

İÇİNDEKİLER

Bu Sayıda.....	II
Kuruluş Döneminde İstanbul'un İktidar Savaşı ve "Tanin" Örneği (1923–1925).....	1
Tevfik ÇAVDAR	
Sosyal Devlet ve Yerelleşme.....	29
Birgül AYMAN GÜLER	
Mali Anayasada Değişiklik Sorunu: 5018 Çözümlemesi	43
Kamil KARATEPE	
Düzenleyici Etki Analizi: Yasamayı Erksizleştirme Aracı	95
Sonay BAYRAMOĞLU	
Türkiye'de Uluslararası Alana Yeni Bir Eklemlenme Yolu: Bağımsız Düzenleyici Kurumlar	112
Tekin AVANER	
Girit Vilâyet Nizamnamesi.....	138
Cenk REYHAN	
Özgeçmişler.....	174
Abstracts.....	176

Kapitalist üretim ilişkilerinin 1970'lerin sonlarında içine girdiği derin ve uzun erimli bunalımı devam ediyor. Esasında kâr oranlarında azalmadan kaynaklanan bunalımın nedenleri daha çok siyasal sistemde ve dolayısıyla devlet yapısındaki tıkanma ile açıklanmaya çalışılır. Özünde iktisadi olan bunalımın nedenlerini devletin bunalımıyla özdeşleştirmesinde çeyrek yüzyıla yaklaşan bir süredir küresel düzeyde hegemonyasını sağlamlaştıran yeni-sağ dünya görüşünün etkisi inkâr edilemez. Tekrara kaçmadan özetleyecek olursak, tekelci ve ulus-aşırı sermayenin hegemonyasının sağlamlaştırılmasında ideolojik işlev gören yeni sağ dünya görüşü, bunalımın özünde refah devletinin tıkanmasından kaynaklı bir yönetilemezlik bunalımı olduğunu vurgular. Böylece, kâr oranlarındaki artışın önünü açacak yasal ve siyasal düzenlemelerin yapılabilmesi, bir başka deyişle kapitalist devletin yeniden yapılandırılabilmesinin ideolojik zemini hazırlanmış olur.

Her bunalım aynı zamanda bir yeniden yapılanma sürecidir. Bunalım sonrası sermaye biraz daha tekelleşip olabildiğince az elde toplanırken, yani yeniden yapılanırken, bu oluşumun sermaye açısından sancısız sürdürülebilmesi için gerekli siyasal ve idari yapılanmanın hızla tamamlanmasını talep eder. Bu talep doğrultusunda ülkemizde de 1980'lerden bu yana siyasal ve yönetsel sistemde yapılan, yapılmaya çalışılan değişimleri, sermayenin bunalımı aşma taleplerine Türkiye özelinde verilmiş bir yanıt olarak yorumlamak doğru olacaktır. Bunalımın yegâne sorumlu gösterilip günah keçisi ilan edilen devlet, böylelikle hem yeniden yapılandırılırken hem de iktisadi yeniden yapılanmanın önünü açar. Toparlayacak olursak devlet ve yönetim bunalımı olarak sunulan iktisadi bunalım sonrası yerleştirilmeye çalışılan yeni yönetim stratejilerinin, iktisat politikaları söz konusu olduğunda meşru siyasi, iktisadi ve endüstriyel eylemleri birbirinden ayıran sınırların yeniden çizilmesini, çeşitli alanlarda karar alma mekanizmalarının parçalanmasını ve yetki devrini içeren bir dizi siyasa sürecini içerdiği söylenebilir. Yeniden yapılandırılan ya da yapılandırılmaya çalışılan devlet “düzenleyici devlet” olarak tanımlanıyor. Sıklıkla yönetim kavramı ile anılan düzenleyici devletin, en az yönetim kadar üzerinde durulan bir ikinci bileşeni yerelleşmedir.

MEMLEKET Siyaset ve Yönetim Dergisi ilk sayısını yeniden yapılandırılan devletin yönetim boyutuna ayırmıştı. Bu sayımızda, devamla inşa edilen düzenleyici devletin niteliği ana tema olarak ele alınıyor. MEMLEKET Siyaset ve Yönetim'in bu sayısına katkı yapan yazarların çalışmalarında, düzenleyici devlet modelinin gereklerine uygun olarak yapılan yasal değişikliklerin teknik analizinin yanı sıra, daha kuramsal düzeyde bu modelin altında yatan siyasi anlayış, bir başka deyişle siyaset felsefesinin de sorgulandığı görülecektir.

Dergimizin bu sayısında yer alan ilk çalışma, Tevfik ÇAVDAR'a ait. **Kuruluş Döneminde İstanbul'un İktidar Savaşı ve "Tanin" Örneği (1923–1924)** başlıklı makale, Cumhuriyet devrimleri sonrasında Ankara ile İstanbul arasındaki iktidar savaşını, bu savaşta İstanbul lehine sözcülük etmiş Tanin gazetesi örneğinden hareketle analiz etmeye çalışıyor. Tevfik Çavdar bu makalesinde, ekonomik kültürel ve siyasal açıdan ayrıcalıklı ve merkezi konumda olan İstanbul ile Cumhuriyetin yeni merkezi Ankara arasındaki ilişkiyi incelerken, siyasal mücadelenin yerel-merkez ilişkisine yansımalarına tarihsel açıdan ilginç bir örnekle yaklaşıyor.

Birgül AYMAN GÜLER, **Sosyal Devlet ve Yerelleşme** başlıklı çalışmasında sosyal devleti farklı boyutlarıyla ele aldıktan sonra, düzenleyici devlet ya da yönetim modeli ile sosyal devletin yerine ikame edilmeye çalışılan yeni yapılanmayı yerelleşme bağlamında inceliyor. Düzenleyici devlet ve onunla birlikte uygulamaya çalışılan hizmetlerin yerelleştirilmesinin özünde sosyal devleti tasfiyeye yönelik olduğunu vurgulayan yazar, bu tasfiyenin tekelleri çıkarlarına hizmet ettiğini işaret ediyor. Güler, makalesinde, salt yönetsel değil siyasal olarak da yoğun bir demokrasi söylemi ile birlikte kullanılan yerelleşmenin, iddia edilenin aksine halk kitlelerini tamamen iktidar kanallarından ve karar almayı etkileyecek süreçlerden uzak tuttuğunu ve bunun da demokratikleşmekten çok diktatoryal bir siyasal yapılanmaya yol açtığını vurguluyor.

Kamil KARATEPE, devletin neoliberal ideoloji çerçevesinde ve sermayenin gereklerine uygun olarak yeniden yapılandırılışını mali yönetim bağlamında **Mali Anayasada Değişiklik Sorunu: 5018 Çözümlemesi** başlıklı makalesinde ele alıyor. Karatepe, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun devletin piyasacı anlayışa göre yeniden yapılandırılış sürecinin bir parçası olduğunu vurguladıktan sonra, yeni mali yönetim ve denetim sisteminin özel şirketlerin denetimine açıldığını ve 1 Ocak 2006 tarihinden bu yana yasanın uygulanışından, bunun bir denetim açığı sorunu doğurduğunu vurguluyor. Yasanın kamuoyundan gizlenerek Meclis'e getirilişi ve Meclis'te oylanışı üzerine ilginç tespitlerde bulunan Karatepe, siyasi açıdan bakan ve bakanlıkları sorumsuzlaştırdığı tespitinden hareketle yasanın aynı zamanda siyaseten parlamenter demokrasiye aykırı özellikler taşıdığını söylüyor.

Düzenleyici devlet modelinin öngördüğü siyaset anlayışını ele alan bir diğer yazı Sonay BAYRAMOĞLU'nun **Düzenleyici Etki Analizi: Yasamayı Erksizleştirme Aracı** başlıklı makalesi. Bu çalışmasında Bayramoğlu, Düzenleyici Etki Analizinin (DEA), büründüğü teknisist haleye rağmen, tümüyle siyasal ve ideolojik bir araç olduğunu göstermeye çalışıyor. Bu amaçla, öncelikle DEA'nın tarihsel gelişimine kısaca değindikten sonra, DEA'nın yeni kurumcu iktisat ekolüne dayanan teorik dayanağını irdeliyor. Türkiye'de henüz yakın zamanda mevzuata giren DEA'nın bu kısa geçmişini ele aldıktan sonra Bayramoğlu, konunun

siyasal sonuçlarına odaklanmaktadır.

Dergimizin ikinci sayısına bir diğer katkı, Tekin AVANER'in bağımsız düzenleyici kurumlar üzerine çalışmasıyla geldi. Avaner, **Türkiye'de Uluslararası Alana Yeni Bir Eklemleme Yolu Bağımsız Düzenleyici Kurumlar** başlıklı makalesinde hukukçular tarafından Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK) olarak tanımlanan yeni idari özelliklere sahip kuruluşları kendi sektörel alanlarındaki uluslararası kurumlar ile ilişkilendirerek inceliyor. BDK yapılanmasının geleneksel yapıyı, hem iç hem de dış ilişkiler bakımından kırması ve yeni ilişki biçimleri ile yeni özneler oluşturmaya başlaması, yazının temel sorunsalını oluşturmaktadır. BDK'ların ulusal düzeyde alanlarıyla ilgili piyasaları düzenleyicilik işlevinin yanı sıra, küresel düzeyde benzeri uluslararası örgütlerle eşgüdümlü olarak çalışmak gibi bir misyona sahip olduklarını vurgulayan Avaner, konuyu düzenleyici devletin yönetim şeffaflık gibi temel söylemleri bağlamında ele alıyor.

MEMLEKET Siyaset ve Yönetim dergisinin bu sayısının son yazısı Cenk REYHAN'a ait. Reyhan, birinci sayımızda yer alan Cebel-i Lübnan Vilayet Nizamnamesi başlıklı makalesinden devamla bu sayıda **Girit Vilayet Nizamnamesi** üzerinde duruyor. Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde adem-i merkeziyetçilik adı altında yapılan düzenlemelerin nasıl yarı-sömürgeleşme ve emperyalist paylaşımın aracı olarak kullanıldığına dikkat çekiyor. Ele aldığı konu ve sorunsalı itibarıyla Reyhan'ın makalesi, emperyalizm-yerelleşme ilişkisine farklı bir tarihsel bağlamdan bakışın ilginç bir örneği olarak okunabilir.

MEMLEKET Siyaset ve Yönetim'in bu sayısında dosya konusunu Düzenleyici Devlet oluşturuyor. Kapitalist sistemin iktisadi bunalımının önünü açmak amacıyla kuramsallaştırılıp uygulanmaya konmaya çalışılan düzenleyici devlet modelinin en önemli argümanlarından bir tanesi yerelleşme. Düzenleyici devlet anlayışında yerelleşme, yalnızca iktisadi alanda etkin ve verimli bir piyasa amacıyla değil, aynı zamanda demokratikleşme ve karar alma süreçlerine daha fazla katılım adına savunulmaktadır. Dergimizin bu sayısına katkı yapan yazarlarımız, Türkiye örneğindeki uygulamalardan ve yasal düzenlemeleri irdelerek, bu demokrasi söyleminin altında aslında oldukça otoriter, halkı siyasal karar alma süreçlerinin dışında bırakan bir yönetim ve siyaset anlayışının gizli olduğunu kuramsal olarak açıklamaya çalışıyorlar. MEMLEKET Siyaset ve Yönetim'in bu sayısının ülkemizde yerleştirilmeye çalışılan yeni devlet modelinin anlaşılmasına kuramsal düzeyde katkı yapması dileğiyle...

Yard. Doç. Dr. Atilla GÜNEY

KURULUŞ DÖNEMİNDE İSTANBUL'UN İKTİDAR SAVAŞI VE “TANİN” ÖRNEĞİ (1923–1925)

Tevfik ÇAVDAR

Medeniyetlere ev sahipliği yapmış, uzun zaman imparatorluk başkenti olmuş İstanbul'un ekonomik ve kültürel açıdan ayrıcalıklı konumu, siyasal alandaki ayrıcalıklı konumunu pekiştirmiştir. Bu konumunun elinden alınacağını düşünen İstanbul halkı, Kurtuluş Savaşından sonra Cumhuriyet devrimlerinin hayata geçirildiği dönemde Ankara ile iktidar savaşına girmiştir. Ankara'nın başkent olması İstanbul çevrelerince benimsenmemiş, İstanbul Matbuatı bu muhalifliği sert biçimde yansıtan yazılara yer vermiştir. Babıâli'ye her zaman yakın duran İstanbul'un Ankara muhalefeti ile ilişkileri artmış, Meclisin ikinci grubunun yani muhalefetin sözcüsü konumuna gelmiştir. İstanbul matbuatı bu nedenle İslami ve gerici kesimlerin odağı haline gelmiştir ama bunu gözden kaçırmıştır ya da kaçırmak istemiştir. Bu muhalifliğin dozajı Takrir-i Sükûn yasasına kadar artmış, yasanın çıkması ile İstanbul Ankara'nın egemenliğini kabul etmiş gözükmüş ve muhalefet gerilemiştir. Bu makalede Cumhuriyetin kurulması ile başlayan ve Takrir-i Sükûn yasasının çıkmasına kadar geçen sürede, İstanbul'un Ankara'ya karşı egemenlik savaşı, İstanbul Matbuatından muhalefetin tipik bir örneği olan “Tanin”den örneklerle gösterilmektedir.

Özakman'ın çok satan “Çılgın Türkler” kitabında, büyük zaferden sonra, Gazi Paşa'nın Halide Edip Hanıma her şeyin bitmediğini sıranın “birbirimizi yiyeceğiz” noktasına geldiğini ima eden bir sözüne rastlarız. Gerçekten de Milli Mücadele boyunca ortak düşmana karşı “Ulusal Cephe”de buluşan çeşitli gruplar ve yaklaşımlar Mudanya Mütarekesinden sonra ayrışmaya başladı. Cepheye katılmış olan herkesin, önderler de dahil olmak üzere, geleceğe yönelik düşünceleri çok farklıydı. Hanedana gönülden bağlı olanlar, hilafete şeriata inananlar ve eski ittihatçılar, liberaller, sosyalistler savaş sırasında adeta halli hamur olmuştu. Zaten milli mücadele sırasında ikinci grupta odaklaşan bir muhalefet söz konusuydu. Bu arada İstanbul'un etkin çevreleri ise Ankara'ya belirli bir kuşkuyla bakmayı sürdürmüşlerdi. Kuvay-i Milliye, Müdafai Hukuka açık bir tavır alan Ali Kemal, Refii Cevat, Refik Halit, Sait Molla ve benzerlerinin dışında Ankara'yı kalem ve eylemleriyle destekleyenler bile kurtuluş sonrasında olabilecekler konusunda hemfikir değillerdi. Sözün özü tarihin her döneminde başat konumunu sürdüren İstanbul, aydınları, sermaye çevreleri, azınlıkları ve seçkinleriyle bir Ankara hegemonyasına

hazır değildi. Bu nedenle yeni devletin kuruluş aşamasında İstanbul-Ankara arasında adeta örtülü bir iktidar savaşımı yaşanmıştır. Bu mücadele sırasında İstanbul basını “yerel iktidarı” sağlama amacıyla şehreminin tek dereceli seçimle seçilmesi yani merkez tarafından atanmaması üzerine etkin bir yayın politikası izlemiştir. Bu makalemizde 1923–1925 arasında, “Takrir-i Sükûn”la sonuçlanan iki kent arasındaki iktidar mücadelesini genel hatlarıyla ele alacağız. Şurası açıktır ki, Cumhuriyetin inkılâp olarak nitelenen dönüşümlerinin yaşama geçirilme süreci milli mücadeleden daha sorunlu geçmiştir.

İMPARATORLUKLAR BAŞKENTİ: İSTANBUL

İstanbul tarihin en eski yerleşim yerlerinden birisidir. Doğu-Batı, Kuzey-Güney ticaret ve iletişim kanallarının adeta merkezindedir. Helen, Roma ve Türk etkilerini yüzyıllardır bünyesinde taşır. Her zaman ekonomik ve kültürel başat konumunu korur. Bizans ve Osmanlı İmparatorluklarının başkenti olmuştur. Tarihi yarımadaının surları arasında sıkışıp kaldığı dönemde bile çevre ve dünya üzerindeki etkisini sürdürmeyi bilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde de gözde, etkin ve ayrıcalıklı bir kent olma özelliğini sürdürmüştür. Karmaşık nüfus ve kültür yapısıyla da sürekli bir ilgi alanı olmuştur. Osmanlı döneminde, imparatorluğun her evresinde ülke içerisindeki başat konumunu korumayı başarmıştır.

