniyet Genel Müdürü İ.Kemal ÖNAL ve beraberindeki heyet, alınan randevulara göre Devlet büyüklerini ziyaret etmişlerdir.

3 Nisan 2002 tarihinde, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ramazan ER, Daire Başkanları ve Şube Müdürleri düzeyindeki heyet, Türk Polis Teşkilatını

Güçlendirme Vakfını, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Feyzullah ARSLAN ve Daire Başkanları düzeyindeki heyet Emniyet Mensupları Hanımları Yardımlaşma ve Dayanışma Derneğini, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Abdullah BOLCU ve Daire Başkanları düzeyindeki heyet ise Emekli Emniyet Müdürleri Derneğini ziyaret etmişlerdir.

Sosyal Hizmetler Daire Başkanı ve beraberindeki heyet ise Özel Dershaneler Birliğine, Türk Tabipler Birliğine ve Türk Anneler Derneğine ziyarette bulunmuşlardır.

3-9 Nisan 2002 tarihleri arasında, Polis Akademisi Bandosu çeşitli yerlerde bando gösterileri yapmıştır.

4 Nisan 2002 tarihinde Genel Müdür Yardımcıları, Daire Başkanları, Yardımcıları, Şube Müdürleri ve yeteri kadar personel eşliğinde Haberleşme Dairesi Başkanlığınca Büyük Stüdyoda Şiir ve Kompozisyon Yarışması Ödül Töreni gerçekleştirilmiştir. Ayrıca Sosyal Hizmetler Daire Başkanı ve Yardımcıları düzeyindeki heyet, huzurevlerini, Gülhane Askeri Tıp Akademisi Komutanlığını, Şehit ve Gaziler Vakfını ziyaret etmişlerdir.

5 Nisan 2002 tarihinde, Emniyet Genel Müdürü, Genel Müdür Yardımcıları, Daire Başkanları, Polis Akademisi ve Polis Koleji öğrencileri, öğretim üyeleri ve emniyet personeli ile birlikte Anıtkabir'i ziyaret etmişlerdir.

157 nci Yıl Büyük Çap Tabanca Atış Şampiyonası, Gölbaşı'ndaki Polis Akademisi Atış Poligonunda teşkilat mensuplarının katılımı ile 6-9 Nisan 2002 tarihlerinde gerçekleştirilmiş ve dereceye girenlere 10 Nisan'da ödülleri verilmiştir.

10 Nisan 2002 tarihinde İçişleri Bakanlığı önünde saat 14.00'de Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi, Polis Koleji, Ankara Emniyet Müdürlüğü Yaya, Motorize ve Atlı Tören Birlikleri eşliğinde resmi geçit töreni gerçekleştirilmiştir.

Polis Teşkilatının 157 nci kuruluş yıldönümü nedeniyle Bakanımız Rüştü Kazım YÜCELEN'in kutlama mesajının özeti ise şöyledir;

Emniyet Teşkilatımızın Değerli Mensupları, Saygıdeğer Konuklar, Basınımızın Seçkin Temsilcileri,

Bugün, 200.000'e yaklaşan personeliyle; her şart altında; denizde, havada, sınır kapılarında, karayollarında kısacası Türkiye'nin her köşesinde, 24 saat vatandaşımızın hizmetinde görev yapan, dev bir teşkilatın, polis teşkilatımızın, resmi kuruluşundan buyana, 157 şerefli yılının geride kaldığı gündür.

Bugün, aziz Türk milletinin, ona olan güveninin bir ifadesi olarak bağrından çıkardığı Türk polisine armağan ettiği bir bayram günüdür.

Bugün, Türk polisinin, milletimizin sevgisini en üst seviyede kazanmanın haklı gururunu yaşadığı gündür. Hepimize kutlu olsun.

.....

Değerli Konuklar.

Türk emniyet teşkilatının, suç kaynakları ve suçlularla mücadelede gösterdiği olağanüstü gayreti, istikrarlı çalışmaları ve başarıları her türlü takdirin üzerindedir. Cennet yurdumuzun bugün dünyanın en huzurlu ülkelerinden biri olmasında polis teşkilatımızın payı büyüktür. Şüphesiz, Türk polisi her geçen gün kendini geliştirerek başarıyı sürekli kılmanın gereklerini yerine getirmeye devam edecektir. Ama bunun için, öncelikle yeni dünya düzeninin gidişatını kavramak, anlamak zorundayız. Bu yeni gelişmeye ters düşen eski alışkanlık ve yapıları cesaretle sorgulamak ve değişim yönünde yol almak durumundayız.

.....

Türk Polis Teşkilatı, Toplam Hizmet Kalitesi, Performansa Dayalı Yönetim ve Ölçüm Kavramlarını herkesten önce benimsemek ve en küçük birimine kadar tavizsiz uygulamak durumundadır. Çünkü, devlet vatandaşı için vardır ve polis de vatandaşının hizmetindedir.

Değerli Arkadaşlarım,

İnsanımızın huzur ve güven ortamı içinde yaşaması için ne gerekiyorsa kararlılıkla yerine getiriyoruz. Emniyet teşkilatımızda çağın değerleriyle bütünleşme, çağdaşlığı yakalama yönünde çok ciddi adımlar atıyoruz. Modernizasyon çalışmalarımızı titizlikle sürdürüyoruz. Trafikte, kaçakçılıkta, asayişte, terörle mücadelede kısaca her konuda uzmanlaşmaya büyük önem verdik. Emniyet Müdürlüklerimiz bünyesinde, çocukları koruma şubeleri oluşturduk. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün bütün ihale duyurularının internetten yayınlanması talimatını verdik.

Polisimizin eğitim sisteminde çok önemli değişikliklere gittik. Fiilen polis üniversitesini kurduk. Bugün bu yüksek öğretim kurumunda, aynı zamanda Arnavutluk'tan Moğolistan'a, Moldavya'dan Bosna-Hersek'e varıncaya kadar 10 değişik ülkeden toplam 318 yabancı öğrenci de öğrenim görmektedir. Bir başka deyişle güvenlik alanında sadece kendi çocuklarımızı değil, dünyayı da eğitiyoruz. Ancak, biz bununla da yetinmiyoruz. Bünyesinde kurulan güvenlik bilimleri fakültesi ve polis meslek yüksekokulları ile birlikte üniversite statüsüne kavuşturduğumuz Polis Akademisini gerçek anlamda üniversite haline

getirmeye çalışıyoruz. Bu amaçla, Polis Yüksek Öğretim Kanunu'nu yeniden revize ediyoruz. Bu yönde hazırlık çalışmalarını yürüttüğümüz kanun tasarısını önümüzdeki günlerde TBMM'ne sunacağız.

Türkiye'nin; uyuşturucu ile mücadele konusunda çevre ülke yetkililerine teknik yardım ve eğitim hizmeti sağlayan, önemli bir merkez olması yolunda ciddi adımlar attık. Öte yandan, başta insan hakları alanında olmak üzere hizmet içi eğitime büyük önem veriyoruz. Çünkü insan hakları temelde insanı ve insanlığı korumanın ve geliştirmenin aracıdır. İnsan hakları eğitimi de bu bilinci kazandırmanın başlıca yoludur. İnsan hakları eğitimi, sadece ülkemizin insan hakları alanındaki uluslararası yükümlülüklerinin bir gereği değil, kendi insanımızın refahı, mutluluğu ve geleceği için de en önemli unsurlardan biridir. Bu amaçla, insan hakları alanında çok kapsamlı eğitim programları düzenledik, uluslararası örgütlerle yoğun iletişim ve işbirliği başlattık. Bu kapsamda Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği ile eğitimcilerin eğitimi gibi ortak girişim ve düzenlemeleri uygulamaya koyduk. Ve memnuniyetle ifade etmeliyim ki, öngördüğümüz hedeflerde önemli mesafeler aldık.

Bu düşüncelerle, bu anlamlı günde, yurdumuzun her köşesinde görev yapan emniyet teşkilatımızın her kademesindeki mensuplarını takdirle selamlıyorum. Aile fertleri ile birlikte sağlıklar, mutluluklar ve başarılar diliyorum.

Vatan ve görev uğruna hayatlarını veren şehitlerimizi bir kez daha minnet ve rahmetle anıyorum. Kahraman gazilerimize şükranlarımı sunuyorum. Bize kutsal bir emanet olarak bıraktıkları ailelerine ve yakınlarına da sevgi ve saygılarımı arz ediyorum.

52 inci Dönem Polis Koleji Mezuniyet Töreni

- Polis Koleji 52. Dönem Mezuniyet Töreni Sayın Bakanımız R. Kazım YÜCELEN'in katılımlarıyla 13 Haziran 2002 Perşembe günü saat 16:30'da Polis Koleji Müdürlüğünde yapılmıştır. Polis Kolejinden 216 öğrenci mezun olmuştur.

57 nci Dönem Polis Akademisi Diploma Töreni

- 2001-2002 Eğitim-Öğretim Yılı 57 nci Dönem Polis Akademisi mezunu Komiser Yardımcılarının diploma töreni; 28 Haziran 2002 tarihinde Polis Akademisi Gölbaşı Kampusunda saat 10:30'da yapılmıştır. Polis Akademisinden 255 Türk öğrencinin yanı sıra, Arnavutluk'tan (14), Azerbaycan'dan (7), Gürcistan'dan(10), KKTC'den(5), Kırgızistan'dan(15), Moldova'dan (9),

Türkmenistan'dan (10) olmak üzere toplam (70) yabancı uyruklu öğrenci mezun olmuştur.

Jandarmanın 156 ncı Kuruluş Yıldönümü

- Jandarma Genel Komutanlığı'nın 156 ncı kuruluş yıldönümü, 14 Haziran 2002 Cuma günü Türkiye genelinde, tüm Jandarma birlik, karargâh ve kurumlarında kutlanmıştır. Bu anlamlı günde yurt genelinde çeşitli birliklerde toplantılar, sergi ve sportif faaliyetler icra edilmiştir.

Kuruluş yıldönümü etkinlikleri kapsamında Ankara'da;

- 08 Haziran 2002 Cumartesi günü, saat 20.00'de Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası Konser Salonunda, Jandarma Genel Komutanlığı Bandosu ile Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası müştereken konser düzenlemiştir.

- Jandarma Okullar Komutanlığında (Beytepe/Ankara) 10 Haziran 2002 günü saat 15.00'de FİEP (Avrupa ve Akdeniz Askeri Statülü Zabıta ve Jandarmalar Birliği) üyesi Fransa. İtalya, İspanya, Portekiz, Türkiye, Fas ve Hollanda Jandarma Teşkilat Subay Okullarının kardeş okul ilan töreni ile Jandarma Okullar Komutanlığının çeşitli öğrenci gruplarının gösterileri yapılmıştır.

- Jandarma Genel Komutanlığını basın-yayın kuruluşları ile halkına tanıtmak, bünyesindeki yenilikler ve gelişmeler hakkında bilgi vermek amacıyla 12 Haziran 2002 Çarşamba günü saat 09.00 ile 18.00 arasında geniş katılımlı bir basın turu düzenlenmiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 70 İldeki Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Ekiplerine naklen atanan personelin mesleki konularda yetiştirilmeleri amacıyla, Sivil Savunma Kolejinde 18 Mart-10 Mayıs 2002 tarihleri arasında 40 işgünü süreli 413/82.Dönem "Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu" düzenlenmiş olup, 105 Arama ve Kurtarma Teknisyeni katılmıştır.