İstanbul bir ayrıcalıklar kentidir. Bu konumu Osmanlı döneminde daha bir belirgin hale gelmiştir. Bu ayrıcalıklar değişik sınıflamalar içerisinde ele alınabilir. Öncelikli olanlar ekonomik imtiyazlardır. Galata’daki Ceneviz kolonisi bunun ilk örneğidir. Osmanlı döneminde ise bu ayrıcalıklı konum Rumları, Ermenileri, Musevi Cemaatini, bunların da ötesinde Avrupalı ticaret erbabını da içermiştir. 19. yüzyılda İstanbul adeta iki ayrı kent halini almıştı. Pera yakası gerek yaşam biçimi, gerekse ekonomik ve toplumsal yaşamıyla Avrupalı bir görünüme bürünmüştü. Kültürel yaşam giderek farklılaşıyordu. İmparatorluğun yarı sömürgeleşmesi sürecinde Pera, Çin’de gördüğümüz ayrıcalıklı kent bölgesi halini almıştı. Bugün de bu yöre (Beyoğlu, Şişli vb.) aynı görünümünü korumaktadır. Kentin Müslüman sakinleri de, imparatorluğun diğer yörelerine nazaran çeşitli imtiyazlara sahipti. Örneğin askerlikten muaf tutulurlardı. İstanbul’un imparatorluğun diğer bölgelerine nazaran ekonomik, kültürel üstünlüğü onun siyasal konumunu da pekiştirmiştir. II. Meşrutiyette de bu başat

olma durumunu korumuş ve Milli Mücadele günlerine böyle gelinmiştir.

İŞGAL ALTINDA “SODOME VE GOMORE”: İSTANBUL

1918'in Kasım ayında İtilaf Donanması Boğaza demirlediği zaman İstanbul halkı bunu bir acı kader gibi algıladı. Kemal Tahir'in iki yapıtı “Esir Şehrin İnsanları” ve “Esir Şehrin Mahpusu” ile Yakup Kadri'nin “Sodome ve Gomore” eseri o işgal günlerini çok çarpıcı biçimde anlatır. Oğullarını, kocalarını uzun savaş yıllarında yitirmiş ya da onlara sakat olarak kavuşmuş olan tarihi yarımadaya sığınmış Müslümanlar boyunları bükük kaderlerine ağlıyorlardı. Aydınlar şaşkın, cepheden dönen subaylar ise kızgın, fakat nasıl bir geleceğe doğru süründüklerini kestiremeden itilaf devletlerinin insafına ya da Wilson ilkelerine tutunmaya çalışıyorlardı. Bu durum 15 Mayıs 1919'da, İzmir'in Yunanlılar tarafından işgaline kadar sürdü. Bu işgal Sultanahmet'te görkemli bir mitingle telin edildi. Yorgun savaşçılar ağır ağır başlarını kaldırıyorlardı. İstanbul'un Pera kesimi ise işgalden şikâyetçi değildi. Kentin Rum ve Ermeni azınlığı tam anlamıyla itilaf ordularının yanında yer almıştı. Yaklaşık beş asırlık Türk varlığının kent'ten silinmek üzere olduğuna inanıyorlardı. Musevi cemaati ikircikliydi. Diğer yandan hanedan ve ona bağlı beyzadeler işgal ordularıyla işbirliği yapmaktan çekinmiyorlardı. Pera, kızıl ordu önünden kaçan beyaz Ruslarla tam bir sefahat şehrine dönüşmüştü. Milli Mücadele yoluna girildiğinde İstanbul'da “Vaziyet ve Manzarai Umumiye” böyleydi.

Ali Rıza Paşa kabinesinin Sivas Kongresi Kararlarına uyararak genel seçim kararı alması üzerine dikkatler ve umutlar bu seçime bağlandı. Seçim süresince işbirlikçi basın “Milli” kavramı ile nitelenen her şeye saldırdı. Seçimler sonunda oluşan son Osmanlı Meclisi Mebusan'ı ve onun ilk hedefler bildirgesi niteliğinde kabul ettiği “Milli Misak” bu saldırılardan nasibini aldı. 16 Mart 1920'de İngilizlerin Meclisi dağıtması ve önderlerini Malta'ya sürmesi adeta alkışlandı.

Böyle bir alışıma sahip ve egemen zümrelerin neredeyse işgalden memnun olduğu ve Sevr'i alkışladığı İstanbul, 26 Ağustos 1922'yi izleyen o zafer günlerini bile tam anlamıyla idrak edemeyen İstanbul, 9 Eylül'de, İzmir'in istirdatı ile kendini sersemleten son yumruğu yedi ve nakavt olmuşçasına yıkıldı. Şimdi ne olacaktı?

Görünüşte bir umut yoktu. Kentin geleceği konusunda kuşkular

büyüktü. İmparatorluğun İstanbul'a sıkışıp kalan yönetim aygıtı ne olacaktı? İşbirlikçi olmayan, ama işgalden de rahatsız olmayan önemli bir kitle vardı. Bunların büyük çoğunluğunu ise renksiz, tatlısu aydınları teşkil ediyordu. Kentin Müslüman, yoksul ahalisi, bir avuç üniversite öğrencisi, milli mücadele boyunca Ankara'ya silah, insan ve belge kaçıran direnişçiler bayram yaparken, tüccarı ile ekalliyetleriyle ve tatlısu aydınlarıyla yaşamları süresince saraya ve hanedana bağlı olan saraylılar, her çeşit rütbeyle donatılmışlardı ve korktuklarını açıkça belirtiyorlardı. İstanbul'un bu ruh halini, büyük zaferden çok önce, 6 Şubat 1921'de "İkdam" gazetesinde "Rahatı Sevenler" başlığı ile Yakup Kadri şöyle dile getirmiştir:

Ankara'da yayımlanan refiklerimizden biri, İstanbul halkını, daha doğrusu Babıali'dekileri -ki en büyüğünden en küçük kalem efendisine kadar bütün memur sınıfını kapsamaktadır ve buna öğretmenler, yazarlar da dahildir- rahatlarına pek düşkün olmakla suçluyor. Ankaralı refikimizin bu görüşü doğrudur. İstanbullular öteden beri milletin nazlı bir kısmını kapsarlar. "Olayı idare" deyimini hiçbir milletin lügatinde yoktur. Onu inkılâp (II. Meşrutiyet) rüzgarı bile silip süpüremedi. Mütarekenin başından beri bu millete kayıtsız şartsız dayanmak ve beklemek tavsiye edenlerin, "Vücuduna vurulan her zinciri hürmete yakın bir itaatle öp" diyenlerin ne fikre hizmet ettiklerini anlamayanlar var. Bu nasihatlere göre millet yorgundur, her şeyden evvel huzur ve rahata muhtaçtır. Yatağını bir zindana bile koysalar eyvallah desin ve uzansın. Zira bunu söyleyenlerin rahata ihtiyacı vardır ve millete huzur ve sükûnu öğütlemenin manası şudur: "Aman gürültüyü kesin, uykumu kaçıyorsunuz, rahatımı bozuyorsunuz! Bizce böyledir, hiç değilse, millet ve memleket işleriyle hiç uğraşmamalı." Aile ocağının sessiz ve yorgun havası bunları her türlü yorgunluktan ürken vücutları için en iyi ve en kolay barındığı bir iklimdir. Varsınlar bu hava içinde sakin sakin, rahat rahat uyuyup, gerinsinler. Fakat ikide birde herkesi de, kendisiyle beraber bu bitkisel hayata sürüklemeye kalkışmaktan ve kutsal heyecanlarla kalplere soğuk su serpmekten çekinsinler.

Yakup Kadri'nin bu İstanbul tanımı, kentin büyük zaferden sonra millicilerden ürkmesinin temel nedenidir. Sıradan Türk insanı zaferin coşkusuyla yaşarken, İstanbul'un elitleri, saraylıları ve azınlıkları korkmuş bir halde gelişmeleri izliyordu. İstanbul, Ankara'ya, bu tozlu topraklı Anadolu kentindeki yeni iktidara güvenmiyordu. Onu, kendisinin yerine başat konumuna geçmesi olasılığını hazmedemiyorlardı. Hele radikal dönüşüm ihtimallerini düşününce ürküntüleri daha da artmaktaydı.

İSTANBUL'UN ANLAMAKTA ZORLUK ÇEKTIĞİ DÖNÜŞÜMLER

İlk Başkaldırı: İzmir İktisat Kongresi

Zaferin ilk depremini atlatan İstanbul tüccar ve sanayicisi varlıklarının temel ilkesi olan liberal ekonomi politikalarını yeni kurulan düzene kabul ettirme fırsatını İzmir İktisat Kongresi'nde buldu. Kongreye tezlerini savunma açısından, diğer katılımcı gruplardan daha iyi hazırlandılar. Türk ve milli nitelermeleri sık sık kullanmalarına karşın ileri sürdükleri savlar uluslararası kapitalizmin istemleri doğrultusunda idi. Kongrenin açılışında Gazi Paşa Türkiye için ekonominin önemini vurgularken ecnebi sermayesine karşı olmadığını ısrarla belirtmiştir. İktisat vekili Mahmut Esat Bey'in konuşması Ankara'nın düşüncelerini daha bir açık kılıyordu. Mahmut Esat Bey, yeni Türkiye'nin iktisadi düşüncesinin (o zamanki deyimle mesleğinin) ne Manchester okulunun çizgisinde, ne de sosyalist doğrultuda olduğunu, kendimize özgü karma ekonomi modeli uygulanacağını işaret etmiştir. Kongrede İstanbul tüccar ve sanayicilerinin önerileri büyük ölçüde kabul edilmiş, böylece İstanbul Ankara'ya karşı ilk köprübaşını kurmuştur. Bu suretle sermaye, "Türk İnkılâbı"nın en dikkate değer yılları olan 1930'larda bile etkinliğini arttırdı. Sonuçta, 1950'den sonra Cumhuriyet'te iktidarını sağladı. Ankara'yı ikinci plana itti. Yeni bir devleti yaratmaya çalışan kuşak ise ekonomiyi tam kavrayamamanın neticesini tam teslimiyete uzanan bir yenilgiyle 1980'lerde görmüşlerdir. Bağımsızlık savaşının askeri etkusu böylece tarumar olmuştur.

Saltanatın Lağvedilmesi

İstanbul'un etkin mahfilleri Vahdettin'in hallini bekliyorlardı. Asla Saltanatın lağvını düşünmüyorlardı. Bu konuda işgalci itilaf devletlerine de güveniyorlardı. Osmanlı İmparatorluğuna 16 Mart 1920'den itibaren son veren meclis kararı bir şok etkisi yarattı. Hüseyin Cahit kararı "İnkılâp" çığığı ile kutsarken, diğer gazeteler belli etmemeye çalıştıkları bir ikircikli tutum sergilediler. Biraz da Ankara'daki Meclisin "Âli Osman-ı" kurtarma niyetinden esinleniyorlardı. Saltanatın kaldırılmasından sonra Vahdettin ve ona bağlı vükela birkaç günlük intizar devresine girdi. Hemen tahttan feragat ettiğine dair bir belge imzalamadı. Vahdettin'in bu devrede bir İngiliz müdahalesini beklediğı açıktı. Ne var ki, İngilizler sadece onun kaçmasına yardım ettiler. Böylece ona bağlı vükela da istifa etti. Ankara, İstanbul'dan yönetimi tam anlamıyla

teslim aldı. Bu durum İstanbul mahfillerinin umutlarını Halifeye ve Başkent olmaya bağladı. Halife Abdülmecit ve ülkede kalan hanedan mensuplarına tabasbusa uzanan bir bağlılık sergilemeye başladı. Abdülmecit bu ilgiyi kullanmayı ihmal etmedi. Tantanalı Cuma Namazı merasimleri, kabuller ile kamuoyu önünde sürekli görünmesi Ankara'nın dikkatinden kaçmadı. Basın, Halifenin tüm bu ilişkilerini birinci sayfadan vermeyi ihmal etmedi. Halifenin, Tanin'de Hüseyin Cahit'in başlattığı "Oğlumun Kütüphanesi" dizisine abone olması günlerce bu gazetenin en saygın köşesinde yer aldı. Ali Han'ın Halifeliğin korunmasına yönelik mektubu önde gelen İstanbul gazetelerinde yer aldı. Bunun üzerine Ankara İstiklal Mahkemesi İstanbul'a gelerek mektubu yayımlayan gazetecileri muhakeme etti. Bu muhakeme sürecinde İstanbul mahfilleri Ankara'ya karşı daha bir bilendiler. Beraat etmeleri (Lütfi Fikri Bey dışında) onların cesaretlerini daha da güçlendirdi. Ayrıca her geçen gün Ankara'nın muhalifleriyle ilişkileri de geliyordu.

Lozan Görüşmelerinin Kullanılması

Lozan barış görüşmelerine gönderilecek heyetin başkanlığına İsmet Paşa'nın getirilmesi İstanbul çevrelerince şaşkınlıkla karşılandı. Osmanlıdan müdevver birçok hariciyecinin dışlanması akıl alacak bir davranış değildi. Öte yandan Başvekil Rauf Orbay'ın da bu konuda ikircikli olduğuna ilişkin duyumların alınması görüşmelerin seyri müddetince eleştirilerin adım adım yükselmesine neden oldu. Bu eleştiriler, zaman zaman Ankara'ya özellikle Gazi Paşa'ya bile üstü kapalı, imalarla yöneltildi. Lozan müzakerelerinin birinci ve ikinci evresi süresince devam etti. Musul meselesinin çözümlenmesinin ertelenmesi, Yunanlılardan savaş tazminatının alınmaması onun yerine Karaağaç İstasyon bölgesinin verilmesi ile iktifa edilmesi, borçlar vb. gibi ekonomik sorunların bir bölümünün ileriye bırakılması gibi noktalar sürekli itiraz konularını oluşturuyorlardı. İstanbul'un seçkinleri Ankara'yı beceriksizlikle itham etmekte ısrarlıydılar. Hele Rauf Bey'in barış antlaşmasından dönen İsmet Paşa'yı karşılamamak istemesi İstanbul'u içten içe cesaretlendiren olayların başında geliyordu. Bu süre içinde İstanbul basını, adeta, Meclis'teki muhalefetin yani ikinci grubun sözcüsü haline geldi.

Meclis'in Feshi ve Yeni Seçime Gidilmesi

Ankara'da meclis içi muhalefetin "Hürriyet-i Şahsiyenin Masuniyeti"ne ilişkin yasayı kabul ettirmesi, Hükümet ve Gazi

tarafından kuşkuyla karşılandı. Bunun üzerine Meclis'in görevini tamamlaması nedeniyle yenilenmesine karar verildi. Seçimlerin yenilenmesi kararı İstanbul basınında zamansız, yeni bunalımları davet edebilecek nitelikte bulundu. Diğer yandan İstanbul'u Ankara'da temsil edecek vekillerin seçilmesi için de çalışmalara başlandı. Birinci Meclis'te kendini gösteren muhalefet grubunun (ikinci grup) yeni seçimle tasfiye edileceği ve Gazi Paşa'ya bağlı, tek sesli bir meclis oluşacağı düşüncesi yaygın bir biçimde dile getiriliyordu.

Ankara'nın Başkent Oluşu

Yeni Meclis (2. BMM) İstanbul basınının ve etkili çevrelerinin korktuğu gibi "Gazi'nin adayları" tarafından kazanıldı. Bunun da ötesinde İzmir'in kurtuluşunun ikinci yıl dönümünde Gazi Paşa Başkanlığında "Halk Fırkası" kuruldu. Böylece tesis edilen barış döneminde bir dizi radikal dönüşümün ilk adımı da atılmış oldu. İstanbul meafili (seçkinleri) artık açık bir şekilde korkuyordu. Kentin her anlamda başat olan konumunu yitirdiği hissediliyordu. Korkulan 13 Ekim 1923'te gerçekleşti. Ankara yeni devletin Başkenti oldu. İstanbul yaklaşık beş asır süren konumunu yitiriyordu. İstanbul basını her zaman yakın olmakla övündüğü "Babıâli"yi kaybetmişti. İlk şaşkınlık günlerinin atlatılmasından sonra, ikinci şok dalgası geldi. Cumhuriyet ilan edildi.

Cumhuriyet Dönemi Başlıyor

İstanbul basını ne yapacağını şaşırılmıştı. Önce olayı alkışlar gibi yaptı, "acabalar", "başarılı olabilecek mi" vb. gibi endişelerle bezenmiş yazılar kaleme alındı. Ankara'daki Rauf Bey gibi bazı ricalin bu olayı "erken karar" olarak nitelemesi yeni umutları yeşertti. İstanbul'un başlıca gazeteleri bu yeni karardan sonra memnuniyetsizlik izhar eden Ankara çevrelerine bel bağladı. Halk Fırkası içinde oluşmaya başlayan muhalefet çekirdeğini arkaladı. Bu konuda önüne çıkan her fırsattan yararlanmaya başladı. Bunları şöyle sıralayabiliriz:

1) *Halife'yi yüceltme*: "Tanin", "Tevhid-i efkâr", "Vatan", "Sebillür Resad" vb. gibi gazete ve dergiler bu yönde pervasızdılar. Halife de davranışlarıyla adeta onları destekliyordu. Saltanat kayığıyla Üsküdar'dan tantanalı bir biçimde geçişi, bu meyanda boğazdaki müttefik donanması tarafından selamlanması bu olaylardan sadece bir tanesiydi. Nihayet 4 Mart'ta Meclis'in devrim niteliğindeki kararı geldi. Halifelik kaldırıldı. Şeriye Vekâleti lağvedildi. Tevhidi Tedrisat kabul edildi. Hanedanın

üyeleri sınır dışı edildi. Bu karar hem hanedana bağlı çevreleri, hem de İslami çevreleri rahatsız etti. Meclis içinde de bu kararı hazmedemeyen bir grup vardı. İstanbul bu olayı endişe ile karşıladı ve Ankara'ya karşı açık tavır aldı.

2) *Anayasa Tartışmaları*: İlk huruç hareketi Meclisteki yeni Anayasa (1924) müzakerelerinde yaşandı. 25. madde Cumhurbaşkanlığı'na Meclisi fesih yetkisi veriyordu. Aynen 1911'de olduğu gibi bu öneri milletvekillerinin itirazıyla karşılandı. Bilindiği gibi Tevfik Fikret'in ünlü "95'e doğru" şiiri Osmanlı Meclisi Mebusanı'ndaki fesih tartışmaları üzerine kaleme alınmıştı. Bu kez de böyle bir hakkı Cumhurbaşkanlığı'na vermek istemeyenler, İstanbul mebuslarını da arkalarına alarak muhalefete başladılar.

O günlerin gazeteleri bu maddeye yönelik yazı, yorum ve haberlerle doludur. Sonuçta bu hak verilmedi. Bu sefer de Başkumandanlık maddesi gündeme geldi. Başkumandanlığın Cumhurbaşkanlığına verilmesi istenmiyordu. Anlaşılacağı üzere temelde hareket Gazi Paşa'ya karşıydı. Görünür hedef İsmet Paşa ve müfritler ise sadece bir nevi kamuflajdı. Gazi ve onun hükümetine yönelik muhalifler arasında artık Milli Mücadele'nin lider kadrolarından kişiler de bulunuyordu. Rauf Bey, Kazım Karabekir, Refet Paşa, Ali Fuat Paşa, Adnan (Adivar) Beyler bunlar arasında önde gelenlerdi. Halk Fırkası adeta çatlamıştı. Nitekim asker milletvekillerinin, siyaseti ya da askerliği seçmelerine ilişkin yasa çıkınca muhalifler askerlikten istifa ettiler. Mecliste ve İstanbul basınındaki ağır hücumların sonrası İsmet Paşa istifa etti, yerine muadilliği ile tanınan Fethi (Okyar) Bey geldi. Bu arada muhalifler de "Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası"nı kurdular.

3) *İstanbul Şehremini (Belediye Başkanı) Seçimi Tartışmaları*: İstanbul Şehremanetine yönelik eleştiriler, başkan Emin Bey'e saldırılar, ithamlar, suçlamalar basının temel haber malzemesi haline almıştı. Terakkiperver Fırkanın programında yer alan "tek dereceli seçim", şehreminlerinin seçimle gelmesi bu konuda bir tutamak oluşturdu. Basın bu öneriye sarıldı. Adeta bir kampanya başlattı. Konu Meclise yansdı. Fethi Bey'in de başkanların seçimle gelmesinden yana olması Dâhiliye Vekili Recep (Peker) Bey'in istifasına neden oldu. Ne var ki, bu olay zamanla Fethi Bey kabinesini yıprattı.

İstanbul Matbuatı "Takrir-i Sükûn" yasasına kadar muhalefetinin dozunu sürekli arttırdı. Gazi bu muhalefete yerinde

yanıt verme amacıyla Yunus Nadi Bey'e "Cumhuriyet" gazetesini İstanbul'da çıkarması için destek verdi. İstanbul'un seçkin mehafillerince arkalanan bu Ankara karşıtlığı (günümüze kadar) irtica odaklarını güçlendirdi. Bu durum ne yazık ki İstanbul matbuatınca gözden kaçırıldı ya da görülmedi.

İSTANBUL MATBUATININ MUHALEFETİNE İLİŞKİN TİPİK BİR ÖRNEK: TANİN

İstanbul'da yayınlanan gazeteler, yukarıda sıraladığımız olaylarla ilgili, üstü açık ya da kapalı, Ankara yönetimine karşı sert yayınlarda bulunmuşlardır. Bu gazeteler arasında "Tanin", Tevhid-i Efkâr, "İkdam", "Vatan" ve "Son Telgraf" başı çekmektedir. Bunlar içerisinde hırçın ve dik başlı tutumuyla Hüseyin Cahit'in sahip ve başyazarı olduğu "Tanin" önde gelmektedir. Bu gazetenin muhalefeti daima İstanbul'un Ankara'ya yönelik egemenlik mücadelesinin simgesi haline gelmiştir. Nitekim Hüseyin Cahit Bey Ankara İstiklal Mahkemesince cezalandırılmış, Çorum'a Kalebentliğe gönderilmiştir. Yazar 1926'da, Ankara İstiklal Mahkemesinde, Gazi'ye suikast tertibi ile suçlanan eski ittihatçılarla (Cavid Bey, Canpolat ve diğerleri) birlikte yargılanmış, Çorum Kalebentliği devam etmiştir. "Tanin"ın Ankara'ya yönelik başyazarları ile haberlerinden örnekleri aşağıda bulacaksınız.

4 Kasım 1922- Başyazı (H. Cahit): "İnkılap... 10 Temmuz inkılabı güneş yüzlü, altın saçlı, gülbüz bir çocuk doğurmuştur. Bu çocuk bin türlü tehlike ve ıstırap içinde hayat ve tahribatın pençesinde uğraşa uğraşa büyüdü, bugün rüştünü ilan ediyor. Şimdi onun elinde binlerce senelik şanlı Türklüğün hürriyet ve istiklal bayrağı dalgalanıyor. Arkasından bütün millet müttefidan dalgalanalım... İstikbal senindir". Bu başyazı saltanatın kaldırılması üzerine yazılmış, bu arada 1908 devrimine değinmekten de vazgeçemiyor.

5 Kasım 1922- Başyazı (H. Cahit): "Tarihi Günler... Sarayın vaziyeti hakikiyeyi idrak edememekteki gafleti ne kadar şayanı teessüf ise Babîâli'nin bu hakikati kat'i bir lisanca anlatarak şu günlerine bir nihayet çekmemesi de o kadar akıl ermezdi. Son dakikada gelen istifa meselesinin hiç olmazsa Babîâli'ye ait cihetini hal etmiştir". Aynı gazetenin birinci sayfasında şu haberi okuyoruz: "Tevfik Paşa kabinesi istifa etti. İdare-i umurda devam imkânı kalmadığını anlayarak çekildiler. Henüz feragatname (tahttan) mevzu bahis değildir. İstanbul'un adli, beledi ve zabıtası

hükümeti milliyeye biat etti. Dün adliye nezaretinden, cemiyeti umumiyeden (belediye meclisi) birer heyetle polis müdürü umumisi Esat Bey, Refet Paşa nezdine giderek Türkiye Büyük Millet Meclisi hükümetine arzı biat etmişlerdir.”

2 Aralık 1922- *Başyazı (H. Cahit): “Boğazlar Meselesi... Devletler Türkiye ile olan münasebetlerinde Levanten zihniyetini bırakarak uzakları görür, geniş bir zihniyetle, kibarhane hareket ettikleri gün şarkta sulh ve sükûn temin edilmiş demektir. İşte boğazlar meselesinin hallini bu sulh ve sükûn devresinin bir mübeşşiri gibi addettiğimiz içindir ki memnuniyetle karşılıyoruz”.*

13 Aralık 1922- Halifeye ait geniş ayrıntılı bir haber dikkati çekiyor. “Selamlık resmi âlisi, bugün Yıldız Camii Şerifinde icra buyrulacaktır. Halife hazretleri, hava müsait olduğu takdirde, araba ile Harbiye Nezaretinde Hünkâr dairesini (İstanbul Üniversitesi Rektörlük Binası) teşrif buyuracaklar, Şehsüvar (Atlı olarak) Camii şerife azimet edeceklerdir. Hava müsait olmadığı takdirde Otomobille Topkapı Sarayına teşrifle ve bade araba ile Camii şerife azimet buyuracaklardır.” Törenin etkileyici yanına dikkati çekmek isterim.

19 Şubat 1923- *Başyazı (H. Cahit): “İstanbul ve Anadolu... İstanbul’un müdafaa ve tahlisi için kanını döken bir milletin kendi eliyle İstanbul’u tahrip edeceğine, ayaklar altında çiğneneceğine ihtimal vermek için akliselimden ümidi kesmek iktiza eder.” İstanbul’un seçkin çevrelerinin Ankara korkusu bu yazıda açık bir biçimde görülüyor. Aynı gazetede iki haber öne çıkıyor: “İzmir’de İktisat Kongresinin resmi küşadı. Kongre binden fazla murahhas, erkek ve kâin, üçbini mütecaviz rüesayı mülkiye, erkânı askeriye, sefirler ve ecnebi mümessilleri hazır bulunduğu halde Gazi Mustafa Kemal Paşa Hazretleri tarafından irad olunan mufassal ve mühim bir nutuk ile küşad edilmiştir”, “Ankara’ya avdet etmek üzere evvelki gün İzmir’den hareket eden Başkumandan Gazi Mustafa Kemal Paşa Hazretleri, dün Eskişehir’de Lozan’dan avdet eden İsmet Paşa Hazretlerin mülaki olmuşlardır.”*

20 Şubat 1923- *Başyazı (H. Cahit): “Tanin ve muhalefet... Acı olan hakikati gazetede görmekten hoşlanmayanlar belki buna muhalefet diyebilirler, fakat ben bunun memlekete hizmet olduğuna kaniyim.”*

24 Şubat 1923- *Başyazı (H. Cahit): “Küçük bir ders... Dün Ahmet Emin Bey arkadaşımız Vakıf Gazetesinde bize bir ders vermekten başlayarak milli cephede vahdet lüzumunu anlattıktan sonra sulh muahedenamesi hakkında evvelki günkü yazımızı garip*

bulduğunu, bu tarzda bir makale yazılmasındaki hikmeti anlayamadığını söylüyor.” Sert bir polemik yazısı.

4 Mart 1923- Başyazı (H.Cahit): “Hürriyeti Şahsiye... Büyük Millet Meclisinin son yaptığı kanun hürriyeti şahsiyeyi mümkün olduğu kadar masun bulundurmak gayesini takip ediyor. İhtimal ki uzun bir tatbikat, ihtimal ki daha derin bir terbiye-i fikriye, hürriyet ve adalete hürmeti ruhlarımıza derin surette yerleştirir. O zaman bir kanun bulunmasa da hürriyeti şahsiye tecavüzden masun kalır.”

21 Mart 1923- Başyazı (H. Cahit): “İstanbul’un tasavvurlarından... İstanbul’un merkezi hükümet olup olmaması meselesine bugün yine avdet edeceğiz. Merkezi hükümet İstanbul’da olmasa, Türkiye’nin boğazlarından gelecek bir taarruza karşı müdafaa ihzar olunmayacak mı? Bittabi ihzar olunacak. Merkezi hükümet İstanbul’da olduğu takdirde, böyle bir ihtimal dahilinde yapılacak iş sadece rüesayı hükümetin Anadolu’ya çekilmesinden ibaret kalmak iktiza eder ki, bu da pek kabildir. Binaenaleyh bu bir mahzur olsa bile merkezi hükümetin Ankara’ya veya sair bir şehre naklinden tahaddüs edecek mahzurlar ile ölçülmesi iktiza eder. Zaten insanların bütün hareketleri için leh ve aleyhte söz söylenebilir. Verilen kararlar ancak, lehteki mutalibatın galebe çalmasına istinat eder. Onun için herkesin merkezi hükümet meselesi tahlil edildiği zaman bütün mahzurları ve faydaları hesaba katarak çıkacak neticeye göre bir karar vermesi iktiza eder.” Hüseyin Cahit İstanbul’la hiçbir Anadolu kentinin yarışamayacağını söylerken Anadolu’ya tam saha bir baskı uyguluyor.

31 Mart 1923- Başyazı (H. Cahit): “(Ali Şükrü Bey’in kaybolması üzerine) İlk Tecrübe... Tam sulh meselesinin ciddiyet ve nezaket kespettiği bir sırada hariçte kim bilir ne suretle tefsir ve izam edilecek bu vukuatın bize pek çok zarar vermesinden, ahlaki dâhiliyemizi tereddüt içinde göstererek düşmanlarımızı teşçi etmesinden pek korkarız. Vazifesini bila tereddüt ve hakkıyla ifa edeceğini Rauf Bey efendinin ağzından vaad eden hükümetimizin bu vazifesinde bir an evvel muvaffak olmasını menfaat ve selameti memleket namına temenni eyleriz.”

2 Nisan 1923- Başyazı (H. Cahit): “Cevabi nota (müttefiklerin verdiği)... Bilakis nota birçok hususatta mutaleatımızın terviç edeceği imalarına havidir. Mamafih cevabi notadan anladığımızı göre heyeti murahasamızın Lozan’daki vazifesi pek kolay olmayacaktır. Yine her nokta üzerinde uğraşmak lazım gelecektir. Eğer İsmet Paşa hazretleri bu defa da iktidar şöyle dursun adabı

muşerette bile bigane arkadaşına malik olursa kendisine pek acırız.” Heyete güvensizlik bariz bir şekilde yazıda yansıtılıyor. Aynı sayıda şu haber dikkati çekiyor: “Millet Meclisi’nde yeni intihabat. İki ay zarfında itmam edilmek üzere yeniden intihabat icrasına karar verildi.”

4 Nisan 1923- Başyazı (H. Cahit) “İntihabat ve sulh... Türkiye’de yeni fikirlere ve cereyanlara karşı uyanmış bir millet var mıdır? Hakkını bilen ve hakkına karşı tazyik ve tesir tanımayan efkâr umumiye uyanmış mıdır? Avrupalıların zihinlerine gelecek bu suallere icraatımızla cevab-ı tasdik verelim. O zaman tecdidi intihabat kararından hiç nedamet göstermeyiz. Hatta bilakis Lozan’daki murahhaslarımızın vazifesini teshil etmiş oluruz. Çünkü biz öyle zannediyoruz ki, şimdi murahhaslarımız daha müşkülât karşısında kalacaklar ve takarrür etmiş zannettiklerin bazı noktalarda hayretbahş, inatlara tesadüf edeceklerdir. Kendilerine zahir olmak için arkada müttehit bir millet, ilan ettiği esasta sadık bir hükümet ister.”

5 Nisan 1923- Başyazı (H. Cahit) “İntihabat devresine girerken... Ümit ederim ki intihabat faaliyetleri kendim için çizdiğim şu hattı hareketten beni uzaklaştırmaz ve yine ümit ederim ki bütün matbuatımız da bu intihabada iştirak edecek ricali siyasiye de aynı hüsnü mülâhazat, aynı vatani endişe her türlü mülâhazata hakim olur, şu müşkül devreyi de sarsıntısızca, muvaffakiyetle atlatır, sükunetle birbirimizin hukuk ve haysiyetine hürmete, kardeşçe çalışmağa başlarız.” İnanılmayan umutları dile getiren bir yazı.

7 Nisan 1923- Başyazı (H. Cahit) “Zihniyet değışecek mi?... Onun için şimdi karşımızda parlak reklâmlı, muzip cümleleri de bulunan siyasi heyetleri gördükçe bütün bunlar çok iyi, çok güzel, şayanı takdir, fakat lütfen söyleyiniz bize yeni bir zihniyet getiriyor musunuz? Lakırdı ile değıl fiiliyat ile bunu ispat ediyor musunuz? diye sormak istiyorum. Fakat bir ehemmiyetsiz rey için bende ama müşkülpesent davranıyorum.”

8 Nisan 1923- Başyazı (H. Cahit): “Köşemde... Her sabah köşemde rahat rahat gazeteleri okumakta devam ettikçe zihnim bütün bütün şaşırıyor. Memleketin selametini, saadetini düşünecek intihabat mı yapıyoruz; yoksa falana veya filana gayretkeşlik mi yapıyoruz? Şahsi iğbirar, dargınlık, dostluk minnetlerini bırakarak acaba biraz da mebusluk vazifesini ifaya muktedir zatları seçmeğe uğraşsalar intihabat umdelerine müzahir bir hareket edilmiş olursa da memleketin menfaatine hizmet edilmiş olmaz mı? Hâlbuki

gazeteleri okuyarak rahat rahat kahveni içersiniz. Bana öyle geliyor ki, en çok ağızda bu hizmet gelmesi geçtiği halde hiç düşünülmeyen gaye yalnız bu oluyor.”