- Başbakanlığın sivil savunma servislerinde görevlendirilen 259 personel, 18-19 Nisan 2002 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolej Müdürlüğü ve Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğüne sivil savunma konularında eğitilmişlerdir.

- Sivil Savunma Mevzuatında yapılan yenilikler ve gelişmelerin gözden geçirilmesi, sivil savunma faaliyetlerinin değerlendirilerek eksik ve aksaklıkların tespiti ve çözüm yollarının görüşülmesi, merkez ve taşra arasında

koordinasyonun geliştirilmesi amacıyla 27-31 Mayıs 2002 tarihleri arasında Antalya'da "Şube Müdürleri, İl Sivil Savunma Müdürleri ve Birlik Müdürleri Seminer"i düzenlenmiştir.

- Ankara Üniversitesi Mühendislik Fakültesi Jeofizik Mühendisliği Bölümü son sınıf öğrencilerinden 50 kişilik bir gruba 23 Mayıs 2002 tarihinde Ankara Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğünde depremle ilgili derslerin uygulamaya dönük eğitimlerle desteklenmesi amacıyla bir eğitim verilmiştir.

- İl, İlçe Belediye itfaiye personelinin mesleki konularda eğitilmesi amacıyla 20 Mayıs 21 Haziran 2002 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolejinde 414/35.Dönem "İtfaiye Personeli Temel Eğitim Kursu" gerçekleştirilmiş ve 77 itfaiye personeli katılmıştır.

- Sivil Savunma Arama ve Kurtarma ekiplerine naklen atanan personelin mesleki konularda yetiştirilmesi amacıyla, Sivil Savunma Kolejinde 18 Mart -10 Mayıs 2002 tarihleri arasında 413/82.Dönem "Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu" açılmış olup, 105 arama ve kurtarma teknisyeni iştirak etmiştir.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- MERNİS Projesi çerçevesinde On-Line çalışmaları için Nisan ve Mayıs aylarında olmak üzere değişik tarihlerde, İlçe Nüfus Müdürlüklerinden toplam 310 personele eğitim verilmiştir.

- 06-11 Mayıs 2002 tarihleri arasında Bodrum'da İl Müdürleri semineri yapılmıştır.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- 7. Dönem İnsan Hakları Semineri; İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Programı kapsamında Bakanlığımız taşra teşkilatında görevli Vali, Vali Yardımcıları ve Kaymakamlar ile yine kurullarda üye sivil toplum örgütleri temsilcilerinin eğitimine yönelik olarak, 15-19 Nisan 2002 tarihleri arasında İstanbul'da yapılan bu seminere 37 Mülki İdare Amiri, 7 sivil toplum örgütleri üyesi olmak üzere toplam 44 kişi katılmıştır.

- 11-12 Nisan 2002 tarihleri arasında Denizli'de yapılan 52.Dönem Belediye Başkanları Seminerine 76 Belediye Başkanı iştirak etmiştir.

- 81 İl'in Mahalli İdareler Müdürlerinin katıldığı "7. Dönem İl Mahalli İdareler Müdürleri Kursu" 29 Nisan-03 Mayıs 2002 tarihleri arasında Bakanlık konferans salonunda gerçekleştirilmiştir.

- 06-10 Mayıs 2002 tarihleri arasında Muğla-Bodrum’da “Komşu Ülkelerle İlişkiler ve İç Güvenlik” konusunda 45.Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri düzenlenmiş ve seminere 20 Vali Yardımcısı, 35 Kaymakam olmak üzere toplam 55 Mülki İdare Amiri iştirak etmiştir.

- 16-17 Mayıs 2002 tarihleri arasında İzmir’de yapılan 53. Dönem Belediye Başkanları Seminerine 71 Belediye Başkanının katılımı sağlanmıştır.

- 8. Dönem İnsan Hakları Bölge Semineri; İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Programı kapsamında Bakanlığımız taşra teşkilatında görevli Vali, Vali Yardımcıları ve Kaymakamlar ile yine kurullarda üye sivil toplum örgütleri temsilcilerinin eğitimine yönelik olarak, 27 Mayıs 2002 tarihinde Erzurum’da başlayan seminere 30 M.İ.A, 6 sivil toplum örgütleri üyesi olmak üzere toplam 36 kişi katılmıştır. Seminer 31 Mayıs 2002 tarihinde sona ermiştir.

- 10 Mayıs 2002 tarihinde Ordu İli Fatsa İlçesinde, “Atatürk İlke ve İnkılapları, Türkiye’ye Yönelik Bölücü ve Yıkıcı Faaliyetler” konusunda verilen konferansa 800 kişi iştirak etmiştir.

- 3-7 Haziran 2002 tarihleri arasında Kuşadası’nda 3. Dönem İl İdare Kurulu Müdürleri Kursu düzenlenmiş olup 67 İl İdare Kurulu Müdürü iştirak etmiştir.

- Kuşadası’nda; 3-7 Haziran 2002 tarihleri arasında yapılan 7. Dönem Özel Kalem Müdürleri Kursuna 53 Özel Kalem Müdürü katılmıştır.

- 8. Dönem İl Yazı İşleri Müdürleri Kursu; 10-14 Haziran 2002 tarihleri arasında 71 İl Yazı İşleri Müdürü ile 1 Bakanlık personeli olmak üzere 82 kişinin katılımıyla Kuşadası’nda gerçekleştirilmiştir.

- 10-14 Haziran 2002 tarihleri arasında Kuşadası’nda gerçekleştirilen 16. Dönem İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri Kursuna 63 İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü katılmıştır.

- 9. Dönem İl Özel İdare Müdürleri Kursu 17-21 Haziran 2002 tarihleri arasında İskenderun Arsuz Eğitim ve Dinlenme Tesislerinde yapılmış, 80 İl Özel İdare Müdürü katılmıştır.

- 71 Belediye Başkanının katılımıyla 54. Dönem Belediye Başkanları Semineri 20-21 Haziran 2002’de Hatay’da yapılmıştır.

- 9. Dönem İnsan Hakları Bölge Semineri 24-28 Haziran 2002 tarihleri arasında Adıyaman’da yapılmıştır. Seminere; 9 vali yardımcısı, 32 kaymakam olmak üzere 41 mülki idare amiri ile 14 sivil toplum örgütü temsilcisi katılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 01-12 Nisan 2002 tarihleri arasında. Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde 16 personelin katılımı ile “Orta Düzey Visual Basic Kursu” düzenlenmiştir.
- Asayiş Dairesi Başkanlığı, Kriminal Teknik Araştırma Şube Müdürlüğü bünyesinde, 01-12 Nisan 2002 tarihleri arasında 6 personelin katılımı ile “Olay Yeri İnceleme Tekâmül Kursu” başarı ile tamamlanmıştır.
- 25 personelin katıldığı “Önemli Kişileri VIP Koruma Kursu” 18 Mart-05 Nisan 2002 tarihleri arasında Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde gerçekleştirilmiştir.
- 25 Mart -05 Nisan 2002 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığınca Diyarbakır Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu”na 25 personelin katılımı sağlanmıştır.
- 40 kursiyerin iştiraki ile 25 Mart -05 Nisan 2002 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde “Bilgisayar Kullanım Kursu” düzenlenmiştir.
- Özel Harekât Daire Başkanlığı bünyesinde, “Silah Bilgisi ve Atış Eğitimi” 25 Mart-05 Nisan 2002 tarihleri arasında 8 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.
- TEMÜH Daire Başkanlığınca İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 25 Mart -05 Nisan 2002 tarihleri arasında “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” düzenlenmiş ve 87 personelin katılımı sağlanmıştır.
- TEMÜH Daire Başkanlığınca Adana Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu”nda 104 personel 25 Mart-5 Nisan 2002 tarihleri arasında eğitim görmüştür.
- 25 Mart-5 Nisan 2002 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığınca Diyarbakır Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu”na 60 kişinin katılımı sağlanmıştır.
- TEMÜH Daire Başkanlığınca, Samsun Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 25 Mart-05 Nisan 2002 tarihleri arasında “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” düzenlenmiş ve 45 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde Elazığ Emniyet Müdürlüğünce, 25 Mart-05 Nisan 2002 tarihleri arasında 47 personelin katılımı ile “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” gerçekleştirilmiştir.
- 25 Mart-05 Nisan 2002 tarihleri arasında TEMÜH Daire Başkanlığınca Eskişehir Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 33 personelin iştiraki ile “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” düzenlenmiştir.

- TEMÜH Daire Başkanlığınca, İzmir Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 25 Mart-05 Nisan 2002 tarihleri arasında “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu”na 53 personel iştirak etmiştir.

- 83 personelin katılımı ile TEMÜH Daire Başkanlığınca, Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 25 Mart-05 Nisan 2002 tarihleri arasında “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” düzenlenmiştir.

- 25 Mart-05 Nisan 2002 tarihleri arasında, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığınca, Konya Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Pasaport-Yabancılar İhtisas Kursu”na katılan 65 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- Asayiş Daire Başkanlığınca, 01-12 Nisan 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Olay yeri İnceleme Tekâmül Kursu”na 13 personelin katılımı sağlanmıştır.

- “Orta Düzey Visual Basic Kursu” Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca, 01-12 Nisan 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilmiş ve 16 personel iştirak etmiştir.

- 22 personelin katılımı ile 01-03 Nisan 2002 tarihleri arasında Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde “Outlook Kursu” düzenlenmiştir.

- Haberleşme Dairesi Başkanlığı bünyesinde, 01-12 Nisan 2002 tarihinde “Telekomünikasyon Teknolojisi Eğitimi” 3 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

- 01-12 Nisan 2002 tarihleri arasında, Havacılık Daire Başkanlığı bünyesinde “İlkyardım Kursu” düzenlenmiş ve 12 kişinin katılımı sağlanmıştır.

- 01-12 Nisan 2002 tarihinde Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu”na katılan 113 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde (2) dönem halinde, 01-02 Nisan 2002 tarihleri arasında “TEMÜH Projesi Kursu” düzenlenmiş ve 89 personelin iştiraki sağlanmıştır.

- 03 Nisan 2002 tarihinde, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Olay Yerinin İncelenmesi, Patoloji ve Olay Yeri Uygulama Konferansı”na katılan 18 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 08-12 Nisan 2002 tarihleri arasında, Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde “İşletme ve Bakım Onarım Eğitimi”ne 23 personel iştirak etmiştir.

- Asayiş Daire Başkanlığınca, Adana Polis Meslek Yüksek Okulu Müdürlüğü bünyesinde, 01 Nisan -17 Mayıs 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Çevik Kuvvet Temel Branş Eğitimi”ne 290 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 19 personelin iştiraki ile Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde, 01-19 Nisan 2002 tarihleri arasında “Temel PC ve Polnet Uygulamaları Kursu” düzenlenmiştir.

- Asayiş Daire Başkanlığınca, Diyarbakır Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 24 personelin iştiraki ile “Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu” 08-19 Nisan 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

- “Temel PC ve Polnet Uygulamaları Kursu” 20 personelin katılımı ile Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca 08-29 Nisan 2002 tarihleri arasında başarı ile tamamlanmıştır.

- 08 Nisan -04 Mayıs 2002 tarihleri arasında, Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Polnet Kursu”na katılan 40 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 08-19 Nisan 2002 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Access Kursu”na 16 personel katılmıştır.