22 Nisan 1923- Başyazı (H. Cahit): “Gazetelerimin arasında... Memleketi idare edecek mebus aranırken, riyaset imtihanları geçirmiş, meslek ve mahrumiyete mütehammil spor adamları tavsiye edilmesinden ürküyorum. Memleketin idaresinden biraz da dimağa, ilme, ihtisas ve tecrübeye yer ayrıldığını, ehemmiyet verileceğini görsem daha memnun olacağım. Ta yanı başımızdaki medeniyet, huzur ve sükûn içinde sağ ve faaliyet dünyasına bakıp da ne olur bir parça bu hayatı bilen ve anlayanların elinde kalsak da bizde o hayata karışsak temennisi hâsıl oluyor. Fakat nemelazım söylesem bizi de kim bilir ne ile itham edeceklerdir.” Aynı sayıda şu haber öne çıkıyor: “Müdafaa-i Hukuk Grubunun umdeleri. Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti reisi başkumandanımız Gazi Mustafa Kemal Paşa hazretleri tarafından neşrolunan beyanname...”

23 Haziran 1923- Başyazı (H. Cahit): “İntihabat neticelerine dair... Onun için siyasiyat mücadelesinde pek büyük, pek parlak, pek kat’i bir muvaffakiyet büyük bir sebebi zaaf ihtiva eder. Son onbeş senelik tarihimiz bizim için pek istifadeleri bir ders mecmuasıdır. O devrede de parlak muvaffakiyetle neticelenmiş intihaplar vardı. Fakat parlak hizmetler istihsal edilmedi. Bugün için artık tutulan yoldan geri dönmeğe imkân kalmamıştır. Fakat Müdafai Hukuk Grubu heyeti bundan sonra bahis ettiğimiz o geniş düşünce ile ve müsadakarlık hissiyle hareketten ayrılmayacak olursa önümüzde açılacak sulh ve sükûn devresine dâhil olabiliriz.” Burada Lozan’la ilgili şu kötümser habere yer veriliyor: “Vaziyet buhranlıdır. Müttefikeyn murahhasları cephe vahdetini muhafaza etmektedirler. Müzakeratın inkıtaa uğrayacağı şayiaları mevcuttur. Devletlerin Lozan’daki murahhaslarına müphem talimatı...”

24 Haziran 1923- Başyazı (H. Cahit): “İstanbul’da intihabat... Memlekette sükûn, müteakabil emniyet ve hürmet müşterek vatandaşlık muhabbeti ancak bu gibi hareketlerle tesis eder. Her zemin ile birbirimizin kusurunu arayacak sıra değildir. Ancak, göze çarpan kusurlarımızın ihtar olunduğu zaman da kendimizi lâyemut addedecek kadar dar fikirli olmak da caiz değildir.”

26 Haziran 1923- Başyazı (H. Cahit): “Neye muhtacız... Fakat en çokta âlimlerden korkuyorum. Çünkü bir şey bilemediklerinin bile farkında değiller. Onun için icatlara kalkıyorlar. Hâlbuki Avrupa’da, yanı başımızda, bir takım safahat-ı tarihiyeden geçmiş

teşebbüsâtı ıslahat var. Muvaffakiyetle neticelenmiş icraat var. Plan çalışmaları var. Onlardan sormaya, öğrenmeye, izzeti nefsimiz için ağır gelse de sevgili vatana karşı borç addedilerek ihmal etmemeliyiz. Bu ilim ve ihtisas dünyasında biz birçok şeylere, kendi cehlimizle, başa çıkabilecek halde değiliz. Bunu kafamıza sokmalı, öğrenmeye çalışmalı, bilenlerden istifade etmeli, hatta onara iş bulmalıyız. İşte bu intihabat devresinde kendi kendime bu hayallere daldım, Ankara'daki iktidara ve yönetime cahil demenin nazikçesi bu olmalı.”

27 Haziran 1923- Başyazı (H. Cahit): “İntihabın manası... Tekmil vaatlerini ikmal etmesin, ziyarı yok, çünkü bu uzun senelere mütevakkıftır. Fakat kanun ve adalet ile işe başlama memlekete yetişir” Lozan haberleri: “Siyasi komite Karaağacın Türkiye'ye iadesini kabul etti. Bulgar murahhasları da buna muaffakat ettiler. Fakat Bahrısefide (Akdeniz) bir mahreç itasında ısrar ediyorlar. Fransızlar ve Ankara İtilafnamesi. Müsadere edilen gemiler hakkında. İsmet Paşa Belçika, Portekiz ve Çekoslovakya ile teklif olunan ticaret mukavelelerinin akdini kabul etti.” Buna ek olarak karamsar bir haber veriyor. “Konferans neticelenemeyecekmiş. Noktai nazarımızda sebat ve ısrar ettikçe konferansın neticelenmesi mümkün değilmiş. Müttefikler bir sureti tasfiye bunacağını ümit etmiyorlar. Yunanistan'ın sonu gelmeyecek sabırsızlığı. Lozan'daki vaziyet vahimmiş.”

1 Temmuz 1923- Başyazı (H. Cahit): “Boğazlar... Hâlbuki boğazlar meselesi ele alınınca Rusya'nın lakayt ve seyirci kalabilmesine biz hiç ihtimal vermiyoruz. Boğazlarda bekçilik etmeğe koşacak Romanyalıların kendi hudutlarını muhafaza için geri dönmek lüzumunu hissetmeleri pek akla yakındır. Binaenaleyh boğazlar meselesini karıştırmak isteyenlere halisane diyoruz ki, ateş ile oynamayı bırakalım ve artık pek uzayan Lozan sohbetlerine bir nihayet verelim.” Aynı sayıda bir başka haber: “İstanbul mebuslarıyla mülakat. İstanbul payitaht olacak mı? İstanbul'un Türk ve Müslüman olarak muhafazası çareleri. Mebuslarımız İstanbul'lulara neler vaad ediyorlar”. Lozan'a dair: “Konferansın mukadderatı. Rumbold konferansın mukadderatının hali hazırda müttefiklerin elinde olduğunu söylüyor. İsmet Paşa'nın müttefiklerden ricası. Müttefikler arasında itilaf husulü sulhun tahakkuk edeceği kanaati.”

9 Temmuz 1923- Başyazı (H. Cahit): “İstanbul'da ilk hürriyeti şahsiye davası... Eğer dünyada tecrübelerden istifade, müspet şeylere binaen efkâr denilen lakırdılar bütün bütün boş cümleler

değilse vezaifi belediyenin ne olacağını belediyeleri mevcut memleketlerden biraz anlayalım. Hürriyeti şahsiyeden öteden beri tesis etmiş memleketlerde nasıl muhafaza edildiğini biraz tetkik edelim. O zaman İstanbul'da hamur ekmek yemek yahut hürriyeti şahsiyeden vazgeçmek sıkı karşısında kalmayız.”

11 Temmuz 1923- Başyazı (H. Cahit): “Ufak bir mukayese... Birimizin muaffak ve mesut olması için diğerlerinin bedbaht ve mahrum kalmasına hiçbir lüzum yoktur. İş dahili didişmeleri, akim ve muzır dedikoduları bırakarak, hatta siyasiyatın vücudunu unutarak bu memlekette bir unsuru kemal olmak çok, pek çok çalışmaktadır. Sükûn ve kanun işte memlekette böyle bir devre açılmak ister. Eğer bu olursa hiç şüphe etmeyelim ki yaralarımızı kolayca sarabiliriz.” Lozan Haberi: “Konferans son günlerinde. Yarın veya öbür gün komitelerin umumi celsesi akdedilerek husule gelen itilaflarla sulhun imza tarihi tespit edilecektir.” Bir başka haber: “Yeni mebuslarımızla mülakat. İsmail Canpolat Bey'in Tanin'e beyanatı: Merkezi hükümetin İstanbul'da olması en tabii ve zaruri bir şeydir. İstanbul'da Türk ve Müslüman kesafeti. Açıkta kalan memurlar meselesi. Sulh İstanbul'da vilayet ve emanetin (Belediye) tevhidî. Türkiye'nin müstakbel eshabı müdafaası. Ecnebi mütehassıslar. İhtiyat zabitanı.” Son telgraf haberi: “Yüzkırksekiz gün sonra sulh tesis edilebildi. Eylül nihayetinde son İngiliz askeri Türkiye'den çıkacaktır.”

25 Temmuz 1923- “İmzadan sonra... Lozan'da imzaladığımız sulh muahedenamesi Türkiye ile Avrupa devletleri arasında muallâkta bulunan bütün meseleleri hal ve tasfiye etmiş değildir. Mamafih bunun, imzaladığımız sulhun ahval-i milliyemizi tatmin etmediğini, bizim için muzır olduğuna dair bir mana çıkarmak büyük bir hata olur. Her şeyde akıl ve hikmet, insafi kendisinde gören Avrupa için bu noktadan bir vazife vardır: O da ilk adımı kendisi atmaktan ve dünkü imzadan sonra başlayan yeni münasebette bize dostluk ve hayırkâh ahlaki asri göstererek bizi tevcih ve teşvik etmekten ibarettir. Yeni münasebet böyle müteakabil emniyet hissi üzerine istinat ettiği gün bütün mesail-i muamelaka pek kolaylıkla kabili tevsiye bir şekle girmiş demektir.” İstanbul basınının Lozan anlaşmasını ne denli ikircikli karşılandığının en tipik örneği bu başyazıdır. İstanbul seçkinleri Ankara'nın hiçbir icraatını beğenmemekte kararlıdır. İmza töreni gazetede şöyle yer almıştır: “Sulh muahedenamesi imza edildi. Üç otuzbeşte bütün murahaslar imza etmiş bulunuyordu. Lozan Palas, Saat: 15.40 (24 Temmuz) Saat onbeşi onbeş geçe İsmet Paşa, Rıza

Nur Bey ve Hasan (Saka) Bey birinci olarak sulh muahedenamesini imzaladılar. Sonra sıra ile Sir Horace Rumbold, General Pele ve Marki Garini imzalarını attılar. Onbeşi otuzbeş geçe Mösyö Venizelos imzasını koydu.”

29 Temmuz 1923- Başyazı (H. Cahit): “Yeni Mecliste... Burası bilfiil tahakkuk ettikten sonra vekillerin mesuliyetini kabul etmek bir emri zaruri olur. Vekiller mesul olunca heyeti vekillerin icraatı umumiyede müştereken mesuliyetleri esasını kabule bir adım kalır. Bütün bunlar tabii olunca vekillerin meclisten ayrı ayrı intihapları eski manasını gaip eder. Ve mahzuru haiz olur. Onun için biz zannediyoruz ki, millet meclisi toplantıda heyeti vekillerin yeniden intihab mevzu bahis olduğu zaman meclisimiz nazik bir mesele karşısında kalacaktır. Bu meselenin ne suretle halledileceğini keşfe kalkmak bizim idare-i selahiyetimizden hariçdir.” Yayınlanan son resmi tebliğe birinci sayfada yer veriyor: “Resmi tebliğ: Sulh muahedenamesi imza edilmiştir.”

31 Temmuz 1923- Başyazı (H. Cahit) “Mebuslara dair... Görülüyor ki mesele pek vahim ve bugün bu meselenin vücudunu bilmezliğe gelmek kabil değildir. Yeni meclisimiz işe başlarken ilk düşünebileceği şeylerden birisi de kendisinin ve dolayısıyla memleketin şeref ve haysiyetine, temeline, hükümet mevcudiyetine taalluk eden bu bahşi tetkik ederek vicdanı umumiyeyi tatmin edecek surette haletmek olmalıdır.”

5 Ağustos 1923- Başyazı (H. Cahit): “İstanbul Vilayeti ve Şehremaneti... Aynı zamanda İstanbul Belediyesi şehre ait işlerde salahiyette haiz olmak lazım gelir. Şehrin meclisi şehir işleri için bir nev’i parlamento mevkiinde bulunmak, belediye vergilerini serbestçe tarh ve kolayca tahsil salahiyetine malik olmak, kuvvai icraiye terekküm eylediği şehremini üzerinde hakk-ı murakabesini icra etmek iktiza eder. Kuvvetinin mevcudu buna müsait değilse bu esas dairesinde tadil edilmeli. İstanbul şehremini kendi kendine yaşayabilecek bir hale getirilmelidir. İstanbul’u ehemmiyetinden düşürmemek, geriletmemek ve mahvetmemek için tedbirler düşünüldüğü sırada her şeyden evvel bir İstanbul varetmek pek tabidir. Müstakil belediyesi olmayan bir memleket ise hiçbir zaman bu noktai nazardan var edilemez.” Yazı adeta İstanbul için bir otonom yöre teşkili arzusunu haykırıyor.

9 Ağustos 1923- Başyazı (H. Cahit): “Heyeti Vekile... Büyük Meclisinin açılması yaklaşınca dikkatler heyeti vekileye çevrildi. Meclisi Mebusan içinde kendisinden pek iyilerini söyleyebileceğimiz kimseleri heyeti vekile arasında görmeyelim.

Elimizdeki anasırdan istifade etmek yolunu bilirsek bu heyeti vekileye aza aradığımız zaman yalnız iktidar ve zekâya, ehliyet ve kabiliyete itibar edersek bu meclisi mebusan bize memnuniyet-i bahş bir heyeti vekile çıkarabilir.” İsmet Paşa ile ilgili haber: “İsmet Paşa şehrimizde 48 saat kalacaktır. İsmet Paşa Pazar günü zevalde hususi trenle Ankara avdet edecektir. Türkiye ve Amerika arasındaki muahede dün öğleden sonra Uşi Oteli'nin büyük salonunda imza adildi.

12 Ağustos 1923- Başyazı (H. Cahit): “Millet Meclisinin açılması... Yeni meclis noktai nazarımda pek müsait usul ve şerait dairesinde açılıyor. Büyük bir zaferin verdiği neşe içinde maneviyatı yüksek millet, meclise her hayırlı azim ve teşebbüsünde pek kuvvetli bir müzaheret temin edebilir. Milletın ihtiyacını unutmuyarak, efkârı umumiyeden yükselecek temenniyata kulak vererek halisane çalışacak bir meclis birazda ilme ve tecrübeye hürmet ederse elbette muaffak olacaktır. Yeni meclisimiz için bunu bütün kalbimle temenni eyleriz.” Haber: “Yeni Millet Meclisi dün açıldı. Yeni mebuslar vatan ve milletin menfaatlerinden başka gaye takip etmeyeceklerine yemin ettiler. Ankara'da tezahürat. Reis Abdurrahman Şeref Bey'in Beyanatı. Reisi muvakkatlığa Ali Fuat Paşa'nın intihabı. Azanın şubelere tefriki (Komisyonlar) intihap mazbatalarının tetkiki.” “Darülfûnun'da mühim ve tarihi bir gün. İsmet Paşa müstakbel cidal için Türk gençliğinin sözünü aldı. Harp ve sulhun muzaffer amili, şerefli ve mesut bir sulh ile taçlanan hareketi milliyeye Lozan muahedenamesine dair darülfûnun gençliğine dün pek kıymettar bir hitabede bulundu.”

14 Ağustos 1923- Başyazı (H. Cahit): “En büyük dertlerden... O halde millet meclisinin en münevver bir ağızdan kanununun fevkinde bir fert mevcut olabileceği yolunda işitilen sözler neye yarar? Hiçbir şeye. Yalnız memlekette izan noksanının ne müthiş bir illet olduğunu ve bütün çektiklerimizin en korkunç membamın nerede olduğunu göstermeye yarar.” Haber: “Gazi Paşa Hazretleri Reis seçildikten sonraki nutku: Devletimizin istiklali mukarrerdir. Bunun banisi kahraman ordumuzdur. Bize ve ahfadımıza düşen vazife tarihi terakkide tereddütsüz ilerlemektir. Bu kadar fedakârlıkların semeresini elimizden kaçırmamak, felaketlerin avdetini imkânsız kılacak tedbiri almak, her günün düşüncesi bu olmalıdır.” Almanyadaki olaylar şöyle yansıtılıyor: “Almanya'da karışıklık artıyor. Komünistler bir amele hükümeti teşkiline çalışıyor. Komünistler propagandalarını şiddetlendirdiler. Umumi

grev ihzar ettiler, taraftarları çoğalıyor. Bütün mesele ameleyi kazanmaktan ibarettir.”

15 Ağustos 1923- Başyazı (H. Cahit): “Gazi Paşa’nın nutku... Bundan daha makul, daha mutedilane ve ümit bahş bir program olamazdı. Görülüyor ki niyet pek ciddidir, takip edilecek yol hakikaten kestirilmişdir. Bütün mesele bu selim siyaseti bulmağa intizar ediyor. Bunu idrak ve takdir eden bir mefkûrenin o selim siyaseti de temeyyüz ve tayin etmesini ümit ve temenni etmekten başka söyleyecek bir sözümüz yoktur.” “Yeni heyeti vekile reisinin (Fethi bey) nutku: Memleketin asayişini temin edemeyen bir hükümet çekilmelidir.”

25 Ağustos 1923- Başyazı (H. Cahit): “Halk fırkası ve muhalifler... En büyük milli bayram 10 Temmuz (2. Meşrutiyetin ilanı) olmalı. 23 Nisan’ın hidat (başlangıç) gibi telakki edilmesi ise ancak mantıkla, muhakeme ile alakasını kesmiş bir mefkûrede kabildir. 10 Temmuz meşrutiyeti getirmese idi 23 Nisan’a imkân yoktu. Fakat 23 Nisan’da olmasaydı ne meşrutiyet kalmıştı ne memleket. Binaenaleyh vatan seven her Türk bu iki tarihi bir birinin lazımı gayrı mufarıkı, mütemmimi telakki ederek, eskisini de, yenisini de, amillerini de aynı hürmet ve takdir hisleri içinde telakki eder.” Dikkat edilirse bu söylemde eski ittihatçı kadroları öne çıkarma arzusu var. Bu arada şu haber de dikkati çekmektedir. “İstanbul’un idaresi hakkında Vali ve Şehremini vekili Süreyya Bey’in beyanatı... Birbirini baltalayan üç müessese nasıl idare edilmelidir. İstanbul Valisi’nin sıfatı ve hukuku ne olmalıdır. Emanete temin edilen varidat ne gibi şeylerdir. İstanbul’a ait tasavvurlar.” Bir diğer haber: “Tahliye nihayet başladı. Müttefikeyn kıtaatı dün gece nisfileyliden (gece yarısı) itibaren tahliyeye başlamıştır. Bugün mektep tabya tahliye ve teslim edilecektir. Fransız kıtaatı gidiyor. Anadolu sahilinin tahliyesi ikmal edildikten sonra Rumeli kısmının tahliyesi başlayacaktır. Karaağacın tahliyesine başlandı.”

22 Eylül 1923- Başyazı (H. Cahit): “Nazik bir nokta... Suphi Nuri Bey dün muhalefetten bahsederken pek nazik ve mühim bir meseleye temas etti. Bugünkü tenkitlerde azim ve ümit kırıcı bir nokta olduğunu söylüyor. Azim ve ümidi yükseltmek için mutlaka cahilane grupları okşamağa lüzum yoktur. Keyfiyeti ve zorluğu göstererek idareyi tahrik etmek aynı zamanda umumi umudu arttırmak olur. Kendi hesabımıza bizim bütün neşriyatımızın temeli bu izah ettiğimiz çerçeve dâhilindedir.” Anadolu’daki yönetim (cahilane grup) olarak niteleniyor. Aynı sayfada bir haber öne

çıkıyor: “Bozcaadanın istirdatı. Kaleye sancağımız çekilirken Gambotumuz yirmi bir pare top atışı ile onu selamlıyordu.”

28 Eylül 1923- *Başyazı (H. Cahit): “Hürriyetperver ve muhafazakârlar... Tasavurattan icraata geçmek bütün bütün ayrı bir iştir. İşlemek ile bilmek aynı şey değildir. İşte bunun için muaffak olamıyoruz. Kendimize güldürüyoruz ve haklı tanizlere uğruyoruz.”* Diğer haberler: “Çanakkale tahliye olunmuştur.” “Türk ve Müslüman kardeşlerimiz için Gazi Mustafa Kemal Hazretlerinin âlemi İslama hitaben neşrettiği beyanname.”

29 Eylül 1923- *Başyazı (H. Cahit): “Hükümeti Millîye ve Cumhuriyet... Bu işin içinden tevkil nazariyesiyle çıkmağa (hükümet bunalımı kastediliyor) işte görülüyor ki, imkan yoktur. Esaslar farklıdır ve makul tarzda tatbik edilmek, kısır icatlara kalkışmamak suretiyle yeni kabul olunmak istenen esas muntazam bir hükümet makinesi kurmağa müsaittir.”* İlk kez “Cumhuriyet” düzenini makalesinde çözüm olarak öne sürüyor.

9 Ekim 1923- *İlginç bir haber manşette: “Büyük Millet Meclisinde fevkalade asabiyet... İstanbul’a gelen heyeti mebusanın istikbal edilmemesi. Meclis koridorlarında gürültüler. Fethi Bey İstanbul valisini meth ve müdafaa ediyor. Valinin cezası verilmeli. Heyet adi bezirgân değildir. Heyet avdet edecek karar verilecek.”* Aynı doğrultuda bir diğer haber: “Ankara’da İstanbul iştiyakı. Ankara ve İstanbul karşı karşıya. Mantık ve his mücadelesi. Meclisteki İstanbul iştiyakından bir manzara”. Bir başka haber: “Teşkilâtesasiye yüz elli maddeden ibaret bir kanun. Yeni kanununun mevadı Kanuni Esasi’den alınmıştır. Cumhuriyet cereyanına set çekilmek isteniyor. Yeni kanun projesi bugün fırka azasına tevzi ediyor.”

17 Ekim 1923- *Başyazı (H. Cahit): “Müspet ve menfi... Zaten heyeti vekilenin teşekkülünde de Halk Fırkası’nın yine kendi azası arasında bundan çok daha muktedir bir heyet teşkiline kadir olunacağını söyleyerek itiraz etmiştik. Nasıl ki sözlerimizin ispatı iki ay içerisinde pek ziyade göze çarptı. Memleketi Halk Fırkası idare edecektir ve etmelidir. Onun bu hakkına itiraz eden veya göz diken yoktur. Gaye memleketin hüsnü idaresidir. Kim hüsnü idare ederse biz onun taraftarıyız, sitayişkârıyız.”*

Önemli bir haber: “Muhakimi şer’i lağvediliyor. Reisicumhura verilecek selahiyet tesbit edilmektedir. Meclisi fesh selahiyetiyle kanunları red (veto) hakkı reiscumhura verilmeyecektir. Yalnız teklif-i kanunda bulunmak hakkı bahşedilecektir.”

19 Ekim 1923- *Başyazı (H. Cahit): “Şimdi sırası mı? Biz sıra*

beklemekten ise hükümet adamlarımıza halk idaresinin, halkın efkar ve şikâyetine kulak vermeden temin edilemeyeceği fikrini vermeğe çalışalım. Halktan gelen sesleri susturmaya ve boğmaya bakmayalım. Onların içindeki doğruları kabul etmekten hükümetin şerefine eksilmeyeceğini öğrenelim. Memlekette şikâyet hiçbir zaman bitmeyecektir. Hükümet bu sayede düzelecek, memleketin terbiyeyi siyasiyesi, hürriyeti kelim ve vicdan sayesinde tekâmül edecektir.” Diğer haberler. “Teşkilâtesasiye tadilatı. Gazi Paşa hazretleri hem meclis, hem devlet reisidirler. Müttehassıslar encümeni Gazi Paşa’nın riyasetinde içtima etti. Reiscumhur Millet Meclisi Reisi de olacak. Kabine hakkında karar verilemedi.”

28 Ekim 1923- *Başyazı (H. Cahit): “Tutulacak yol... İslah edilecek nokta budur. En muktedir adamlarımızı işbaşına toplar, fırkanın idaresinde nifak tevliid edebilecek hareketlerden içtinap eder, kanunculuk ve nazariyetçilik iptilalarını bir tarafa koyarak ameli surette çalışmağa başarsak bugünkü buhranı maneviyeyi atlattırız. Biraz latife ve mübalâğa ile diyeceğim ki üç sene hiç kanun yapmasak daha iyi olur. Elverir ki elimizdeki kanunları tatbik edelim.”* Diğer önemli haber: “Heyeti vekile istifa etti. Riyasete Fevzi veya İsmet Paşa’ların intihabı bekleniyor. Halk Fırkası pazartesi sabahı namzetlerini tesbit edecek. Öğleden sonra intihap başlayacaktır.”

30 Ekim 1923- *Başyazı (H. Cahit): “Fırkada... Olsa olsa bir itaat prensibi mevzubahis olabilir. Bazı hükümet ve fırka rüesayı falanı istemişler, fırkanın ekseriyeti buna razı olmuş. Biraz şahsiyet sahibi, biraz hürriyet, fikir ve vicdana sahip bir zat bu türlü bir itaat prensibi altında yaşamaz. Fırka rüesası fırkayı bu türlü idare etmeğe kalkarlarsa çok geçmeden işi çorbaya çevirirler.”* Üst Manşet, iri puntolarla verilen haber: “Türkiye devletinin şekli hükümeti Cumhuriyet oldu. Gazi Mustafa Kemal Paşa müttefikan reiscumhur intihap edildi. İsmet Paşa başvekil oluyor. Dün meclisde hazır bulunan yüzellisekiz aza Gazi Paşayı müttefiken reiscumhur intihap etti. Dün gece Ankara’da yüzbir pare top atılarak Türkiye Cumhuriyeti ilan olundu. Gazi’nin nutku: Türkiye Cumhuriyeti mesut, muaffak ve muzaffer olacaktır.”

31 Ekim 1923- *Başyazı (H. Cahit): “Yaşasın Cumhuriyet... Meclisi Mebusan’da alkışlarla kabul, hariçte toplarla tesid edilerek ilan ettiğimiz Cumhuriyetin yaşamasını sahiden istiyor muyuz? ... Demek ki meclis bir kabineye itimat edip devreyi içtimaiyesine nihayet verecek muvakkaten dağılacak, fakat esnayı gaybubetinde onun kabinesi bir tarafa atılabilecek ve yerine –ilerde nazarı*

tasvibe arz edilmek şartıyla- başka bir kabine getirilmek kabil olacaktır. Cumhuriyetin manası padişahlara verilmemiş bir hakkın reisicumhura verilmesi demek olmayacağı için bunu aculane bir hareketten ileri gelmiş bir tahriri tasavvuri adediyoruz.” İsmail Muştak’ın şu yorumu gazetede yer alıyor: “Eğer Gazi Paşa Kafkasyadan Akdeniz sahiline kadar daima yükselterek taşıdığı ordu bayrağı gibi siyaset bayrağını da şeref ve muaffakiyetle taşıyabilirse, Türk vatanımız ve Türk milletini iki defa kurtarmış olacaktır. Ve ikinci halâs birinciden ne daha az zahmetli, ne daha az şerefli.”

1 Ocak 1924- Bütün gazete, gazetecilerin istiklal mahkemesinde görülen davalarının ayrıntıları ile ilgili haberlerle dolu: “İstiklal Mahkemesinde gazetecilerin muhakemesi dün hitam buldu. Dün celse küşadında Velit ve onu müteakip Hayri Muhittin, Cevdet Beyler söz söylemiş ve müddei umumi Vasıf Bey, Vekil ve müvekkillerinin müdafaatına mukabele ve buna karşı Hüseyin Cahit Bey ve vekilleri tarafından serdi müdafaa olunarak muhakemeye hitam verilmiştir.”

3 Ocak 1924- Başyazı (H. Cahit): “Beraattan sonra... Efkârı umumiyyeye, millete ve Türk gençliğine şu satırlarla teşekkürlerini arzederken en halis kalple mütefekürlerimizden birinin (Lütfi Fikri Bey) şu dakika hapisanede olduğunu efkârı umumiyyeye ve milletin zinandarlarına hatırlatmayı bir vazifei vicdan bilirim. Bizim davamızda adaleti ile temayüz eden muhakemenin Lütfi Fikri Bey’i mahkum ettikten sonra alicenabı ile de temayüz ederek millet meclisinden kendisinin affını talepte bulunması cidden bir büyüklük teşkil edecektir. Biz bu büyüklüğü kemali itimat ile bekliyoruz.” Bu dava Ağa Han’ın hilafetin korunmasını isteyen mektubunun yayınlanması üzerine açılmıştı.

8 Ocak 1924- Başyazı (H. Cahit): “Matbuat Kanunu... Gazete müdürü mesulu beraat ederse hükümetten tazminat istemeğe hakkı olacaktır. Bu şekilde bilâ tereddüt ile tecviz edilebilecek madde 1329 (1913) tarihinde uğradığı tadilat ile hürriyet esasına tamamen mugayır bir şekle bürünmüştür. Matbuat kanunundaki bu lekeyi silmek şerefli Cumhuriyetimize isabet ettiğini görmek cidden şayanı memnuniyet olacaktır.”

22 Ocak 1924- Başyazı (H. Cahit): “Amele hayatının tanzimi... Ameleyi sermayeye karşı haddinden fazla himayeye kalkarsak sermayeyi ürkütmüş oluruz. Ortada teşebbüs ve iş azalır, bunun zararını yine amele ve memleket çeker. Binaenaleyh meseleyi böyle umumi ve vatani noktainazardan muhakeme etmek ve sulhu

müteakip memlekette bir devri-i selahı açmak isterken bu devreyi selahın temelini kurmak bir vecibedir.”

1 Şubat 1924- Başyazı (H. Cahit): “Hafti gizli celsede matbuat... Fakat tabiatta düşündüğünü söylemek hürriyeti olmasaydı kimse ses çıkaramayacaktı. Ve fena usuller, adetler teessüs edecek, inkişaf ilerlemeyecekti. Hürriyeti matbuat mantıksız ve kanunsuz hareketlere bir fren teşkil eder. Bazen bu fren bizim işimize gelmezse kırarız. Fakat ne yapalım, her türlü hatırın, her türlü şahsiyetin fevkinde bir vatan vardır ve vazifesini bilen bir gazetecinin hizmet edeceği efendide odur.”

2 Mart 1924- Haberler: “Reisicumhur hazretlerinin sene başı nutku... Reisicumhur hazretleri dünkü mühim nutuklarında dini, bir vasıtai siyaset olmaktan tenzihe, orduyu siyasetten tecrit, hürriyeti matbuattan mütevellit mahzuru yine hürriyeti matbuat ile izale etmek, adliyemizde her türlü batıl tesirattan silkinmek lüzumunu izah eylemişlerdir.” “Sarayda vaziyet, Halife hazretleri kararın tebiğini bekliyor. Halife hazretleri kararı tebellüğ eder etmez, hanedanın diğer azalarıyla birlikte seyrisefain idaresince tahsis edilecek bir vapurla memleketi islamiyeden birine; öyle ki ihtimal Mısır’a gidecektir.”

6 Mart 1924- Başyazı (H. Cahit): “Latin Harfleri... Bu husus dediğimiz gibi Latin harflerinin kabulü o asarlardan istifadeye bir mâniada teşkil etmeyecektir. Gözümüzün önünde milyonlarca halk, onun hayati ve istikbali var. Bu memleketi yaratabilmek için bu halk en kolay en seri ve en emin surette okumak ve ona yirminci asır irfanını, zihniyetini vermek, onu asri hayata tatbik ettirmek lüzumu var. Bunu da ancak Latin harflerinin kabulüyle temin edebileceğimizi görüyoruz. Çünkü bu sayede herkes çabuk ve kolay öğrenebilecektir.” Haberler: “Sabık hanedan azası gidiyor. Saraylarda telaş. Hanedan azası eşyayı zatiyelerini yok pahasına satıyor.” “İsmet Paşa kabinesi istifa etti. Reisicumhur hazretleri kabinenin istifasını kabul ve yeni kabineyi teşkile İsmet Paşa’yı memur etmiştir.”

10 Mart 1924- Başyazı (H. Cahit): “Fırkanın hali... Bu itimat ile kabinenin kuvvai ve umumi bir müzaherete nail olduğu iddia edilemezse de millet meclisi huzuruna bir kabine meselesi çıkacak olursa fırka bu kabineyi devirecek kadar azimperverane davranabilecek halde değildir. Bazı vekiller bir müddet sonra düşerse bu pek fazla kemale ermiş bir meyvanın kendiliğinden dalından ayrılması kabilinden vukua gelecektir. Kabine prensip ve icraat hükümeti olmak isterse ve kendisinde böyle bir kabiliyet

varsa bu istidadını zahir etmek için meydan serbesttir.” Haberler: “Cumhuriyetin ikinci kabinesi iş başına geçerken. Kabinenin teşkili nasıl oldu. Koridordaki mırıltılar, liste neden gizlendi. Mebuslar hangi vekili istemiyorlardı.”