- Eğitim Daire Başkanlığınca, Bursa, Bornova, Bayburt, Etiler ve Afyon P.E.M Müdürlükleri bünyesinde, 08-19 Nisan 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Meslek Etiği Dersi Eğitimcilerin Eğitimi Kursu”na 225 personel katılmıştır.

- 251 personelin eğitimi amacıyla 3 dönem halinde, TEMÜH Daire Başkanlığınca Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 04 Mart -19 Nisan 2002 tarihleri arasında “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” gerçekleştirilmiştir.

- TEMÜH Daire Başkanlığınca İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 3 dönem halinde, 04 Mart -19 Nisan 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu”na 251 personel katılmıştır.

- 04 Mart-19 Nisan 2002 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığınca Elazığ Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 3 dönem halinde düzenlenen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu”na katılan 152 personel kursu başarı ile bitirmişlerdir.

- TEMÜH Daire Başkanlığınca Diyarbakır Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 04 Mart-19 Nisan 2002 tarihleri arasında, 175 personelin katılımıyla “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” düzenlenmiştir.

- 04 Mart -19 Nisan 2002 tarihleri arasında TEMÜH Daire Başkanlığınca Samsun Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu”na 116 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 04 Mart -19 Nisan 2002 tarihleri arasında. TEMÜH Daire Başkanlığınca Adana Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu”na 316 personel iştirak etmiştir.

- Milli Sivil Havacılık Güvenliği Eğitim Programı çerçevesinde, hava meydanlarımızda alınan güvenlik önlemlerinin uluslararası standartlarda sağlanması amacıyla, Eğitim, Araştırma ve Denetleme Uzmanları Kurulu (EADUK) üyeleri tarafından, İstanbul-Atatürk Havalimanında görevli DHMİ Başmüdürlüğüne bağlı 120 özel güvenlik teşkilatı personeline 08-12 Nisan 2002 tarihleri arasında “Sivil Havacılık Güvenliği Özel Güvenlik Teşkilatı Hava Meydanı Güvenlik Kursu” verilmiştir.

- 16-18 Nisan 2002 tarihleri arasında, 25 emniyet teşkilatı personeline “Sivil Havacılık Güvenliği Temel Güvenlik Kursu” gerçekleştirilmiştir.

- 24 Nisan -07 Mayıs 2002 tarihleri arasında, 13 amir sınıfı, 48 memur sınıfı personelinin katılımıyla 3 ay süre ile “Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit Temel Eğitim Kursu” düzenlenmiştir.

- 13-24 Mayıs 2002 tarihleri arasında “Eğiticilerin Eğitimi Kursu” düzenlenmiş olup, 24 personel katılımıştır.

- İstanbul ve çevre İl Emniyet Müdürlükleri Kimlik Tespit ve Olay Yeri İnceleme Şube Müdürlüklerinin ve İlçe Teknik Bürolarının uzman personel ihtiyacını karşılamak amacıyla Asayiş Daire Başkanlığınca, İstanbul Etiler Polis Eğitim Merkezi Müdürlüğünde 06 Mayıs-17 Temmuz 2002 tarihleri arasında, Bursa Polis Eğitim Merkezi Müdürlüğünde de 08 Mayıs -23 Temmuz 2002 tarihleri arasında “Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit Temel Eğitim Kursu” düzenlenmiştir.

- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığınca, 29-30 Nisan 2002 tarihleri arasında, “Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Yönetici Semineri” 25 personelin iştiraki ile gerçekleştirilmiştir.

- 05-17 Mayıs 2002 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Merkez ve İl birimlerinden toplam 18 amir sınıfı kursiyerin katılımıyla “Gizli Görevli Kullanımı Uzmanlık Eğitim Programı” gerçekleştirilmiştir.

- 15-19 Nisan 2002 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Sistem İşletmenliği Kursu”na 26 personel katılımıştır.

- Asayiş Daire Başkanlığınca Kırklareli Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Çocuk Polisi Kursu” 32 personelin katılımı ile 15-19 Nisan 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

- 15-26 Nisan 2002 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığınca İzmir Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” düzenlenmiş ve 50 personel katılmıştır.

- 15-26 Nisan 2002 tarihleri arasında. Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Önemli Kişileri (VIP) Koruma Kursu’na 20 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 15 Nisan -06 Mayıs 2002 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Temel PC ve Polnet Uygulamaları Kursu’na 20 personel iştirak etmiştir.

- Koruma Daire Başkanlığınca İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 16-18 Nisan 2002 tarihleri arasında “Sivil Havacılık Güvenliği, Temel Güvenlik Kursu” 25 personelin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

- 20 personelin katılımıyla Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde, 22 Nisan-13 Mayıs 2002 tarihleri arasında “Temel PC ve Polnet Uygulamaları Kursu” yapılmıştır.

- Asayiş Daire Başkanlığınca İzmir Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, “Ruhsat İşlemleri Bilgilendirme Semineri” 43 personelin katılımı ile 24-26 Nisan 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

- Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca Adana Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 29 Nisan-03 Mayıs 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Sistem İşletmenliği Kursu”nu 28 personel başarı ile tamamlamıştır.

- 29 Nisan-10 Mayıs 2002 tarihleri arasında, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığınca Iğdır Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 97 personelin katılımıyla “Pasaport-Yabancılar İhtisas Kursu” düzenlenmiştir.

- Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde, 29 Nisan-10 Mayıs 2002 tarihleri arasında 18 personelin iştiraki ile düzenlenen “PC Donanım, Kesintisiz Güç Kaynağı Altyapı ve Yapısal Kablolama Kursu” başarı ile tamamlanmıştır.

- 217 personelin katılımıyla Eğitim Dairesi Başkanlığınca İstanbul-Etiler, Bursa, Afyon, Bornova ve Bayburt Polis Eğitim Merkezi Müdürlükleri bünyesinde “Stres Yönetimi ve Problem Çözme Dersi Eğiticilerinin Eğitimi Kursu” 29 Nisan-10 Mayıs 2002 tarihleri arasında yapılmıştır.

- 29 Nisan -10 Mayıs 2002 tarihleri arasında, Eğitim Dairesi Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Eğitim İstatistiği (SPSS) Kursu”na 19 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 01-07 Mayıs 2002 tarihleri arasında. Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Polis Balıkadam Kursu”na, 18 personel iştirak etmiştir.

- Dış İlişkiler Daire Başkanlığı bünyesinde, 06-09 Mayıs 2002 tarihleri arasında, düzenlenen “Protokol Kursu”na 19 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 06-10 Mayıs 2002 tarihleri arasında, Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığınca düzenlenen “Sosyal Tesislerin İşletilmesi ve Yönetilmesi Kursu”nda 39 personel eğitim görmüştür.

- Asayiş Daire Başkanlığınca Eskişehir Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 06-10 Mayıs 2002 tarihleri arasında “Göz Yaşartıcı Gazlar ile Gaz Maskelerinin Kullanımı Kursu” 25 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

- 06-10 Mayıs 2002 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığınca Malatya Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Göz Yaşartıcı Gazlar ile Gaz Maskelerinin Kullanımı Kursu”na 24 personelin katılımı sağlanmıştır.

- Asayiş Daire Başkanlığınca Bursa Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 06-10 Mayıs 2002 tarihleri arasında “Göz Yaşartıcı Gazlar ile Gaz Maskelerinin Kullanımı Kursu” düzenlenmiş ve 25 personel iştirak etmiştir.

- 06-10 Mayıs 2002 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığınca Samsun Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Göz Yaşartıcı Gazlar ile Gaz Maskelerinin Kullanımı Kursu”nda 23 personel eğitimden geçirilmiştir.

- 06-10 Mayıs 2002 tarihleri arasında, İnterpol Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “11.Uluslararası İnterpol Semineri”ne katılan 25 yabancı uyruklu personel, semineri başarı ile tamamlamıştır.

- 06-11 Mayıs 2002 tarihleri arasında, Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 14 personelin katılımıyla “Polnet Kursu” gerçekleştirilmiştir.

- Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde, 24 Nisan 05 Temmuz 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit Temel Eğitim Kursu”na 62 personel katılmıştır.

- Özel Harekât Daire Başkanlığınca, 29 Nisan-17 Mayıs 2002 tarihleri arasında, “Özel Harekât Uzman Öğretmenlik Kursu” düzenlenmiş ve 4 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde, 29 Nisan-17 Mayıs 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Sayısal Haritacılık ve Coğrafi Bilgi Sistemleri Kursu”nda 10 personel eğitilmiştir.

- 06-17 Mayıs 2002 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığınca Diyarbakır Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu”na 23 personelin katılımı sağlanmıştır.

- Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 06-17 Mayıs 2002 tarihleri arasında “Sistem İşletmenliği Kursu”na 40 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 25 personelin katılımıyla, 06-24 Mayıs 2002 tarihleri arasında Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde “Önemli Kişileri (VIP) Koruma Kursu” düzenlenmiştir.

- Asayiş Daire Başkanlığınca, İstanbul Etiler Polis Eğitim Merkezi Müdürlüğü bünyesinde, 06 Mayıs-19 Temmuz 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit Temel Eğitim Kursu” 58 personelin katılımıyla başlatılmıştır.

- 06 Mayıs-23 Ağustos 2002 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığınca Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Binicilik Eğitimi Kursu”na 12 personel katılmış ve başarı ile tamamlamışlardır.

- 08 Mayıs-23 Temmuz 2002 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığınca Bursa Polis Eğitim Merkezi Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit Temel Eğitim Kursu”na 40 personelin iştiraki sağlanmıştır.

- Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Polis Balıkadam Kursu” 19 personelin iştiraki ile gerçekleştirilmiştir.

- 13-18 Mayıs 2002 tarihleri arasında, Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde gerçekleştirilen “Polnet Kursu”na 13 personel katılmış ve kurs başarı ile tamamlanmıştır.

- “Eğiticilerin Eğitimi Kursu” 13-24 Mayıs 2002 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde 24 kursiyerin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

- 40 personelin katılımıyla Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde 2 dönem halinde, “Temel PC ve Polnet Uygulamaları Kursu” yapılmıştır.

- Asayiş Daire Başkanlığınca İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 112 personelin iştiraki ile “Ruhsat İşlemleri Bilgilendirme Semineri” 15-17 Mayıs 2002 tarihinde düzenlenmiştir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

Bakanlık Makamı

- Bakanlığımız Müsteşarı Vali Muzaffer ECEMİŞ ile Müsteşar Yardımcısı Can DİREKÇİ ve beraberlerindeki heyet 1-10 Haziran 2002 tarihleri arasında Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) tarafından Japon Teknik İşbirliği Programı çerçevesinde düzenlenen “Top Managers Seminar” eğitim kursuna katılmak üzere adı geçen ülkeyi ziyaret etmişlerdir.
- İran'da 28 Haziran-3 Temmuz tarihleri arasında düzenlenen 9. Yüksek Güvenlik Toplantısına katılmak üzere Bakanlığımız Müsteşarı Vali Muzaffer ECEMİŞ anılan ülkeye gitmiştir.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 23-24 Mayıs 2002 tarihleri arasında İspanya/Madrid’de düzenlenen “Avrupa Birliği ve Aday Ülkeler 8. Sivil Korunma Genel Müdürleri Toplantısına Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR ve Genel Müdür Yardımcısı Mehmet YILMAZ katılmıştır.
- Rusya’da (Sochi) yapılan Karadeniz Ekonomik İşbirliği (KEİ) Afet İşbirliği Çalışma Grubu Toplantısına, 12-16 Mayıs 2002 tarihleri arasında, Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcısı Özdemir ÇAKACAK ve Daire Başkanı N. Gürsel METİN iştirak etmiştir.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- 24-25 Nisan 2002 tarihleri arasında Berlin’de yapılan Türkiye-Almanya Konsolosluk görüşmelerine Daire Başkan Vekili Kemal ADİL katılmıştır.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

- Helsinki’de (Finlandiya) yapılan Yerel ve Bölgesel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansına katılmak üzere Mahalli İdareler Genel Müdürü Kayhan KAVAS 26-30 Haziran, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanı Muammer TÜRKER ise 25-30 Haziran tarihleri arasında anılan ülkeye gitmişlerdir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 27.03.2002 tarihinde Ankara’da yapılan Türkiye Kazakistan arasındaki toplantının yeniden değerlendirilmesinin yapılması amacıyla 08-12 Nisan 2002 tarihleri arasında Astana/Kazakistan’da düzenlenen toplantıya Emniyet Müdürü Genel Müdür Yardımcısı Emin ASLAN katılmıştır.
- Romanya’da, 18-19 Nisan 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Geri Kabul Anlaşmasını” içeren toplantıya Yabancılar Hudut ve İltica Daire

Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Mehmet TERZİOĞLU iştirak etmiştir.

- 17-22 Nisan 2002 tarihleri arasında Haberleşme Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Rıza ERDOĞAN, Emniyet Amiri Adnan İÇÖZ, Komiser Mevlüt TÜYLÜ Emniyet Genel Müdürlüğü ihtiyacını karşılamak amacıyla polis radyosu satın almak üzere Energy-Onix Firmasının davetine icabeten gelişen teknolojileri yerinde incelemek, üretim olanaklarını görmek ve görgü-bilgi arttırma amacına yönelik olarak ABD’de bulunmuşlardır.

- 06-15 Nisan 2002 tarihleri arasında İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Amiri Bülent KÖKSAL “209. Dönem FBI Kursu”na katılmıştır.

- “Türk-Kazak Ortak Güvenlik Çalışma Grubu’nun IV. Toplantısına” katılmak üzere Emniyet Müdürü Genel Müdür Yardımcısı Emin ASLAN 07-12 Nisan 2002 tarihlerinde Kazakistan’da bulunmuştur.

- ABD’de 27 Nisan -06 Mayıs 2002 tarihleri arasında düzenlenen, 14. Yıllık Milli Kanun Uygulama Konferansına Interpol Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Savaş ŞİMŞEK iştirak etmiştir.

- ABD’de ele geçirilen bir uyuşturucu maddenin takibi ve bununla ilgili çalışmalarda bulunmak üzere İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser Mehmet KARAKAŞ 24 Nisan 2002 tarihleri arasında anılan ülkeye gitmiştir.

- Parmak İzi Laboratuvarında Kullanılan Malzemeler ve Yöntemler konulu seminer/sempozyum’a katılmak üzere Asayiş Daire Başkanlığında görevli Komiser Mehmet KARA 30 Mart -20 Nisan 2002 tarihleri arasında ABD’yi ziyaret etmiştir.

- 07-09 Nisan 2002 tarihleri arasında Romanya/Bükreş’de düzenlenen “SECİ Ortak İşbirliği Komitesi (JCC) 12.” toplantısına Interpol Daire Başkanı Emniyet Müdürü Yalçın ÇAKICI, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Atalay ÖZDEMİROĞLU iştirak etmiştir.

- “Avrupa Konseyi Sığınmacılar Mülteciler ve Vatansızlar Hukuki Durum Ad Hoc Uzmanlar Komitesi 53. Dönem” toplantısına katılmak üzere Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Mustafa ANLAŞIKER, 16-20 Nisan 2002 tarihleri arasında Fransa/Strazburg’da bulunmuştur.

- “Avrupa Havaalanlarında Uyuşturucu Kontrol Hizmetleri İşbirliği” yıllık toplantısına iştirak etmek üzere 09-13 Nisan 2002 tarihleri arasında

Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Cem CEHDİOĞLU İspanya/Madrid’i ziyaret etmiştir.

- “Cinsel Suçların Soruşturulması” toplantısına katılmak üzere Asayiş Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Mutlu ÇELİK, Komiser Yardımcısı Hakkı Özgür KIZILSU 21-26 Nisan 2002 tarihleri arasında Fransa/Lyon’a gitmişlerdir.

- Avrupa Sivil Havacılık Teşkilatı (ECAC) tarafından teşkilatın genişleme planı kapsamında havacılık güvenliğinin sağlanması maksadıyla Koruma Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Turgay ŞAHAN 21-30 Nisan 2002 tarihleri arasında Belçika/Brüksel’de bulunmuştur.

- “IPA Almanya Merkez Yönetim Kurulu” toplantısına katılmak üzere 19-24 Nisan 2002 tarihleri arasında Asayiş Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Mustafa AYDIN, Komiser Özcan ÇAM, Komiser Yardımcısı Fatih YAMAÇ, Komiser Selami SAZİL Almanya’ya gitmişlerdir.

- 08-11 Nisan 2002 tarihleri arasında Vali Emniyet Müdürü İ. Kemal ÖNAL, Dış ilişkiler Daire Başkanı Emniyet Müdürü Doç. Dr. Süleyman IŞILDAR İspanya/Las Palmas’da yapılan “Avrupa Birliği Emniyet Genel Müdürleri Görev Gücü Toplantısı”na katılmışlardır.

- 14-18 Nisan 2002 tarihleri arasında Yunanistan/Selanik’de düzenlenen “Mali ve Ekonomik Suçlar Konulu Seminer”e Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Bülent AKDENİZ iştirak etmiştir.

- “Terörizm Konusunda Aday Ülkelerin Mevzuat ve Kuruluşlarını Tanıma Çalışına Grubu Toplantısı”na katılmak üzere, TEMÜH Daire başkanlığında görevli Emniyet Müdürü A. Selim AKYILDIZ, Emniyet Amiri Mehmet TOK, 16-18 Nisan 2002 tarihleri arasında İspanya/Madrid’de bulunmuşlardır.

- 13-20 Nisan 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Akdeniz ve Avrupa Bölgesinde Kokain Rotaları Kanun Uygulayıcı Birimlerin İşbirliği ve Karşı Önlemler” konulu seminere katılmak üzere, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Ünal UYSAL İtalya/Roma’ya gitmiştir.

- Romanya/Bükreş’de “SECİ Ortak İşbirliği Komitesi (JCC) 12.Dönem Toplantısı”na iştirak etmek üzere Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Atalay ÖZDEMİROĞLU, 08 Nisan 2002 tarihinde adı geçen ülkede bulunmuştur.

- Yunanistan/Selanik’de 14-18 Nisan 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Mali ve Ekonomik Suçlar Konulu Seminere”e Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Bülent AKDENİZ anılan ülkeyi ziyaret etmiştir.

- Akdeniz ve Avrupa Bölgesinde Kokain Rotaları konulu seminere katılmak amacıyla Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Ünal UYSAL, 15-19 Nisan 2002 tarihleri arasında İtalya/Roma’ya gitmişlerdir.

- 21.04.2002-19.10.2002 tarihleri arasında GIB faaliyetlerine katılmak üzere Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser Mehmet ÜNAL İngiltere’ye gitmiştir.

- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Serhat HATİPOĞLU; 29.04.2002-03.05.2002 tarihleri arasında İngiltere’de düzenlenen Teknik Takip Uzmanlık Programına katılmıştır.

- Topaz Operasyonu Eş Başkanlığı ile INCB Sekreterliği görevlilerinin katılacağı 03 Mayıs 2002 tarihinde Viyana’da (Avusturya) yapılan Değerlendirme Toplantısına, ülkemizden Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Ünal UYSAL katılmıştır.

- Hollanda’da 14-16 Mayıs 2002 tarihleri arasında düzenlenen T20 Projesine Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli komiser Erdem KOÇ iştirak etmiştir.

- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Sait YILDIZ ve Komiser Soner YILDIRIM; 15.05.2002-15.08.2002 tarihleri arasında düzenlenen Bankaların Eski Yöneticileri Hakkında Başlatılan Yasal İşlemlerle İlgili Teknik Yardım toplantılarına katılmak üzere K.K.T.C’ne gitmişlerdir.

- Türkiye-Almanya konsolosluk görüşmelerine katılmak üzere Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Nurten DEMİR 24-25 Nisan 2002 tarihleri arasında Berlin’de (Almanya) bulunmuştur.

- Budapeşte Grubunun 2003 yılında yapmayı planladığı Bakanlar Konferansı hazırlıklarına katılmak ve Yasadışı Göç Hareketlerinin Önlenmesi konularını görüşmek üzere Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Cumhuriyet ARIKANOĞLU 13-14 Mayıs 2002 tarihlerinde Atina’ya (Yunanistan) gitmiştir.

- 15-16 Mayıs 2002 tarihlerinde Brüksel’de (Belçika) yapılan Türkiye ile AB Komisyonu arasında katılım Ortaklığı Belgesindeki yükümlülüklerimiz ve

Ulusal Programımızdaki taahhütlerimizin değerlendirildiği İç Pazar ve Rekabet Alt Komisyonu toplantısına Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Komiser Ali ÖZTÜRK katılmıştır.

- ABD/California Eyaletinin Sacramento şehrinde 12-18 Mayıs tarihleri arasında AFİŞ İhalesi Teknik Şartnamesi hükümlerine göre düzenlenen kursa; Asayiş Daire Başkanlığından Cengiz SERTKAYA, İstanbul Emniyet Müdürlüğünden Başkomiser Fatih KOÇ-Komiser İ. Bahri ŞARDAĞI, İzmir Emniyet Müdürlüğünden Komiser Soner DURGUN, Samsun Emniyet Müdürlüğünden Komiser Bülent DEMİR katılmıştır.

- 11 Mayıs-16 Haziran 2002 tarihleri arasında ABD'de "Frame Relayon Passport, Passport 6400&4400 Internetworking, Preside Multiservice Data Manager Installation for Passport Network Surveillance, Voice Over Passport" konulu kursa Bilgi İşlem Daire Başkanlığından Emniyet Amiri Zafer URGANCI ile Komiser Yardımcıları Cem CİHANGİR, Tevhit ÇETİN, A. Enis AKGÖZLU ve Haberleşme Daire Başkanlığından Komiser Yardımcısı İdris YILDIRIM iştirak etmiştir.

- Polis Akademisi Başkanlığında görevli Yard. Doç. Dr. Vahit BİÇAK 2-19 Mayıs 2002 tarihleri arasında ABD'ne Adli Mübadele Programı çerçevesinde çalışma ziyareti gerçekleştirmiştir.

- Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Nurten DEMİR 24 Nisan 2002 tarihinde Almanya'da vize ve iltica konularının ele alındığı konsolosluk görüşmelerinde bulunmuştur.

- ABD Ankara Büyükelçiliği tarafından 17.05.2002 tarihinde ABD'de düzenlenen Terörle Mücadele konulu eğitim seminerine İstanbul Emniyet Müdürlüğünden; Emniyet Müdürü Niyazi PALABIYIK, Başkomiser İbrahim PALA, Başkomiser Ömer SARIASLAN, Başkomiser Mehmet YILMAZ katılmıştır.