11 Mart 1924- Başyazı (H. Cahit): “Teşkilâtesasiye tadilatı... Millet Meclisinin Teşkilatı Esasiye kanununda nisabı ekseriyet keyfiyetini de tahtı irade altına aldığı telgraf haberleri cümlesindedir. Şimdiye kadar kabul edilen tadilatta şekle pek riayet edildiği yoktur. 1293 (1876) kanunu esasının değişmemiş bir maddesine nazaran tadilat arayış mürettebenin mutlak ekseriyete yapılmak lazım gelirdi. Millet Meclisi şimdi bunu azayı mevcudenin sülüsüne indirmiştir. Herhalde kemali ehemmiyetle takip olacak müzakerat hazirunun bir an evvel bir neticeye iktiran ederek şu teşkilatı esasiye mucitlerine nihayet verilmesi sükun ve istikrar namına pek şayanı takdirdir.” Muhalefetin dozu yükselmektedir. Haber: “Mülga hilafet muhafızları. İstanbul’da artık bir vazifesi kalmamış olduğundan hayvanları Ankara’ya gönderilecek ve efradıda üçüncü kolorduya mal edilecektir. Piyade muhafız bölüğü ise merkez kumandanlığı emrine verilmiştir.”

28 Mart 1924- Başyazı (H. Cahit): “Kuvvetli Hükümet... Bütün bunlardan sonra mecliste fırkacılık ihtirasatından dolayı muayyen bir fikir etrafında bir ekseriyet teşkil edilemezse yahut İngiltere’de sık sık misallerine tesadüf edildiği gibi, ekseriyet olduğu halde, bazı ahvalde milletin reyini yeniden almak lüzumuna tahakkuk ederse o zaman bu hakkı fesih tatbik edilir. Geçen gün de söylediğimiz gibi bizdeki haklı fesih taraftarları doğru bir esası yanlış müzakere etmektedirler.”

29 Mart 1924- Başyazı (H. Cahit): “Buhran... Teşkilâtı Esasiye’imizin 25. maddesinin memlekette siyasal bir buhran tevhit edebileceğini tahmin etmek pek kabil değildi. Fakat birden bire ortaya bir buhran çıkıverdiğini gördük... Fakat vehme, vesveseye, kin ve infiale mağlup olduğumuz takdirde gözümüz hakikati hali görmez, buhranı izale edelim derken ona yeni buhranı ilave ederiz. Hiç yoktan meseleler çıkarıyoruz. Ancak Türkçede bunun adına hüsnü idare edememek derler.”

3 Nisan 1924- Başyazı (H. Cahit): “Fıkra müzakeresinde... Şu fıkra müzakeresi hakkındaki intibalarımızı hülasa etmek istersek diyeceğiz ki, söylenmiş olan sözlerden, bu sözleri doğru yahut yanlış olmaları keyfiyetinden sarfı nazar, sırf böyle bir vukuunun tahdisi memleketimizin hayatı siyasiyesinde bir tekâmül ve bir tekâmülü asri addedilebilir. Bir kere gizli fırka müzakereleri devrini

kapanıyor. Zabıtlar neşredilmekle fırkanın efkâr-i umumiye-i millete karşı hesap vermek mecburiyetinde olduğu teslim ediliyor. Başvekil tarafından hükümetin yalnız meclis ve efkârı umumiye karşısında mesul olabileceği ve sükût edebileceği prensibi teyid ediliyor. Bunlar hayati siyasiyemizin şayanı memnuniyet bir merhaleyi tekâmülüdür. Üst tarafı şahsiyattır ve teferruattır. Mesele salim esaslar dairesinde yürümeğe çalışmaktır.” Haber: (Tasarlanan bir kanuna göre) “Türkiye’de muhtelif anasırın ikamet edebilecekleri mıntıklar. Rumlar İstanbul haricinde, Araplar ve Ermeniler şark ve cenupta ikamet edemeyeceklerdir. Şehirlerde oturanlar Türkler’in %10’unu geçemeyecektir.”

26 Nisan 1924- Başyazı (H. Cahit): “İstiklal Mahkemeleri... Biz kendi hesabımıza memlekette hiçbir gayritabilik görmüyoruz. Mantıken bir hükümet elindeki vesaiti zaptiye ile memleketi pek güzel idare edebilir. Hiçbir tehlikeyi dahiliye melhuz değildir. Hükümet kendi hareketiyle bu itimat ve emniyete tercüman olduğu dakikada en hayırlı bir propagandayı yapmış olur.”

1 Haziran 1924- Başyazı (H. Cahit): “Nereye Gidiyoruz... Halkın lisanı hükumete ne yapıyorsunuz? Nereye gidiyorsunuz? diyor. Eğer hükümet bu suale cevap vermek için behemahal teşrinisani (Kasım) içtimamı bekliyorsa Halk hükümeti tabiri bir laf-ı bimana olur. Doğrusu, merkezi hükumette hüküm süren bu zihniyetin hikmetini bir türlü anlayamıyoruz.”

28 Temmuz 1924- Başyazı (H. Cahit): “Mülazahat ve şekli hükümet... Bunların yalnız ve yalnız faidesi görülür. Çünkü doğru iseler tesirlerini ergeç husule getirecek fenalığın izalesine hadim olurlar. Bu da Cumhuriyet lehine bir kazançtır. Bi esas iseler bitesir kalırlar. Bu da Hürriyet-i Kelam ve matbuata riayetini ispat etmek dolayısıyla Cumhuriyetin kaderine hizmet eder.”

22 Ekim 1924- Başyazı (H. Cahit): “Muhalefet bahisleri... Hükümet keyfe maiş hareketle ve keyfi isteise kanuna tabiete serbest bırakılmasın. Hükümet, biliniz ki, kanuna riayetle bağlıdır; kendisinin fevkinde kanun vardır. İşte şu anda memleketin ihtiyacı millet meclisinde böyle nüfuzun kendisini hissettirmesindedir. Hükümetin her dediğine, her yaptığına mutlaka, fena demeyi ittihaz etmiş mebuslar görülürse bunlar nasıl efkârı umumiyenin haklı muahazesine düşer olacaklarsa, milletin hakkını arayan ve onu müdafaa eden mebuslar görüldüğü zamanda bunlar o kadar takdiri celp edeceklerdir.”

6 Kasım 1924- Başyazı (H. Cahit). “Bir dereceli seçim... Onun için Millet Meclisimizin bu devreyi içtimamın ilk adımlarını

tereddüt ve müphemiyet ifade eden fertler ortadan kalkıp vaziyet serahat kesip edince meclisin ilk yapacağı işlerden biri bir dereceli intihap usulünün kabulünden ibaret olacağını ümid ederiz.”

10 Kasım 1924- Başyazı (H. Cahit): “Recep Bey’in Beyanâtı... Bir mechlun diğer bir mechl ile güya tarif ve izah edildiğine ilk defa tesadüf ediyoruz. Sonradan muhterem mebuslarımızın ekseriyeti azimesi bu kabil izahat ile iktifa ediyorlar. Belki Halk Fırkası mebusları sebepleri bildikleri için bir ufak işaret ile iktifa etmişlerdir. Fakat acaba bir zavallı kitleyi hakimeyi teşkil eden halk, bizim bir bir şeyi anlamaya hakkımız yok mu?” Haber: “Rauf Bey’in riyasetinde yeni bir “Cumhuriyet fırkası, Hükumete ademi itimat reyî verse mebuslar halk fırkasından istifâ ettiler. Fırkadan elli mebusun ayrılacak.”

11 Kasım 1924- Başyazı (H. Cahit): “İstifalar... Teşkilî melhuz olan yeni fırkayı mehaza meclisi mebusan’da kontrol ve tenkit vazifesi bundan sonra ifa olunacağı için memnuniyete karşılıyorruz. Fakat programı görmeden ne lehinde, ne aleyhinde şimdiden bir şey söylemeyi ihtiyatsızca bir hareket diye telakki ederiz. Halk Fırkasından ayrılan şahsiyetler arasında büyük şerefli bir mazinin şöhreti, mesaisi ve hizmeti ile mahmul birçok zatlar gördüğümüz için şimdiki halde bize yeni fırkanın ancak vatani bir gaye takip edebileceği ve Cumhuriyet ve demokrasi esasından zerre kadar inhiraf edemeyeceği kanaatini besliyoruz.” Haber. “Fırkadan elli mebusun ayrılacağı tahmin edilmektedir.” “Halk fırkasının içtimai... Badema fırka kararı olmadan izahat yapılmayacak. Dün fırka nizamnamesinde mühim tadilat yapılmış ve istifalar müzakere edilmiştir. Fırkanın ismi Cumhuriyet Halk Fırkası olmuştur.”

15 Kasım 1924- Başyazı (H. Cahit). “Korkunç bir manzara... Asıl garip nokta, muhterem Ali Bey bu hissi kendisini kaptırarak hakikatı tarihiyeyi, mantığı bir tarafa bırakmış, söz söylerken etrafından “Aman Ali bey kendine gel” demiyorlar da, alkışlıyorlar. Herkesin bildiği bu hakikatlara Halk Fırkasında vakıf bir kişide mi yok? Açıkça söyleyelim: bunlar ciddi bir fırkaya yakışmayan sözler ve hareketlerdir.”

16 Kasım 1924- Başyazı (H. Cahit): “Hakikat karşısında... Siirt mebusu muhtereminden sorarım: bu vaziyet karşısında fiili ve ciddi bir hâkimiyeti milliyenin mevcudiyetinden bahis etmek kabil olur mu? Biz bu haklı tereddütlerimizden dolayı hakikat ile istihzah ediyoruz, yoksa vaziyeti hakikiye bundan ibaret iken hâkimiyeti milliyeyi tesis etmiş, vukuat haline gelmiş bir esası

diğer iddia eden Siirt mebusu (Mahmut Soydan) muhteremi hakikate gözlerini kapamış oluyor.”

18 Kasım 1924- Başyazı (H. Cahit): “Sandalye Kavgası... Böyle bir muhakemenin pek tabii olarak akla gelmemesi değildir. Onun için memleket hesabına çirkin, Cumhuriyet Halk Fırkası için fütursuz olan bu sözlere ve muamelelere bir an evvel nihayet verilerek birazda memleket işlerine ehemmiyet verilse pek fena bir şey yapılmış olmaz zannediyorum.” Haber: “Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası resmen teşekkül etti. Yeni fırka programını ve nizamnamesini vermiş ve bir beyanname neşretmiştir. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, hâkimiyeti milliyenin bilâkaydüşart millete aidiyeti esasına müstenit, bir dereceli intihabata taraftar, şehremanetinin müntehip ve matbuatın serbest olması lüzumuna kanidir.”

22 Kasım 1924- Başyazı (H. Cahit): “Türk Kimdir? Haçık Bey müsterih olabilir. Çünkü Falih Rıfkı Bey Türklüğü bana bile çok görüyor. Cumhuriyetçiliğimden lütfen şüphe etmiyor. Fakat Türk değil Osmanlı imişim! Osman hanedanı taraftarı manasına değil, Cumhuriyet Halk Fırkasının korumak istediği inhisar heyetine girmeğe layık olmamak manasında. Çünkü bütün mesele dönüp, dolaşıp bazı efendileri yerlerinde tutmak neticesine varıyor. Pek açıkça söyleriz: böyle hafifliklerle devlet idare edilmez.” Haber: “İsmet Paşa dün akşam başvekâletten istifa etti. Yeni kabineyi Fethi ve Recep Beylerden biri teşkil edecek. Fırka heyeti idaresinin mühim bir içtimaı...”

23 Kasım 1924- Başyazı (H. Cahit): “İsmet Paşa'nın istifası... Hâkimiyeti Milliye fikri ruhlara nüfuz ederse ancak bu surette hareket edilebilir. Bu nokta üzerinde bilhassa ısrar ediyoruz. Çünkü bugün nazar-ı müsamaha ile görülebilecek böyle bir hareket yarın emsal olur, anane haline geçer. Bizde memlekette hakiki bir hâkimiyeti milliyenin efkârı umumiye hükümran olmasını hiçbir zaman göremeyiz.” Haber: “Yeni kabine Fethi Bey riyasetinde teşkil etti. Fethi Bey hükümetin beyannamesini bir haftaya kadar mecliste okuyacağını söylemiştir. Meclis mehafilinde kabinenin muhafaza-i mevki edemeyeceği söyleniyor.”

25 Kasım 1924- Başyazı (H. Cahit): “Riyaseti Cumhur ve Fırka riyaseti... Kendisinin zekâsı bu lüzumu takdir etmesi için kâfidir. Binaenaleyh kendi kendiliğinden hakimiyeti milliyenin icaplarına göre hareket etmesi ve bütün mefkurelere hakim olan kabusa nihayet vermesi zamanı tam bu zamandır. Siyasi fırkalar fevkinde kalacak, hâkimiyeti milliyenin icrai faaliyetine mekân

temin edecek Mustafa Kemal Paşa için İzmir Zaferinden büyük bir galebe olacaktır. Çünkü bu galebe insanlık ihtiraslarına karşı ihraz olunacaktır. Tarihin büyük adamları ancak bu yoldan geçerek gitmişlerdir.”

5 Aralık 1924- Başyazı: (H. Cahit): “Matbuat kanunu hakkında yeni bir layiha... Bizim için bunda şahsi hiçbir endişeye mahal yoktur. Çünkü bu layihayı kanuniye katiyet kesbettiği gün gazetemizi kapanırız. Fakat böyle bir kanun yaptıktan, hürriyeti matbuatı mahvettikten sonra bu memlekette halk fırkası yaşayamaz. Çünkü halkın karşısına çıkamaz.”

8 Aralık 1924- Başyazı (H. Cahit): “Hür matbuatın ilgası... Kozan mebusu muhtereminin layubayı kanuniyesi bu hürriyeti matbuat devrinde alelade bir gazete makalesi şeklinde telakki edip hoş görmek yolundaki mütaleaya gelince, her halde orada küçümsenen bir fark vardır. Zannediyorum. Bu sütunlarda yazdığımız şeyler bir makaledir. Fakat millet meclisinde Saib beyefendinin yapmak istediği bir idam fermanıdır.” Haber: “Hürriyeti matbuat takyid değil tanzim ediliyor.”

19 Aralık 1924- Başyazı (H. Cahit): “Bursa intihabadından... Bursa müntehipleri kendilerinin hürriyeti intihablarına mümenaat edilmek istendiği zannına düşünce bu defa Nurettin Paşa lehine daha büyük bir ekseriyetle temayül edeceklerdir. Hiç yoktan memlekette bir Nurettin Paşa meselesi çıkacaktır ve bunda zevahir Halk Fırkası aleyhinde bulunacaktır.”

22 Ocak 1925- Başyazı (H. Cahit): “Liberallik, muhafazakârlık... Nurettin Paşa'nın meclise kabulünü isteyen biz değil miydik? Sebillürresat muharrirleri bu münasebetle yazdığımız bir makalede onların bu vatanın evladı olduğunu söyleyerek sui taraf münasebetlerine karşı kendilerini müdafaa eden biz değil miydik? Bahsin uzaması bizi esasa dair olan mutalaatı yarına bırakmaya mecbur ediyor.” Bu yazı bir gün sonra devam ediyor ve liberalizmi öven bir biçimde sona eriyor.

VARGI

Tanın gazetesinin başyazı ve haberlerinden aldığımız bu örnekler, zaferden “Tahrir-i Sükûna” kadar (1922 Eylül- 1925 Mart) geçen devrede İstanbul mehafilinin Ankara'yı kendilerine karşı bir odak olarak gördüğünü gösterir. Günümüz koşullarında bu yazılar makul bir sertlikte sayılabilir. Ne var ki, yeni bir devlet oluşturmaya, o döneme kadar öngörülmemiş bir dizi dönüşümle hazırlanan Ankara'daki inkılâpçı kadroyu ürküttükleri açıktır. 1924

yılıının son aylarında istifa eden İsmet Paşa'nın yerine Başvekâlete atanan Fethi Bey'in ılımlı tavrı, o günlerde İstanbul basınınca müfrit diye nitelenen Gazi'nin yandaşı kadroları adeta kışkırtmıştır. Fethi Bey'in şehreminin seçimle gelmesine taraftar olması Dâhiliye Vekili Recep Bey'in istifasına neden olmuş, bu da Fethi Bey kabinesini sona yaklaştırmıştır.

Hüseyin Cahit'in yazılarında gündeme getirdiği İstanbul'un ayrıcalığı kavramı, yeni kurulmakta olan üniter yapıyı tehdit olarak algılanmıştır. İstanbul "Takrir-i Sükûn" yasasının kabulü ile sinmiş, Ankara'ya zımnen biat etmiştir. Fakat İzmir İktisat Kongresinde temelleri atılan liberal ekonomik politika sayesinde İstanbul sermayesi, Ankara'daki inkılâpçı kadroları kısa sürede kuşatmıştır. Başvekil İsmet Paşa'nın "affairistler" isyanı bu kuşatmayı kırmaya muvaffak olamamıştır. Daha sonraları Ankara'nın bağrından çıkan Celal Bayar ve arkadaşlarının İş Bankası grubu, bu kuşatmayı perçinlemiş ve nihayet Ankara 1950'de ticaret ve sanayi sermayesi ile büyük toprak sahiplerinin iktidarı tarafından ele geçirilmiştir. Günümüzde İstanbul eski başat konumuna fazlası ile ulaşmış, "en ziyade kayrılan" bir eyalet olma yolunda hızla ilerlemektedir. Ne yazık ki, Ankara'nın kendini savunacak bir matbuatı bile yoktur.