- Macaristan'ın Siofok Kentinde 5-9 Mayıs 2002 tarihlerinde düzenlenen Uluslararası Sınır Polis Konferansı 10. Toplantısına Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ramazan ER ile Dış İlişkiler Daire Başkanlığında Mütercim Müslüm ERDOĞAN katılmıştır. Uluslararası Sınır Muhafızları Konferansının Teşkilata dönüştürülmesi konusunda Türkiye'nin önderliğini yapacağı bir çalışma grubunun oluşturulması ele alınmıştır.

- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığından Komiser Ümit AKCİĞER; 21 Nisan 2002 tarihinde İngiltere Gümrük Teşkilatının davetine icabetten inceleme gezisinde bulunmuştur.

- 5 Mayıs 2002 tarihinde İngiltere’de düzenlenen Sahtecilik ve Dolandırıcılıkla Daha Etkin Mücadele Yöntemleri ve İşbirliğinin Geliştirilmesi seminerine İstanbul Emniyet Müdürlüğünden Komiser İsmail ŞAHİN katılmıştır.

- Marmara Depremi sonrası Gölcük’ü Kardeş Şehir ilan eden Rotterdam (Hollanda) Belediyesinin Emniyet Teşkilatı personeline yönelik düzenlediği geziye İstanbul Emniyet Müdürlüğünden Emniyet Müdürleri Nizamettin BAYINDIR ile Ömer Tanju ÖZEN 05.05 2002 tarihinde katılmışlardır.

- 2002 Dünya Kupası Finallerinde güvenlik amiri olarak görev almak üzere İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Müdürü Ömer YANIK 09 Mayıs-1 Temmuz 2002 tarihleri arasında Kore/Japonya’ya gitmiştir.

- İstihbarat Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri İsmail DUMAN ve Komiser Yardımcısı Yusuf AYDIN, 07 Mayıs 2002 tarihinde Almanya’da yapılan 2002 yılı içerisinde dünya piyasasına sunulacak güvenlik sektörü ile ilgili ürünlerin tanıtımına yönelik demo gösterisine katılmışlardır.

- 14 Mayıs 2002 tarihinde Hollanda’da T20 Projesi kapsamında yapılan toplantıya İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Amiri Dindar İLHAN ile Kaçakçılık ve Organize Suçlar Daire Başkanlığında görevli Komiser Erdem KOÇ iştirak etmiştir.

- İnterpol Daire Başkanlığında görevli Yalçın ÇAKICI, Başkomiser Bartu ÇUHADAR, Komiser Yardımcısı Selçuk TURAN; 21 Nisan-1 Mayıs tarihleri arasında Macaristan Ulusal Polisi Uluslararası Kanun Uygulama İşbirliği Merkezinde ve Fransa’da Schengen Bilgi Sistemi ve SCCOPOL konularında sürdürülen çalışmalarını yerinde görme olanağı bulmuşlardır.

- Belçika’da 20-22 Mayıs 2002 tarihleri arasında Avrupa Birliğine Aday Ülkelere yönelik olarak Limanlarda Schengen kontrolü toplantısına İzmir Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Amiri İlker YELDEN ile İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser Orhan KUKAL icabet etmiştir.

- Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Ali ÖZTÜRK “İkamet Hakkı” konusunda Belçika’da yapılan Türkiye AB İç Pazar ve Rekabet Alt Komite Toplantısına 14-17 Mayıs tarihlerinde iştirak etmiştir.

- Belgrad’da (Yugoslavya) 17-23 Nisan 2002 tarihleri arasında düzenlenen yıldızlar Balkan Karate Şampiyonasında; Polis Akademisi Başkanlığından Komiser Ahmet YURDAER görev almıştır.

- Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Cumhur ARIKANOĞLU, Budapeşte Grubu Yüksek Seviyeli Uzmanlar 10. Toplantısına katılmak üzere 11-15 Mayıs tarihleri arasında Atina'ya (Yunanistan) gitmiştir.

- 24-28 Mayıs 2002 tarihleri arasında Romanya'da düzenlenen Roman-ya-İsrai1 Bayanlar A Milli Takım Müsabakalarına Polis Akademisi Başkanlığı okutmanı Hilal Tuba TOSUN hakem olarak katılmıştır.

- Polis Akademisi Başkanlığı okutmanı Satılmış BAYKUŞ; Büyükler Avrupa Serbest Güreş Şampiyonasında hakem olarak görev almak üzere, 19 Nisan-5 Mayıs 2002 tarihleri arasında Bakü(Azerbaycan)'ye gitmiştir

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

- 10 Nisan 2002 tarih ve 24722 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2002/2728 sayılı karar ile;

Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına, Güvenlik Daire Başkanı Necati ALTINTAŞ’ın atanması,

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.

- 31 Mayıs tarih ve 24771 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2002/2893 sayılı karar ile,

1-Adıyaman Emniyet Müdürü Halil SULTAR’ın,
Afyon Emniyet Müdürü Altan YENİCE’nin,
Ankara Emniyet Müdürü Hasan YÜCESAN’ın,
Çanakkale Emniyet Müdürü Bülent KENAROĞLU’nun,
Çorum Emniyet Müdürü Osman ÇAPALI’nın,
Giresun Emniyet Müdürü Sabahattin ÖZEL’in.
Manisa Emniyet Müdürü Şükrü YETİMOĞLU’nun,
Sakarya Emniyet Müdürü Muammer ÖZ’ün,
Van Emniyet Müdürü Zeki ÇATALKAYA’nın,

Başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları;

2- Adıyaman Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Süleyman GÜLEÇ’in,

Afyon Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı A.Natık CANCA'nın,

Ankara Emniyet Müdürlüğüne, Bayburt Emniyet Müdürü Ercüment YILMAZ'ın,

Bayburt Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Hamdi DİLAVER'in,

Çanakkale Emniyet Müdürlüğüne, İçel Emniyet Müdürü Haluk BAHÇE-KAPILI'nın,

Çorum Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Cumhur KULUY'un.

Giresun Emniyet Müdürlüğüne, İdari ve Mali İşler Daire Başkanı Süleyman TURŞUCU'nun

Manisa Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Kahraman KOCAK'ın,

Sakarya Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Mustafa AYDIN'ın,

Van Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Tacettin KURT'un,

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.

MEVZUAT BÖLÜMÜ
1 NİSAN 2002-30 HAZİRAN 2002 TARİHLERİ ARASINDA RESMÎ
GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKÎ
İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

Ayla KADER
V.H.K.İ.

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
26.03.2002	4748	Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	09.04.2002	24721
11.04.2002	4752	Astsubay Meslek Yüksek Okulları Kanunu	24.04.2002	24735
25.04.2002	4753	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	03.05.2002	24744
23.05.2002	4759	Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışmalar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	01.06.2002	24772
12.06.2002	4761	Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	21.06.2002	24793

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
13.03.2002	735	Olağanüstü Halin 4 İlde Uzatılmasına Dair Karar	15.03.2002	24551
19.06.2002	744	Daha Evvel (4) İlde Uzatılan Olağanüstü Halin (2) İlde Kaldırılmasına, (2) İlde Uzatılmasına Dair Karar	21.06.2002	24792
20.06.2002	4764	20.5.1933 Tarihli ve 2197 Sayılı Kanunun 1 inci Maddesinde Yer Alan İçel Adının Mersin Olarak Değiştirilmesi Hakkında Kanun	21.06.2002	24793

III. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
05.03.2002	2002/3826	Türkiye Cumhuriyeti Genelkurmay Başkanlığı ile Avusturya Cumhuriyeti Savunma Bakanlığı Arasında İmzalanan, Silahlı Kuvvetler Personeli Ailelerinin Sosyal ve Kültürel Amaçlı Mübadelesine İlişkin Protokol'ün Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	17.04.2002	24729
18.03.2002	2002/3857	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Cezayir Demokratik Halk Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İmzalanan, Gümrük Suçlarının Önlenmesi, Soruşturulması ve Menni Amacıyla Gümrük İdarelerinin Karşılıklı Yardımlaşmasına İlişkin Anlaşma'nın Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	17.04.2002	24729
12.03.2002	2002/3914	Türkiye Cumhuriyeti ile Yunanistan Cumhuriyeti Arasında, Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Yunanistan Cumhuriyeti Kamu Düzeni Bakanlığı Suç ile, Özellikle Terörizm, Örgütlü Suçlar. Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Yasadışı Göç ile Mücadele İşbirliği Anlaşmasının 8 inci Maddesinin Uygulanmasına Dair Protokol'ün Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	24.04.2002	24735

27.03.2002	2002/3954	Türkiye Cumhuriyeti Genelkurmay Başkanlığı ile Çek Cumhuriyeti Savunma Bakanlığı Arasında İmzalanan Askeri Tarih, Askeri Müzecilik ve Askeri Yayın Konularında İşbirliği Protokolü'nün Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	09.05.2002	24750
09.04.2002	2002/4025	Türkiye Cumhuriyeti Genelkurmay Başkanlığı ile Macaristan Cumhuriyeti Savunma Bakanlığı Arasında İmzalanan Askeri Tarih, Askeri Arşiv, Askeri Müzevilik ve Askeri Yayın Alanında İşbirliği ile ilgili Protokol'ün Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	16.05.2002	24757
18.04.2002	2002/4106	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Bangladeş Halk Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İmzalanan, Askeri Alanda Eğitim, Teknik ve Bilimsel İşbirliği Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	05.06.2002	24776
31.05.2002	2002/4253	Türkiye Cumhuriyeti, Bulgaristan Cumhuriyeti ve Romanya Hükümetleri Arasında Acil insani Müdahale Alanında İşbirliği Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Protokol'ün Onaylanması Hakkında Karar	21.06.2002	24792

IV. MİLLETLERARASI SÖZLEŞMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
01. 03.2002	2002/3801	Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Milletlerarası Sözleşme	01.04.2002	24713
01.03.2002	2002/3821	Terörist Bombalamalarının Önlenmesine İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin Onaylanması Hakkında Milletlerarası Sözleşme	17.04.2002	24729

V. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
12.01.2002	2002/3849	Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Bölge Müdürlüklerinin ve Başmüdürlük-	05.04.2002	24717 (Mükerrer)