SOSYAL DEVLET ve YERELLEŞME

Birgöl AYMEN GÖLER □

Sosyal devlet, en dar haliyle sosyal yardım, biraz daha geniş anlamıyla sosyal güvenlik, ama tam içeriğiyle toplumsal görevleri vergilendirme esasını temelinde bölüşüm politikaları çerçevesinde yerine getiren sosyal devlet olmak üzere üç boyuta sahiptir. Yönetişimci ya da düzenleyici devlet, sosyal yardımı gönüllü kuruluşlara ve yerel yönetimlere devrederken, sosyal güvenliği mali piyasaya devretmekte, sosyal devlet türünü tümüyle tarihe gömmektedir. Bu tasfiye tekelci sermaye kesimi için kazanç, halk kitleleri için kayıp anlamına gelir. Tekelci sermaye, yönetişimci/düzenleyici devletle siyasal-yönetimsel iktidara açık kimliğiyle doğrudan yerleşmekte, “piyasa-devlet uzaklığı” kendi açısından ortadan kalkmakta, bu nedenle de sistem ona göre demokratikleşmektedir. Halk kitleleri ise iktidar kanallarından tümüyle uzaklaştırılmakta, devlet halkın karşısına, araya yerleştirilmiş gönüllü örgütler perdesi ardında duran ‘yoksullukla mücadele devleti’ olarak çıkmakta, “toplum-devlet uzaklığı” daha da artmakta, bu nedenle sistem diktatoryal özünü açığa çıkarmaktadır. Sosyal devletin savunulması, çağdaş toplumsal mücadelenin yapı taşlarından biri olarak görülmelidir.

Sosyal devlet, anayasal ilkelerden biridir. Bu, yeni sağcı devlet reformlarıyla ortadan kaldırılan önemli bir kazanımı savunmak için büyük bir dayanaktır. Muhalif siyasal hareketlerin elleri bu açıdan sağlam, güçleri yerindedir. Günümüzdeki sorun, anayasal düzlemde eldeki kazanımı kuramsal açıdan güçlendirme sorunudur. Karşımızda bir yanda, yeni sağcı devlet reformlarının sosyal devlete dokunmadığı savı vardır. Bu görüşe göre yapılan şey sosyal devletin yalnızca merkezi yönetimden alınıp yerel yönetimlerle gönüllü örgütlere devredilerek yerelleştirilmesidir. Bir başka sav ise, sosyal devletin “başka bir sermaye birikimi rejimi”ne ait olduğu, günümüzde bu birikim rejimi terk edildiği için sosyal devletin de “kuramsal olarak” devamının mümkün olmadığı görüşüdür. İlk sav, sosyal devlet kavramını “sosyal yardım”a ve sunum olarak “sosyal hizmet”e indirgemekte, büyük tasfiye sürecini gözlerden uzak tutmaya çalışmaktadır. Böylece yeni sağcı reformlara, yerelleştirilmiş ve “sivil toplum”a emanet edilmiş yeni tarzın “verimliliği” ve “etkinliği” de artıracığı ilan

* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi. Bu yazı, TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi tarafından 21–22 Nisan 2005 günleri gerçekleştirilen *Yasal Değişim Sürecinde İnsan, Toplum, Çevre, Kent ve Mimarlık Sempozyumu*’nda yapılan konuşma metni temel alınarak hazırlanmıştır.

edilerek destek verilmektedir. İkinci sav ise, tanımı genellikle muğlâk bırakılan bir “sermaye birikimi” emirleri göndermesiyle, çağdaş toplumlardaki gelişmeleri “sermayenin zorunlulukları”na indirgemektedir. Buna göre mademki günümüzde geçerli sermaye birikimi sosyal devleti değil düzenleyici devleti talep ediyor, o halde bu ‘yasa’ya uymak ve tasfiyeye karşı direnmekten vazgeçmek gerekir. Böylece yeni sağcı reformlar, yenisolcu (eleştirel, radikal, vb...) muhalefetten şaşırtıcı bir destek bulmakta, bu muhalefet hepimizi sermaye zorunluluklarını yerine getiren kuramsal açılımlar aramaya çağırılmaktadır.

Gelişmiş kapitalist ülkelerde refah devleti, az gelişmişlerde sosyal devlet olarak adlandırılan devlet biçimi, kapitalizmin kendini dünya sosyalist sisteminin baskısı altında biçimlendirmek zorunda kaldığı bir yüzyılın yapısıdır. Refah devleti/sosyal devlet olgusunda bu etkenin varlığı temel önemdedir; bu yönüyle sosyal devlet “sermaye zorunlulukları”nın *doğal* sonucu değil, dünya genelinde yürüyen kapsamlı bir toplumsal sınıfsal mücadele zorlamasının *siyasal* ürünlerinden biridir. Tekelci devlet kapitalizminin bu devlet biçimi, sermayenin tüm kesimlerince değil dünya genelinde büyük işgal hareketini yürüten bir azınlığı tarafından reddedilmektedir. Bu azınlığın “zorunlulukları”nı tarihin zorunlulukları haline getirmek, asıl olarak neoliberalizmin görevidir; *küreselleşme* ve *sermayenin uluslararasılaşması* kuramları bu görevi yeterince yerine getirmektedir. Yapılması gereken, tarihi sınıf mücadeleleri tarihi olarak görmeye başlamak ve sosyal devlet kazanımının önünde ‘kuramsal olanaksızlık’ gibi bir engel olmadığını ortaya koymaktır.

SOSYAL DEVLET NEDİR?

Sosyal devlet, 20. yüzyıl kapitalizminin devlet biçimlerinden biri olmuştur. Kapitalist devletin bu biçime yükselişini, sosyal devlet kavramıyla birlikte üç kavram üzerinden ele almak mümkündür.

Hem tarihsel gelişme sıralamasında ilk, hem de sosyal devlet kavramında en dar kategori, “*sosyal yardım hizmetleri*”dir.¹ Sosyal yardım hizmetleri, devletin, nüfusun türlü nedenlerle kendi kendine bakım ve gelişimini sağlama olanaklarından yoksun kesimlerine yardımcı olmak işlevini anlatır. Bu işlev, çağdaş devletlerde Batı

¹ Sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetleri ile ilgili olarak malzeme için: Pierre Rosanvallon, *Refah Devletinin Krizi*, (Çev. Burcu Şahinli), Dost Yayını, Şubat 2004, ekler bölümü.

Avrupa kapitalizminin feodal toplum düzenini çözümlenerek yükselişle birlikte doğmuştur. Bir üretim biçimi olarak feodalizmin çözülüşü, toplumda genç, yaşlı, engelli, yoksul kesimlerin bakımını üstlenmiş geniş aile yapısı, yerel topluluklar, kilise örgütlenmeleri gibi kurumların da dağılması demektir. Ama daha önemlisi, kapitalizmin serflik sistemini çözmesi ve kentsel yerleşmelere kitlesel göçlere yol açması, söz konusu kesimin her zaman olduğundan daha geniş ve yeni niteliklere sahip bir sorun olarak ortaya çıkması anlamına gelmiştir. Bu durum, kurumlaşma sürecini yaşayan kapitalist devlet örgütlenmesinin çözüm için harekete geçmesine ve yeni araçlar yaratmasına neden olmuştur. Bunlardan en çok bilineni, İngiltere yönetiminde uygulamaya koyulan “Yoksulluk Yasası”dır.

İkinci kategori, “sosyal güvenlik hizmetleri”dir. Yine Avrupa ülkelerinde 19. yüzyılın son çeyreğinde belirmeye başlayan kaza sigortası, sağlık sigortası, emeklilik sigortası sistemleri, ilk uygulamaları Almanya’da olmak üzere, 1875–1925 yılları arasında yaygınlaşan uygulamalar olmuştur. Sosyal yardıma gereksinme duyacak nüfus varlığını sınırlandırma sonucu yaratan bu kategori, bir kamu hizmeti olarak ortaya çıkmış ve genişlemiştir. Bu açıdan Osmanlı Devleti uygulamaları, Avrupa tarihinin aşamalarıyla neredeyse atbaşıdır.²

İlk iki kategoride yer alan hizmetler zaman içinde giderek kurumlaşırken, 1930 yılı başlangıç olmak üzere ve kuruluşu ikinci dünya savaşı sonrasında olgunlaşan üçüncü kategori “sosyal devlet” kavramıdır. Zamanın gelişmiş ülke devletleri “sosyal refah devleti” olarak adlandırılırken, az gelişmiş kapitalist ülkelerde devlet “kalkınma idaresi” ya da yalnızca “sosyal devlet” biçiminde nitelendirilmiştir. En genel tanımıyla sosyal devlet, ekonomik ve toplumsal yaşama kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı olarak müdahale etme yetkisiyle donatılmış devlettir. Bu yetki, devletin her şeyden önce, kamusal hizmetleri vergilendirme üzerinden finansmanına dayalı modellerle görmesi demektir. İkinci olarak bu yetki, devletin satışlar sırasında fiyatları denetlemekten kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla doğrudan üretimde yer almasına ve fiyatların oluşumunda belirleyici rol üstlenmesine kadar uzanır. Kapsamlı vergilendirme ve doğrudan kamu üreticiliği üzerinde yükselen eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, barınma, istihdam ihtiyaçlarının karşılanması, nüfusun her kesimine açık, herkesçe eşit biçimde ulaşılabilir olanaklar halinde devletçe güvence altına

² Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejimi*, TODAİE Yayını, Ankara 2005, s. 227–239.

alınan hak alanları olarak görülür.

Böyle bir devlet biçimi, kapitalist toplumlarda nüfusun büyük çoğunluğunu oluşturan emekçi kitleler için ileri tarihsel kazanımlar alanını temsil eder. Gerçekten de sosyal devlet, toplumların emekçi kesimleri açısından 20. yüzyıl dünya sosyalist sisteminin varlığından güç alan toplumsal mücadeleler sayesinde elde edilerek genişletilmiş bir sonuçtur.

Ancak sosyal devlet, türlü bireysel ya da kurumsal riskleri “toplumsallaştırma” işleviyle yüküldür. Örneğin, kapitalizmde sermaye sınıfının tüzel varlıkları olan şirketlerde daha 19. yüzyılda kabul edilmiş olan “sınırlı sorumluluk” uygulaması, devletin sermaye sınıfının risklerini üstlenmesi ve bu riski topluma yayarak ortadan kaldırması anlamına gelir.³ Gelişmenin başlangıç aşamalarında, iflası durumunda tüccarın tüm mal varlığına onuru ve hatta gelecekte edinebileceği mal varlıklarıyla birlikte el konulmasına dayalı anlayış, yerini “sınırlı sorumluluk” ilkesine bırakmıştır. *Hür teşebbüs* sahibinin başarısızlığının yalnızca bireysel hatalardan değil, ekonomik sistemin dalgalanmalarından da kaynaklanabileceği kabul edilerek iflas zararlarının kamu kaynaklarından karşılanabileceği bir yapılanmaya gidilmiştir. Devlet fonları, toplumsal yarar adına, tek tek şirketlerce gerçekleştirilmesi güç büyük yatırımlarda kimi zaman önder-ortak, kimi zaman destek-iştirakçi, kimi zaman teşvik uygulayıcısı olarak *hür teşebbüs* için harekete geçirilmiştir. Nihayet bu işbirliği, sisteme “tekelci devlet kapitalizmi” adının verilmesine neden olacak denli gelişmiş ve sosyal devlet yapısı, özel tekellerle devlet kurumlarının içiçe geçtiği bir birlikte yönetime doğru evrilmiştir.⁴ O halde sosyal devlet, yalnızca emekçi kitleleri doğrudan ilgilendiren işlev ve aktarımlarla toplumun bu kesimine değil, aynı zamanda riskleri toplumsallaştırma ve sınıf olarak sermaye kesiminin çıkarlarını gerçekleştirme hedefiyle doğrudan sermaye kesimine de açık bir kategori olmuştur.⁵

Günümüzde yürüyen yeni sağcı devlet reformları, devletin son iki yüzyıllık üç yönlü “sosyal” niteliğinin üçünün de terk edilmesi

³ Ha-Joon Chung, *Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü, İletişim Yayınları, İstanbul 2003*. Kitap, neo-klasik iktisat temelinde Vaşington Uzlaşması olarak bilinen neo-liberal kalkınma varsayımlarını Stiglitz çizgisinden bakışla eleştirirken, reformların ilk ve ikinci dalgalanına ilişkin karşılaştırmalı nitelikte çokça örnek ve veri sunmaktadır.

⁴ Tekelci kapitalizm, tekelci devlet kapitalizmi kavramları, asıl olarak Sovyet Marksizmi tarafından geliştirilmiştir: SSCB Bilimler Akademisi, *Günümüzde Tekelci Kapitalizm*, Bilim Yayınları-34, İstanbul 1978.

⁵ Sorunu “devlet ve ekonomi” başlıklı bölümde irdeleyen bir kaynak: Christopher Pierson, *Modern Devlet, Çiviyazıları, Kamera, İstanbul 2000*, s. 151-200.

anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, sosyal devletten vazgeçmenin sermaye açısından sonuçları ile halk açısından sonuçları çok farklı olmaktadır.

SOSYAL DEVLETEN SONRASI: Sermaye Kesimi İçin “Düzenleyici Devlet”

Devletin sosyal niteliğinde üç kategori bakımından ortaya çıkan değişme sürecine, sonuncusundan başlayarak bakılabilir.

Sosyal devlet ilkesi, tüm boyutlarıyla terk edilmektedir. Bu süreç, 1980’li yıllarda *deregülasyon* ve *özelleştirme* politikalarıyla başlamıştır. Deregülasyon, ekonomik alanda devletin karar ve uygulama yetkilerinin kaldırılması demektir. Devletin, örneğin tarımsal girdi üretimi ve ithalatında, posta-telefon alanında tekel olarak iş görmesine son vererek alanı özel sektöre açma ya da devletin fiyat denetimi yapma yetkisini kaldırma, deregülasyon örnekleridir. Özelleştirme, devletin sahip olduğu malları ve işletme yetkilerini özel sektöre devretme politikasıdır. KİT’lerin, devlet taşınmazlarının satışı, yap-işlet, yap-işlet-devret uygulamaları, hizmetleri ihale yoluyla taşeron eliyle görme işleyişi, bu politikanın örnekleridir. Deregülasyon ve özelleştirme ile devlet-sermaye dengesi değişikliğe uğramaktadır. Devlet fonlarının sermaye lehine kullanıldığı ortaklık – iştiraklerdeki devlet payları sermayeye satılmakta; doğrudan devlet eliyle yönetilen üretimhaneler satılarak, sermayeye ucuz ara malı sunumuna son verilmektedir. Devletten sermayeye sağlanan “riski toplumsallaştırma” hizmetinin sosyal devlet içinde kurulmuş olan formu ortadan kalkmaktadır. Bu form ile birlikte, var olan sistemden kazançlı çıkan sermaye grupları, değişim reformcuları tarafından “statüko” olarak adlandırılmakta ve bu kesimin değişmeye karşı çıkışlarını “statükoculuk” olarak mahkum etmeye odaklanmış bir siyasal mücadele yürütmektedir.

Buna karşın, sosyal devlet türü içinde temsili demokratik yapı üzerine yükselen tekel-devlet ortaklığı sisteminin yerini alan yeni devlet biçimi, sermaye kesimine öncekinden daha avantajlı bir konum sunmaktadır. Bu konum “düzenleyici devlet” adı altında kurulmaktadır. Devlet, bundan böyle ekonomik ve toplumsal yaşamın kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı müdahale edicisi olmayacak; ekonomik ve toplumsal yaşamı kapitalist üretim ilişkilerinin düzen ve güven içinde kurulmasını sağlayacak genel gözeticisi olacaktır. Ancak genel gözetim, doğrudan ve tek başına devletin siyasal-yönetsel kadro ve mekanizmalarınca

yapılmayacaktır. Bu görev, piyasanın asli oyuncusu özel sektör temsilcileriyle devlet temsilcilerinin ortak yönetimiyle gerçekleştirilecektir. Ortak yönetimin adı “yönetişim”dir. Düzenleyici devletin yönetim iktidarında bürokrasi, özel sektör, sivil toplum örgütleri *eşit ortak* olarak yer alacaklardır. Bu yeni iktidar sistemi, geleneksel bakanlık örgütlenmesi içinde yürütülemez; yeni iktidarın yeni örgütsel aracı merkezde üstkurullar, yerelde ‘kent konseyleri’ olacaktır.