04.01.2002	2002/3849	lerin Kaldırılmasına ve Alınacak Tasarruf Tedbirlerine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	06.04.2002	2471 M
		Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Bölge Müdürlüklerinin ve Başmüdürlüklerinin Kaldırılmasına ve Alınacak Tasarruf Tedbirlerine İlişkin 12.1.2002 Tarihli ve 2002/3849 Sayılı Karamamenin Eki Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı		
18.03.2002	2002/3594	3083 Sayılı Kanun Uyarınca Uygulama Alanı İlan Edilen Şanlıurfa İli, Siverek İlçesi, Aşağı Karabahçe Köyü, Ada Bağlısının Ana Köyden Ayrılarak Örgülü Köyüne Bağlanması ve "Uygulama Alanı" Olarak Tespiti Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	11.04.2002	24723
01.03.2002	2002/3822	Yedek Subayların Yetiştirilme Sürelerinin Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	12.04.2002	24724
21.03.2002	2002/3873	Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin Terör Örgütlerinin ve Terörizmi Finanse Eden Kişi ve Kuruluşların Mal Varlıklarının Dondurulmasına İlişkin Kararlarının Uygulanması Hakkındaki 2001/3483 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararında Değişiklik Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	12.04.2002	24724
02.04.2002	2002/3929	15/1/2002-14/7/2002 tarihleri Arasında Görev Tazminatı Ödenmesi ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Aynı Kanunun Geçici 9 uncu Maddesi Kapsamına Giren Kurumlardan Aylık Alanlara 1/1/2002 Tarihinden İtibaren Ne Miktarda Zam ve Tazminat Verileceğine Dair 10/1/2002 Tarihli ve 3546 Sayılı Karamamenin Eki Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	13.04.2002	24724
12.02.2002	2002/3931	Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Bakanlar Kurulu Kararı	13.04.2002	24725
18.03.2002	2002/3887	İstanbul İli, Ümraniye İlçesine Bağlı Sultançiftliği Belediyesi'nin Adının "Taşdelen" Olarak Değiştirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	16.04.2002	24728
25.03.2002	2002/3928	Sayılı Harcırah Kanunu'nun Değişik 46 ncı Maddesinin Birinci Fıkrasının (c) Bendi Uyarınca Yurtdışı Yer Değiştirme Giderinin Mesafeye Göre Değişen Kıs-	17.04.2002	24729

		minin Hesaplanmasında Esas Alınan Cetvellere Abuja (Nijerya) İle Astana (Kazakistan)'ya Ait Ekli Cetvellerin İlave Edilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı		
07.03.2002	2002/3903	Aksaray ili. Merkez İlçe, Zafer Mahallesinde Bulunan ve Mülkiyeti Hazineye Ait Taşınmaz Malların 4706 Sayılı Kanunun 5 inci Maddesi Çerçevesinde Kullanılmak Üzere Tespiti Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	18.04.2002	24730
08.04.2002	2002/3976	6/12/1982 Tarihli ve 8/5752 Sayılı Karar-namenin Eki Merkezde Günlük Çalışma Saatlerinin Tesbitine İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	05.05.2002	24746
27.03.2002	2002/3955	3156 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çık-masına İzin Verilmesi ve Çeşitli Kararnameler ile Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 48 Kişiyile İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	08.05.2002	24749
15.04.2002	2002/3992	Antalya İli, Merkez İlçe Muratpaşa (Yeniemek) Mahallesinde Bulunan ve Mülkiyeti Hazineye Ait Olan Taşınmaz Malların 4706 Sayılı Kanunun 5 inci Maddesi Çerçevesinde Kullanılmak Üzere Tespiti Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	16.05.2002	24757
19.04.2002	2002/4086	Afyon İlinde Meydana Gelen Deprem Afetinden Zarar Gören Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Abonelerinin Elektrik Enerjisi Borçlarının Ertelenmesi ve Söz Konusu Abonelerin 4736 Sayılı Kanunun 1 inci Maddesinin Birinci Fıkrası Hükmünden Muaf Tutulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	28.05.2002	24768
03.05.2002	2002/4120	24/11/1994 Tarihli ve 4046 Sayılı Kanun ile İhdas Edilen Bazı Kadroların Sınıf, Unvan ve Derecelerinin Değiştirilerek Bazı Kurumlara Tahsis Edilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	31.05.2002	24771
26.04.2002	2002/4122	3143 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Çeşitli Karar-nameler İle Türk Vatandaşlığından Çıkma-larına İzin Verilen 28 Kişiyile İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	05.06.2002	24776
29.04.2002	2002/4155	3143 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kaybettiirilmesi Hakkında Karar	19.06.2002	24790

30.05.2002	2002/4250	3143 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kay- bettirilmesi Hakkında Karar	21.06.2002	24792
20.05.2002	2002/4229	3134 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	27.06.2002	24798
20.05.2002	2002/4230	3041 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	27.06.2002	24798

VI. YÖNETMELİKLER

A-BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
18.03.2002	2002/3855	Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeli Rütbe Terfileri ve Değerlendirme Kurullarının Çalışmalarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	17.04.2002	2-4729
18.03.2002	2002/3975	Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik	03.05.2002	24744
01.05.2002	2002/4133	Kamu Konutları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	11.06.2002	24782

B-BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik	12.04.2002	24724
Polis Akademisi Güvenlik Birimleri Enstitüsü Lisansüstü Eğitim- Öğretim Yönetmeliği	25.04.2002	24736
Sözleşmeli Subay ve Astsubay Yönetmeliği	27.04.2002	24738
Türk Silahlı Kuvvetleri Dalgıçlık Yönetmeliğine Bir Ek Madde ve Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Yönetmelik	01.05.2002	24742
Astsubay Sicil Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	02.05.2002	24743
Emniyet Genel Müdürlüğü Yüksek Öğretim Kurumlarında Öğrenci Okutma Yönetmeliği	02.05.2002	24743

Sivil Savunma Gelirlerinin Toplanması ve Özel Ödeneğin Harcanmasına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik	04.05.2002	24745
Subay Sicil Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	06.05.2002	24747
Türk Silahlı Kuvvetleri Orta Öğretim Okulları Sınıf Geçme ve Sınav Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	06.05.2002	24747
Ordu Evleri, Askeri Gazinolar ve Sosyal Tesisler Yönetmeliğinin 27 nci Maddesinin Birinci Fıkrasına Bir Bent Eklenmesine Dair Yönetmelik	07.05.2002	24748
Harp Akademileri Yönetmeliğinin Ekinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	07.05.2002	24748
Harp Akademileri Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	12.05.2002	24753
İçişleri Bakanlığı Darülaceze Müessesesi Müdürlüğü Sicil Amirleri Yönetmeliği	12.05.2002	24753
İçişleri Bakanlığı Darülaceze Müessesesi Müdürlüğü Disiplin Amirleri Yönetmeliği	12.05.2002	24753
İlkyardım Yönetmeliği	22.05.2002	24762
Polis Koleji Giriş Yönetmeliğinin bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	25.05.2002	24765
İçişleri Bakanlığı Sicil Amirleri Yönetmeliği	29.05.2002	24769
İçişleri Bakanlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliği	29.05.2002	24769
Türk Silahlı Kuvvetleri Savaş Takdirnamesi, Madalya ve Nişan Yönetmeliği	05.06.2002	24776
Türk Silahlı Kuvvetleri Sınıf Okulları Yönetmeliğinin 21 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	05.06.2002	24776
Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği	06.06.2002	24777
İnsan Hakları Danışma Kurulunun Kuruluş, Görev ve İşleyişi ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	08.06.2002	24779
Türk Silahlı Kuvvetleri Astsubay Sınıflandırma Yönetmeliğinin 3 üncü Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	19.06.2002	24790
Türk Silahlı Kuvvetleri Subay Sınıflandırma Yönetmeliğinin 3 üncü Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	20.06.2002	24791
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 Yönetmelikle Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	28.06.2002	24799

VII. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
08.04.2002	2002/2736	Kars İli Digor İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Alaca, Kozluca, Üçbölük ve Söğütlü Köylerinin Aynı İlin Merkez İlçe Merkez Bucağına Bağlanmalarının: 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Müşterek Karar	10.04.2002	24722
22.04.2002	2002/2790	Balıkesir İli Bandırma İlçesine Bağlı Kayacık Köyünün Bandırma Belediyesi Sınırları İçerisinde Alınmasının; 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Bulunmasına Dair Müşterek Karar	25.04.2002	24736
02.05.2002	2002/2821	Ardahan İli Hanak İlçesine Bağlı Avcılar Köyünün Hanak Belediyesi Sınırları İçerisinde Alınmasının 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Bulunmasına Dair Müşterek Karar	04.05.2002	24745
02.05.2002	2002/2822	Ardahan İli Hanak İlçesine Bağlı Alaçam Köyünün Hanak Belediyesi Sınırları İçerisinde Alınmasının 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Bulunmasına Dair Müşterek Karar	04.05.2002	24745
14.06.2002	2002/2946	Malatya İli Merkez İlçesine Bağlı Kül-lümağara Köyünün Dilek Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasının 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Bulunmasına Dair Müşterek Karar	17.06.2002	24788

VIII. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar İle Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı'nın 91-32/5 Sayılı Tebliğine İlişkin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Genelgesi (Sayı: 2002/3)	01.04.2002	24713
2002 Yılı Bütçe Çağrısı	19.06.2002	24790

IX. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Karabük İli Sınırları İçerisinde, Sokakta Yaşayan veya Sokakta Çalıştırılan Çocukların Korunması ile Çöpleri Karıştırmayı Alışkanlık Haline Getirenlerin İnsan ve Çevre Sağlığı Açısından Engellenmesine Dair Karar (No: 2002/1)	01.04.2002	24713
Malatya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/1)	01.04.2002	24713
17/8/1999 ve 12/11/1999 Tarihlerinde Meydana Gelen Depremlerden Zarar Görenlerin Vergi Borçları ve Vergi Cezalarının Terkini Hakkında Genel Tebliğ	07.04.2002	24719
Adana İli Taşkın Kontrol Tesislerinin İşletilmesi Hakkında Karar (No: 2002/2212)	08.04.2002	24720
Kahramanmaraş İli Sınırları İçerisinde, Sokakta Yaşayan veya Sokakta Çalıştırılan Çocukların Korunmasına Dair Karar	08.04.2002	24720
Antalya İli Taşkın Kontrol Tesislerinin İşletilmesi Hakkında Karar	12.04.2002	24724
Uşak Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/1)	18.04.2002	24730
Edirne İli Sınırları İçerisinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/1)	01.05.2002	24742
Giresun İli Sınırları İçerisinde, Çocukların Korunması ve Sokak Çocuklarının Topluma Kazandırılması Hakkında Karar (No: 2002/01)	01.05.2002	24742
İğdır İli Sınırları İçerisinde, Sokakta Yaşayan veya Sokakta Çalıştırılan Çocukların Korunması Suretiyle Kamu Esenliğinin Sağlanması ile İlgili Karar	01.05.2002	24742
Giresun İli Sınırları İçerisinde Bazı Patlayıcı ve Kesici Aletlerin Yasaklanmasına Dair Karar (No: 2002/3)	02.05.2002	24743
Balıkesir İli Sınırları İçerisinde Orman Alanlarına Giriş ve Çıkışların Yasaklanması Hakkında Karar (No: 2002/2)	03.05.2002	24744
Bolu İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/1)	03.05.2002	24744
Aydın İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/1)	09.05.2002	24750
Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karara İlişkin Tebliğ (No: 2002-32/27)	11.05.2002	24752
4046 Sayılı Kanun Çerçevesinde İstihdam Fazlası Personelin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Nakledilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ	11.05.2002	24752
Çanakale İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 1)	11.05.2002	24752

Çorum Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/1)	11.05.2002	24752
Van Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/4)	11.05.2002	24752
Düzce İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar	12.05.2002	24753
Bursa İli Sınırları İçerisinde Orman Alanlarına Giriş-Çıkış ve Her Çeşit Ateş Yakma Yasağı Hakkında Karar (No: 1)	13.05.2002	24754
İçel İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler hakkında Karar (No: 2002/1)	13.05.2002	24754
Kamu İhale Tebliği (No: 2002/23)	14.05.2002	24756
İstanbul İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/1)	18.05.2002	24759
Kamu İhale Tebliği (Tebliğ No: 2002/2)	23.05.2002	24763
Osmaniye İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/1)	23.05.2002	24763
Bilecik İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 1)	25.05.2002	24765
Karabük İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/2)	27.05.2002	24767
Kırıkkale İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002)	27.05.2002	24767
Aydın İli Sınırları İçerisinde, Sokakta Yaşayan veya Çalıştırılan Çocukların Korunması ve Topluma Kazandırılması Hakkında Karar (No: 2002/01)	29.05.2002	24769
Yalova İli Sınırları İçerisinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 1)	29.05.2002	24769
Çorum İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/1)	02.06.2002	24773
Yozgat ili Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 1)	02.06.2002	24773
Adana ili Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/1)	03.06.2002	24774
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 154)	06.06.2002	24777
4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununa Göre Sendika Üye Sayılarının ve Her Hizmet Kolunda Yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları ve Bunların Bağlı Bulundukları Konfederasyonların Belirlenmesine İlişkin Tebliğ	07.06.2002	24778
Kırklareli İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/2)	07.06.2002	24778
Amasya İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 1)	06.06.2002	24779

Eskişehir Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 5)	09.06.2002	24780
İzmir Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/1)	10.06.2002	24781
Tokat İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (2002/1)	10.06.2002	24781
Ankara İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/1)	13.06.2002	24784
Eskişehir İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/1)	13.06.2002	24784
Zonguldak İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/1))	13.06.2002	24784
İzmir İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/2)	15.06.2002	24786
İzmir İli Sınırları İçerisinde Bazı Orman Alanlarına Giriş ve Çıkışların Yasaklanması Hakkında Karar (No: 2002/3)	15.06.2002	24786
Afyon İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/1)	19.06.2002	24790
Erzincan Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/41)	27.06.2002	24798
Erzincan Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/7)	27.06.2002	24798
Kamu İhale Tebliği (No: 2002/3)	27.06.2002	24798
Asgari Ücret Tespit Komisyonu Kararı (No: 2002/1)	28.06.2002	24799
Asgari Ücret Tespit Komisyonu Kararı (No: 2002/2)	28.06.2002	24799
Hatay İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/1)	28.06.2002	24799

MEVZUAT METNİ
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
HUKUK MÜŞAVİRLİĞİ ÇALIŞMA YÖNERGESİ
BİRİNCİ BÖLÜM

Genel Hükümler

Amaç :

Madde 1-Bu yönerge, İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin çalışma usul ve esaslarını belirlemek, 14 Şubat 1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 17 nci maddesinde ve diğer kanunlarla Hukuk Müşavirliğine verilen görevleri Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Yasalar çerçevesinde yerine getirmek; hukuk devleti ilkeleri ve hukuk kurallarına uygun olacak şekilde düzenli, uyumlu, etkin yürütülmesini sağlamak, Bakanlık Merkez ve Taşra Kuruluşları ile Mahalli İdareler Kuruluşlarından gelen, tereddüt edilen uygulamaya yönelik konularda, hukuki görüşler vermek amacıyla düzenlenmiştir.

Kapsam

Madde 2-Bu Yönerge Hukuk Müşavirliğinin Kuruluş, Görev ve Çalışma düzenine ilişkin ilke ve kuralları kapsar.

Hukuki Dayanak

Madde 3-Bu Yönerge 3152 sayılı Kanun ile diğer ilgili kanunlarda yer alan hükümlere göre hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde 4-Bu yönergede geçen deyimler;

- a) “Bakanlık”, İçişleri Bakanlığı,
 - b) “Bakan”, İçişleri Bakanını,
 - c) “Müsteşar”, İçişleri Bakanlığı Müsteşarını,
 - d) “Hukuk Müşavirliği”, İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğini,
 - e) “I. Hukuk Müşaviri”, İçişleri Bakanlığı I. Hukuk Müşavirini,
 - f) “Hukuk Müşavirleri”, İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinde görev yürüten Hukuk Müşavirlerini,
 - g) “Çalışma Grup Başkanı”, Hukuk Müşavirleri arasında görev dağılımı yapılan çalışma gruplarının başkanlarını,
 - h) “Kuruluş”, İçişleri Bakanlığı Merkez ve taşra kuruluşları ile mahalli idareler kuruluşlarını,
- ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

Kuruluş ve Görevleri

Kuruluş

Madde 5-Hukuk Müşavirliği 3152 sayılı Kanuna göre kurulmuş Bakanlık Danışma Birimidir. Hukuk Müşavirliği 1. Hukuk Müşavirinin başkanlığında ve yönetiminde altı çalışma grup başkanlığı ve muhakemat işleri ile idari hizmetler çalışma bürolarından oluşmaktadır.

Görevler

Madde 6-Hukuk Müşavirliğinin görevleri şunlardır:

- a) Bakanlığın diğer birimlerince sorulan konular ile hukuki, mali, cezai sonuç doğuracak işlemler hakkında görüş bildirmek,
- b) Bakanlığın menfaatlerini koruyucu anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak,
- c) 8 Ocak 1943 tarih ve 4353 sayılı Kanun hükümlerine göre idari ve adli davalarda gerekli bilgileri hazırlamak ve hazineyi ilgilendirmeyen idari davalarda Bakanlığın temsil etmek,
- d) Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli hukuki teklifleri hazırlamak ve Bakana sunmak,
- e) Bakanlığımız kuruluşları tarafından hazırlanan Başbakanlık veya diğer Bakanlıklardan gönderilen kanun, tüzük, yönetmelik tasarılarını hukuki açıdan inceleyerek görüşlerini bildirmek,
- f) Dernekler Kanunu'na göre dernek tüzüklerini incelemek,
- g) 4483 sayılı Kanuna göre yürütülen ve İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığından, Mahalli İdareler Kontrolörler Başkanlığından gönderilen soruşturma dosyalarının tebliğ ve tebligat işlemlerini yapmak,
- h) Bakanlık Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığınca yürütülen, yayın, kitaplık ve dokümantasyon hizmetleri için yayın kurulu üyeliği görevini yürütmek,
- ı) İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca, Bakanlığımızı ilgilendiren mevzuat ve yargı kararlarının, hukuki görüşlerin, bilgisayar ortamında arşivlenebilmesi ve en kısa zamanda en doğru bilgiye ulaşabilmesi amacıyla geliştirilen, bilgisayar programına temin edilen bilgilerin doğru, eksiksiz ve güncel olabilmesi için, ilgili birim olarak Hukuk Müşavirliğine verilen program başlığı altındaki görevleri güncel olarak düzenli bir şekilde yürütmek,
- i) İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığınca yürütülen eğitim hizmetlerine gerektiğinde ve ihtiyaç duyulduğunda, konferansçı ve eğitimci olarak Hukuk Müşavirlerinin katılımını sağlamak ve yürütmek,
- j) Diğer kanunlarla ve Bakanlıkça verilen görevleri yapmak.

Çalışma Grup Başkanlıkları

Madde 7- Hukuk Müşavirliği çalışma grup başkanlıkları aşağıda gösterilmiştir.

- a) Muhakemat İşleri Çalışma Grup Başkanlığı
- b) Hukuki Görüşler Çalışma Grup Başkanlığı
- c) 4483 sayılı Kanun Uygulaması ve Bakanlık Adli İş ve İşlemleri Çalışma Grup Başkanlığı
- d) Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarı İncelemesi Çalışma Grup Başkanlığı
- e) Dernekler Çalışma Grup Başkanlığı
- f) Plan-Proje, Bilgi İşlem, Eğitim, Yayın ve Dokümantasyon Çalışma Grup Başkanlığından oluşur.

1. Hukuk Müşaviri çalışma grupları içinde tanımlanan görev ve hizmetleri yürütmek üzere Grup Başkanı ve Hukuk Müşavirlerini görevlendirir.

Grup Başkanının Görevleri

Madde 8- Çalışma grup başkanlığının görevleri şunlardır:

- a) Kendi çalışma grup alanına giren görev ve hizmetlerin, iş ve işlemlerin grup içinde düzenli ve etkin yürütülmesinde I. Hukuk Müşavirine yardımcı olmak,
- b) I. Hukuk Müşaviri tarafından grup başkanlığına havale edilen dosya ve evrak grup içinde değerlendirildikten sonra, dosya esasına göre kişisel görevlendirme yetkisi I. Hukuk Müşavirine ait olmak üzere, dosyanın süresi içinde bitirilmesi, yönlendirilmesi ve izlenmesi konusunda gerekli dikkat ve özeni göstermek,
- c) Havale edilen dosyalar üzerinde, dosya içeriğinin daha iyi anlaşılması ve hukuki zemine oturtulması bakımından, grubun kendi içinde değerlendirmeler yapmak,
- d) Genel kurulda tartışılması gereken dosyaların, dosya üzerinde ilgili hukuk müşavirinin gerekli inceleme ve araştırmayı yapmasından sonra, I. Hukuk Müşavirinin görüşünü alarak hukuk müşavirleri genel kurulunda tartışılmasını; gerekli ise kurul görüşünün oluşturulmasını sağlamak,
- e) Hukuk müşavirleri tarafından sonuçlandırılarak teslim edilmiş o grup için esas alınacak birim-iş (dosya) rapor vb. işlemlerin performans cetvelini düzenleyerek 6 ayda bir I. Hukuk Müşavirine sunmak,
- f) I. Hukuk Müşavirinin başkanlığında toplanarak hukuk müşavirliği iş ve işlemlerinin yürütülmesine ilişkin olarak uygulamada ortaya çıkan sorunları saptamak ve gerekli önlemleri almak, görevleri arasındadır.

Muhakemat İşleri Çalışma Grubu

Madde 9-Muhakemat İşleri Çalışma Grubunun görevleri şunlardır,

- a) Bakanlık aleyhine ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da açılan iptal ve tam yargı davalarının savunmalarını hazırlamak, ilgili birimlerle gerekli yazışmaları yapmak ve davalarda Bakanlığın temsil etmek,
- b) Bölge İdare Mahkemeleri ve İdare Mahkemelerinde Bakanlık aleyhine açılan iptal ve tam yargı davalarının savunmalarını hazırlamak, ilgili birimlerle gerekli yazışmaları yapmak, davalarda Bakanlığın temsil etmek,
- c) Bakanlık aleyhine açılan iptal ve tam yargı davaları ile ilgili olarak itiraz, temyiz ve kararın düzeltilmesi yollarının, Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay nezdindeki aşamalarında gerekli savunmaları hazırlamak, ilgili birimlerle yazışma yapmak, davalarda Bakanlığın temsil etmek,
- d) Bakanlık adına İdare, Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay da dava açmak ve takip etmek.

Hukuki Görüşler Çalışma Grubu

Madde 10-Hukuki Görüşler Çalışma Grubunun görevleri şunlardır:

- a) Bakanlığın diğer birimlerinde sorulan konular ile hukuki, mali, cezai sonuç doğuracak işlemler hakkında görüş bildirmek,
- b) Mahalli İdare Birimlerinden; İl Özel İdaresi, Belediye, Köy ve Hizmet Birlikleri ile, Valilikler kanalıyla Bakanlığa intikal ettirilen ve uygulamada tereddüte düşülen konular hakkında; uygulamanın ne yönde olması gerektiğine ilişkin hukuki görüş vermek,
- c) Verilecek hukuki görüşleri, çalışma grubu içinde değerlendirmek, gerektiğinde hukuk müşavirleri genel kurulunda görüşülmesi için öneri götürmek.
- d) İlgili birimlerce görüş talebine konu olacak hususların, birimince önceden incelenmesi, görüş isteğine ilişkin yazıda birim görüşünün belirtilmesi halinde Bakanlık görüşünü oluşturmak.

4483 Sayılı Kanun Uygulaması ve Bakanlık Adli Yargı İş ve İşlemleri Çalışma Grubu

Madde 11- 4483 sayılı Kanun Uygulaması ve Bakanlık Adli Yargı İş ve İşlemleri Çalışma Grubunun görevleri şunlardır:

1-4483 Sayılı Kanun Uygulaması

Bakanlıkça Çıkarılan Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Uygulanması ile İlgili Olarak Yürütülecek İşlemlere İlişkin Yönergenin 32 inci maddesinde belirtilen esaslar dâhilinde verilen görevleri yapmak üzere;

a) Yapılan ön inceleme üzerine yetkili merci tarafından verilen “soruşturma izni verilmesine” ilişkin karar, hakkında ön inceleme yapılan memur ve diğer kamu görevlisine; “soruşturma izni verilmemesine” ilişkin karar Cumhuriyet Başsavcılığına ve varsa şikâyetçisine; işlem den kaldırma veya işleme konulmama kararlarını şikâyetçisine, Valilikler, diğer kurumlar yoluyla veya bizzat tebliğ ettirmek,

b) Kararların ilgililerine tebliğ ve 10 günlük itiraz süresi ve varsa itiraz dilekçelerinin hangi mercie yapılacağı hususunu tebliğ/tebellüğ belgesinde belirtmek,

c) 4483 sayılı Yasanın 9.maddesine göre, “soruşturma izni verilmesine” ilişkin karara karşı hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlilerinin; “soruşturma izni verilmemesine” ilişkin karara karşı ise Cumhuriyet Başsavcılığı veya şikâyetçinin yasal süresi içinde yaptığı itirazların dosyası ile birlikte Danıştay Başkanlığına veya Bölge İdare Mahkemesi Bakanlığına gönderilmesini; soruşturma izninin itiraz edilmeden kesinleşmesi veya itirazın reddi sonucunda kesinleşmesi ya da soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı yapılan itirazın kabulü halinde ise dosyanın yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmesini; soruşturma izni verilmemesine ilişkin kararın itiraz edilmediği için kesinleşmesi veya soruşturma izni verilmesine dair karara karşı yapılan itirazın idari yargı merciiince kabulü halinde dosyanın ilgili birimlere saklanmak üzere gönderilmesini sağlamak.

2-Adli Yargı İş ve İşlemleri

a) Bakanlığımız merkez ve taşra teşkilatı ile bağılı kuruluşlar aleyhine adli yargıda açılan (tespit, tazminat, davanın ihbarı gibi) davalara ait ilgili birimlerle yazışmalar yapmak, dava dilekçelerini bilgi ve belgelerle birlikte Maliye Bakanlığına veya Valilikler kanalıyla ilgili Muhakemat Müdürlüklerine göndermek,

b) Haczin üçüncü şahıslara ihbarına ilişkin İcra Müdürlüklerinden gelen yazılara birimlerle yazışma yapılarak cevap vermek,

c) Bakanlık personelinin görevi esnasında karıştığı trafik kazası ile ilgili bilgi ve belgeleri toplayarak Maliye Bakanlığına iletmek,

d) Bakanlığımızın görev alanı ve personeli ile bağılantılı adli yargıda görülmekte olan davalar hakkında ilgili mahkemelerin müzekkerelerine birimlerinden bilgi olarak cevap vermek,

e) Bakanlığımız aleyhine adli vargıda verilen ve temyiz edilmeden kesinleşen kararlar aleyhine “Kamu yararına temyiz” talebinde bulunmak,

f) Bakanlığın menfaatlerini koruyucu anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak.

Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarı İncelemesi Çalışma Grubu

Madde 12-Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarı İncelemesi Çalışma Grubunun görevleri şunlardır:

- a) Bakanlığımız kuruluşları tarafından hazırlanan, Başbakanlık veya diğer Bakanlıklardan gönderilen Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik Tasarılarını Hukuki açıdan inceleyerek görüş bildirmek,
- b) Diğer Kanunlarla ve Bakanlık Makamı ve I. Hukuk Müşavirince verilen görevleri yapmak.

Dernekler Çalışma Grubu

Madde 13-Dernekler Çalışma Grubunun görevleri şunlardır.

- a) Birden çok ilde faaliyet gösterecek olan dernek tüzüklerini süresi içerisinde incelemek,¹
- b) Bir derneğin yurt dışında faaliyet göstermesi, şube açması veya yurt dışındaki benzer amaçlı dernek veya kuruluşlara katılması veya derneğin yabancı dernek veya kuruluşlarla olan ilişkilerine son verilmesi için Bakanlar Kurulunun onayının alınması sürecindeki Bakanlık görüşünü bildirmek,
- c) Birden çok ilde faaliyette olan derneklerin tüzük değişikliklerinin yasalara uygun olup olmadığını incelemek,
- d) Yurt dışında kurulan dernekleri Türkiye’de faaliyette bulunabilmeleri için Bakanlar Kurulundan izin alınması sürecindeki Bakanlık görüşünü bildirmek,
- e) Derneğin kamu yararına çalışan derneklerden sayılabilmesi için Bakanlar Kurulunun izin verilebilmesi sürecindeki Bakanlık görüşünü bildirmek.

Plan-Proje, Bilgi İşlem, Eğitim, Yayın ve Dokümantasyon Çalışma Grubu

Madde 14- Plan-Proje, Bilgi İşlem, Eğitim, Yayın ve Dokümantasyon Çalışma Grubunun görevleri şunlardır:

- a) Bakanlıkça yürütülen plan-proje çalışmalarında ihtiyaç duyulduğunda ve görev verildiğinde çalışmalara katılmak.
- b) İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca, Bakanlığınızı ilgilendiren mevzuat ve yargı kararlarının, hukuki görüşlerin, bilgisayar

¹ Yönergenin 13 üncü maddesinin (a) ve (c) fıkrası; 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte adı geçen Kanunun 60 ncı maddesi gereğince; Bakanlığımızca incelenen birden çok ilde faaliyet gösteren dernek tüzüklerinin de bundan böyle en büyük Mülki İdare Amiri tarafından altmış gün içinde dosya üzerinden inceleneceği anlaşılmaktadır.

ortamında arşivlenebilmesi ve en kısa zamanda en doğru bilgiye ulaşabilmesi amacıyla geliştirilen bilgisayar programına, temin edilen bilgilerin doğru, eksiksiz ve güncel olabilmesi için ilgili birim olarak Hukuk Müşavirliğine verilen program başlığı altındaki görevleri güncel olarak düzenli bir şekilde yürütmek.

c) İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığınca yürütülen Bakanlık eğitim hizmetlerine gerektiğinde ve ihtiyaç duyulduğunda, konferans vermek üzere eğitimci olarak Hukuk Müşavirlerinin katılımını planlamak ve yürütmek.

d) Bakanlık Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığınca yürütülen, yayın, kitaplık ve dokümantasyon hizmetleri için yayın kurulu üyeliğini yürütmek.

Hukuk Müşavirleri Genel Kurulu

Madde 15- Kurul Halinde Toplanma

Hukuk Müşavirleri Genel Kurulu ayda en az bir kez toplanır. Toplantıya I. Hukuk Müşaviri başkanlık eder. Hukuk Müşavirleri Genel Kurulu, Bakan, Müsteşar ve I. Hukuk Müşavirinin çağrısı üzerine gündemdeki konuları görüşmek üzere her zaman toplanabilir.

Muhakemat İşleri ve İdari Hizmetler Çalışma Büroları

Madde 16- Muhakemat İşleri ve İdari Hizmetler Çalışma Bürolarının görevleri şunlardır :

1-Muhakemat İşleri Çalışma Bürosunun Görevleri :

Madde 9 'da belirtilen görevlerin yerine getirmesiyle birlikte;

Danıştay, Bölge İdare ve İdare Mahkemelerinden Bakanlığımıza tebliğ edilen davalara ait dosyaların açılarak kaydını yapmak, ilgili birimlere göndermek, ilgili birimlerden gelen cevaplardan sonra en kısa zamanda savunmasının yapılması için mahkemesine göre ilgili grup ve müşavirine vermek, işi biten dosyaların titiz, düzenli bir şekilde içinin yerleştirilerek yerlerine kaldırmak, bunun yanında yine dosyalara ilişkin ara kararı, ikinci dilekçe, temyiz dilekçesi ve nihai kararlar gibi yazışmaların birimler arası yazımını yapmak, dosyanın duruşması var ise kayıt alınarak ilgili müşavirine vermek ve takip etmek.

Sonuçlanan dosyaları yılsonunda veya belli aralıklarla ayıklayarak kayda alıp büyük arşive göndermek, merkez ve diğer kurum evraklarını kayıt ve takip etmek.

Bakanlık aleyhine sonuçlanan tam yargı davalarında ilgili kişilere ödeme yapılması için Maliye Bakanlığına yazı yazmak ve rücu edilmek üzere dava ile ilgili olarak valilikler ve ilgili birimlerle yazışma yapmak.

2- İdari Hizmetler Çalışma Bürosunun Görevleri:

İdari Hizmetler Bürosu, Hukuk Müşavirliğinin personel, ayniyat, tahakkuk, mutemetlik, evrak, dosyalama, arşiv ve diğer idari hizmet niteliğindeki işlerini yürütmekle görevlidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Çalışma Usul ve Esasları

Madde 17- Evrak Havalesi : Hukuk Müşavirliğine gelen evrak muhakemat işleri ve idari hizmetler büro sorumlusu tarafından I. Hukuk Müşavirine sunulur. Evrak ilgili grup veya muhakemat ve idari hizmetler bürosuna havale edilir. Havaleli dosya ya da evrak ilgili grup başkanına teslim edilir ve deftere kaydedilir. Dosyaların dağıtımı müşavirliğe geliş tarihi sırasına göre ilgili ve görevlendirilen hukuk müşavirine gönderilir. Zorunluluk olmadıkça gönderilen dosyanın işlemden kaldırılncaya kadar (karar neticesi) aynı kişi tarafından yürütülmesi asildir.

Madde 18- Hukuk Müşaviri Görevlendirme : Evrak ile ilgili görevlendirme I. Hukuk Müşaviri tarafından yapılır. Acil durumlarda grup başkanı görevlendirme yapabilir.

Madde 19- Araştırma ve İnceleme Süresi : Özel bir süre belirtilmeyen hallerde azami 15 gün içerisinde araştırma ve incelemenin bitirilmesi zorunludur. Sürenin yetmemesi halinde, görevli müşavir tarafından bilgi verilir ve gerekirse süre istenir.

Madde 20- Görüş Bildirme : Hukuk Müşavirliğinin görüşünü içeren evrakta, hazırlayan memurun, muhakemat işleri idari hizmetler büro sorumlusunun, ilgili müşavirinin ve grup başkanının parafı bulunur. Evrak ilgili yerlere Bakanlık görüşü olarak imza atmaya yetkili amirin imzası ile gönderilir.

Yürürlük

Madde 21- Bu Yönerge Bakanlık Makamınca onaylandığı tarihte yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 22- Bu Yönerge hükümlerini Bakanlık I.Hukuk Müşaviri yürütür.

(Bu Yönerge, 09/01/2002 tarihinde Bakan Onayı ile yürürlüğe girmiştir.)