Değişim reformcusu, sosyal devletin devlet-sermaye dengesini değiştirmektedir. Ancak, düzenleyici devletle yalnızca bu denge değil, dengenin unsurları da değişmektedir.

Devlet unsuru değişmektedir. Parlamento - bakanlık sistemi, yerini her ikisini de işlevsiz bırakan üstkurul düzenine bırakmaya zorlanmaktadır. Ulusal kalkınma plancılığı yerini yeni ortakların durumun gereklerine göre özgürce karar vermelerini sağlayacak stratejik planlama düzenine bırakmaktadır. Kamu kudretinin taşıyıcısı memurluk sistemi, yerini sözleşme esasına göre ve performansı ölçüsünde işine devam edebilecek çalışanlardan oluşan “liyakat değil sadakat sistemine dayalı” bir personel sistemine terk etmektedir. Devlet kararverme sürecine ek olarak iş görme usulü bakımından da bir “kamu-özel-ortaklığı” zeminine yerleştirilmektedir. Yönetim sistemi merkeziyetçilikten uzaklaştırılıp, piyasacı yerelcilik esasları temelinde yönetsel-mali federalist bir örgütlenmeye itilmektedir. Ekonomik yaşamın ilkelerini değiştiren rekabet kuralları ve kurumları, icra-iflas sistemi, vergi sistemi reformları, devlet alımları mekanizması, düzenleyici devlet rolü için alanın uygun hale getirilmesine dönük adımlar olarak ilerlemektedir.

Sermaye unsuru değişmektedir. Dengenin bir ucundaki sermaye kesimi, son iki yüzyılda sahip olduğu “yurttaşlık” kimliğinin ayrıcalıklarından yoksun bırakılmaktadır. Deregülasyon ve özelleştirme, liberalizasyonla bütünleşmiştir. *Liberalizasyon*, ‘hür teşebbüs’ün bir ülkede faaliyette bulunabilmek için yurttaşlık koşulunu ortadan kaldırma, yerli – yabancı hür teşebbüsün aynı hak ve yetkilere sahip olması demektir. Düzenleyici devletin *yönetişiminde* ülke yönetiminde söz sahibi kılınan sermaye, herhangi bir yabancı şirket, bir dünya tekeli doğrudan kendi kimliğiyle yer alabilecektir. Herhangi bir yabancı ülkede etkinlik gösterme gücü olan şirketlerin, dünyanın gelişmiş kapitalist ülkelerinin sermayeleri olduğu, az gelişmişlerde ise bu etkinlikte bulunabilecek sermaye gruplarının ihmal edilebilecek bir varlığa

sahip olduğu gözönünde bulundurulunca, yeni dengenin kazananları gözümüzde belirmeye başlamaktadır. Azgelişmiş ülkelerin sermaye kesimi, kendi ülkelerinde kendileriyle eşit kılınmış olan yabancı sermayeye eklemleendiği ya da taşeronlaşabildiği oranda var olabileceği yeni bir denge içine sürüklenmektedir. Bu özellik, sosyal devletin tasfiyesinin, aynı anda ulusal devletin de tasfiyesi anlamına geldiğini ortaya koymaktadır.

Sosyal devletin yıkımıyla yitiren, ülke içinde bir azınlık hariç “yerli sermaye”, kazanan ise asıl olarak “küresel tekелci sermaye”dir. Böyle olduğunu görebilmek için, yaşanan sürecin “sermayenin uluslararasılaşması” değil tekелci sermayenin yüksek merkezileşme ve yoğunlaşması olarak anlamak gerekir. Yaşanan süreç, Atlantik’in iki yakasından Mobil ile BP şirketlerinin davullu reklâmlarında anlatıldığı gibi Amerikan ve Avrupa tekellerinin *birleşmesi* ve dünya tekellerinin azgelişmiş dünyadaki şirketleri *satınması* yollarıyla ilerlemektedir. Yüzde elli ortaklığa açılan Japon Toyota değil, Türk Sabancıdır; yüzde yetmişbeşlik hissesi satılan Avrupalı Dexia değil, Denizbanktır... Emperyalist merkezlerdeki sermayenin ‘büyük balık küçük balığı yutar’ ilkesi temelinde yayılması, bu tek yönlü ilerleyiş, hiçbir özelliğiyle ‘küreselleşme’ ya da ‘sermayenin uluslararasılaşması’ diye adlandırılmaz.

Kısaca, sosyal devlet ortadan kaldırılırken, devletin sermayenin risklerini toplumsallaştırma işlevi de kırılmakta; bunun yerine dünya tekелci sermayesi doğrudan ve açık biçimde devlet karar sandalyelerine yerleşmektedir. Böylece süreç, değişen içeriğine dikkat etme gereğine bir kez daha vurgu yapma koşuluyla, sermaye kesimi lehine bir ‘tasfiye’ olarak ortaya çıkmaktadır.

Sosyal güvenlik hizmetleri tümüyle özel şirketlerce ve mali piyasalarca yönetilecektir. Esnaf, çiftçi, işçi, memur kesimlerin sosyal sigorta sorunu, piyasa gerekleri temelinde tek tipleştirmek, birleştirmek ve topluca artık küresel bütünleşmesi büyük ölçüde sağlanmış olan mali piyasalara devretmek üzere ele alınmaktadır. Çalışan sınıfların sağlık ve emeklilik güvenceleri, herkesin doğrudan kendi gelirinden ayıracağı tasarruf miktarlarıyla sağlanmalıdır. Herkes, ne kadar tasarruf edip prim ayırabilirse o kadarlık bir güvenceye razı olmalıdır. Devlet burada çalışan insanların toplumsal fonlardan aktarımlarla desteklenmesi amacıyla değil, bu sistemin kurulması gerektirdiği kadar ve gerektirdiği sürece -geçici- bir rol üstlenecektir. Özel sağlık ve

emeklilik sigortacılığı için başlama işareti verilmiştir. Tekelci bankacılık sistemi, kendi içlerinde rekabete girişmiştir. Büyük toplumsal eşitsizlik ortamında ve ücret gelirleri üzerinde şiddeti sürekli artan baskı karşısında, değişim reformcusunun cesareti şimdilik kırıkta da, benimsenen tercihten vazgeçmek gibi bir eğilimi yoktur.

Devletin, emekçi kitleler açısından sosyal yüzünü gösterebileceği üçüncü kategoriye, *sosyal yardım hizmetlerine* bakılırsa, burada da saptanan özellik, alanın devletçe terk edilmesidir. 20. yüzyıl boyunca gelişmiş, kurumlaşmış, gereksinmelere yanıt verebilir hale gelmiş kamu örgütlenmesi ortadan kaldırılmaktadır. Sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumu gibi kamu kurumlarında hizmetler, Devlet Memurları Kanunu'nun madde 36'sında 1988'de yapılan değişikliğe dayanılarak, taşeron şirketlere ihale edilmektedir. Hizmet alımıyla iş görmek, bu kurumların ana hizmet alanlarında uygulanan iş görme usulü olarak yaygınlaşmaktadır. Personelin sözleşmeli istihdamı gündemdedir. Sosyal yardım hizmeti, uzmanların özel bürolarından/şirketlerinden sundukları bir piyasa işine dönüşmektedir. Kamu kurumlarının içinden yürüyen ticarileşme, hizmetin kapitalizm öncesi kurumlara -dinsel örgütlenmelere, tarikatlara, yerel topluluklara, STK adı verilen dernek-vakıf örgütlenmelerine, yerel yönetimlere- devri ile birlikte ilerlemektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), yoksullukla mücadelenin yerelleşmeyle daha başarılı yapıldığı ve bu işin dini örgütler ve özel sektörle uyumlu bir işbirliği gerektirdiği görüşündedir.⁶

“...Başarının anahtarı, yerel girişimlerde daha kolaylıkla elde edilebilen halkın desteğinin temin edilmesi ve sürdürülmesidir. Son on ya da yirmi yıl, yoksulluğun azaltılmasında belediye başkanları, aşı kampanyalarının desteklenmesinde dini gruplar, azınlıklara yönelik okur-yazarlık faaliyetleri için öğretmenler ve daha adil imkânların sağlanması için kadın grupları tarafından dünyanın her tarafında yürütülen birçok başarılı yerel girişime sahne oldu. Bu tip yerel girişimler daha geniş ve kapsamlı –hatta ulusal nitelikteki- girişimler için bir dayanak oluşturmaktadır. Burada atılması gereken en önemli adım verilen taahhütlerin ulusal bir uzlaşmaya dönüştürülmesi ve *parlamento, hükümet dışı örgütler, dini örgütler, meslek kuruluşları ve özel sektör gibi birçok grubu içeren bir hareketi faaliyete geçirmektir.*”

Sosyal devletin sermaye açısından reddi, sermaye kesimi

⁶ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Yoksulluğun Ortadan Kaldırılmasına Yönelik Öneriler. Metin şu kaynaktır: C.Can Aktan (Ed.), *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayını, 2002

lehine kurulan yeni bir devlet-sermaye ilişkisi olan düzenleyici devletle doldurulurken, sosyal devletin emekçi kesimler açısından reddiyle gelen boşluk “yoksullukla mücadele stratejisi”yle doldurulmaktadır. 1990’dan başlayarak ortaya atılan bu strateji, izleyen yıllarda giderek ön plana çıkmış ve uluslararası örgütlerin borç sistemlerinde ana stratejilerden biri konumuna yükselmiştir.

SOSYAL DEVLETEN SONRASI: Halk İçin “Yoksullukla Mücadele Devleti”

Sosyal yardım hizmetleri, sosyal güvenlik hizmetleri ve sosyal devlet kavramlarının küresel piyasa sistemine devri, devletin halkın refahına ilişkin tüm sorumluluklarından boşalmasıyla sonuçlanmıştır.⁷ Devletin, halk açısından sosyal devlet ilkesinde anlamını bulan meşruiyet zemini ortadan kalkmıştır. Buna karşılık, doğası gereği sürekli eşitsizlik üreten kapitalizm, son çeyrek yüzyıllık reformlarıyla bu yapısal sorunu daha da derinleştirmiştir. Değişim reformcuları, kapitalizmin doğası gereği ürettiği ama artık yine kendi genişlemesi bakımından sınırları haline gelen eşitsizlik sorunu karşısında tedirginliklerini açıkça dile getirmektedirler: *“tehdit, korkutucu olmaya devam etmektedir.”*⁸ Oysa sosyal istikrar, *“hızlı bir iktisadi büyüme, makro-ekonomik istikrar, yapısal reformlar ve ülkelerin daha yüksek bir sürdürülebilir büyümeye girmeleri için”* olmazsa olmaz koşuldur. Türkiye’de farklı zeminlerde oldukça sık dile getirilen ‘sosyal patlama’ endişesi, tüm yapısal reformcuların paylaştıkları bir görüş durumuna gelmiştir.

Tehdide karşı geliştirilen temel politika da açıktır: Yoksullukla çizilen sınırlar, yoksulluk kütlesi piyasa sistemi içine çekilerek kırılabilir. Dünya Bankası, yoksulluğu azaltma çabalarında kamu hizmetini karakterize eden arz yönlü politikaların piyasa sistemini karakterize eden talep yönlü politikalara oranla etkisiz sonuçlar doğurduğu görüşündedir. Buna göre, yoksullara yardım alan, karşılıksız devlet destekleriyle ayakta duran unsur olarak yaklaşmaktansa, bunları daha çok alacakları yardımın maliyetini zamanlarını, işgüçlerini, sermayelerini kullanarak karşılayabilen tüketiciler olarak görmek daha doğrudur.⁹

⁷ Sosyal güvenlik hizmetleri ile yoksulluk yönetimi yaklaşımı ilişkisi üzerine bir inceleme: Murat Özveri, “Yoksulluğun Yönetilmesi ve Sosyal Güvenlik Hakkı”, *Praksis*, 9, s. 321–336.

⁸ Dünya Bankası, *Yoksullukla Mücadele Eylem Programının Unsurları*, 10 Ağustos 2000, paragraf 112. Metin şu kaynaktır: C. Can Aktan, agk.

⁹ Lawrens F. Salmen, *Reducing Poverty: An Institutional Perspective*, Poverty & Social

Yoksulluğa karşı, yoksulları tüketici unsur hale getirmenin somut uygulamalarından biri mikro-kredi uygulamaları olmuştur.¹⁰ 1997 yılında yapılan “mikro-kredi zirvesi” bildirisine göre *yoksul aileler ile özellikle bu ailelerin kadınlarına kendi işlerini kurmaları ve işe yönelik diğer faaliyetleri yapabilmeleri için kredi sağlanacaktır. Kadınlar özellikle seçilmiştir; çünkü mikro-kredicilere göre kadınlar tasarruf etmeye yatkın, yaratıcı girişimci, kazançlarını doğrudan aile ihtiyaçlarının karşılanmasına tahsis etme* becerilerine sahiptir. Bir başka deyişle kadınlar erkeklerden daha güvenilir müşterilerdir. Gerçekten de kadınlar, toprağına zincirlenmiş serf gibi evine çakılıdır. Kredi geri ödemesinin gerçekleşmesi bakımından erkek yoksula göre daha kolay denetlenebilir bir borçlu olacaktır. Zirve, yoksullara yoksulluktan şeref ve onurla kurtulma yolu önermektedir: “*Şeref ve onurları ile yoksulluktan kurtulmanın yolunu bulmaları için kadınlara ve ailelerine yardım edecek destek kurumlarının kurulması için söz veriyoruz.*” Şeref ve onur operasyonu, 2005 yılına kadar yüz milyon aileye ulaşmayı hedeflemiş ve bu işin 21,6 milyar dolarlık bir bütçe gerektirdiği açıklanmıştır. Bu bütçe, çok taraflı ya da iki taraflı yardım kuruluşları, devletler, bankalar, mali piyasalardan ve mikro-kredi faiz ödemeleri ile kredi sisteminden elde edilecek öbür gelirlerden karşılanacaktır. Bu yaklaşım, UNDP Türkiye temsilciliği tarafından, Türkiye için de önerilmektedir.¹¹ Buna göre, kadınların işlettiği tüm küçük işletmelerin kredi ile desteklenmesi gerekir; “bu destek, yoksul halk topluluklarına yönelik kalkınma politikasının ayrılmaz bir unsurudur.”

Belirlenen temel politika, giderek kalabalıklaşan yoksul halk kitlelerinin devletin elindeki toplumsal fonlardan sosyal yardım yoluyla pay almalarını önlemektedir. Böylece vergi gelirlerini paylaşanlar azalmış olacaktır. Öte yandan para satıcısı mali

Policy Working Paper, 1992.

¹⁰ *Mikro kredi zirvesi yoksullara yardım deklarasyonu*, 2-4 Şubat 1997. Bildirgede, bu zirvenin bir dizi uluslararası toplantı ve bildirgeye dayanılarak gerçekleştirildiği belirtilmektedir. “Zirve, hükümet ve hükümetler dışı örgütlerin insanlık ailesinin karşı karşıya kaldığı bir çok önemli konuyu ele almak için bir araya geldikleri son on yılda yapılan global düzeydeki zirve ve konferanslardan ilham almaktadır. Mikro-Kredi Zirvesi, Yeryüzü Zirvesi (Earth Summit), Çocuklar İçin Dünya Zirvesi (The World Summit for Children), Kahire Nüfus Konferansı (The Cairo Conference on Population), Kopenhag Sosyal Zirvesi (The Social Summit in Kopenhagen) ve Pekin Kadın Konferansı (The Women’s Conference in Beijing)’nin dokümanlarında ifade edildiği gibi adil ve sürdürülebilir bir dünya düşüncesini benimsemektedir.” Metin şu kaynaktır: C.Can Aktan (Ed.), *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayını, 2002.

¹¹ UNDP Türkiye Temsilciliği, *İnsani Gelişme Raporu*, İstanbul 1998, s. 78.

piyasalara, sayıların gücünden yararlanarak toplamda büyük hacimlere ulaşacak yeni bir müşteri kitlesi yaratılmaktadır. Bir başka açıdan, emek yoğun mikro-girişimcilik, örgütlü sanayi-tarım sisteminin taşeron ilişkilerle kullanabileceği asgari beceriye sahip “serbest-işçiler” tabanı sunacaktır. Ve tüm bunlara ek olarak, kamu kaynakları bakımından sıfır maliyetle, sistem dışına çıkmaya hazır bir kütle, piyasa ilişkilerinin çerperine tutundurularak sistemle barıştırılabilecektir.

Devletten karşılıksız yardım olarak “şeref ve onuru” zedelenen yoksullara “balık tutma bilgisi ve kredisi” vermeye odaklanış, tek politika seçeneği değildir. 2000’li yılların yeni kalkınma politikasına göre yoksulluk sorunu, ülkelerin hızlı büyümeye odaklanmış genel kalkınma politikalarında, bölgesel ve sektörel sosyo-ekonomik politikaların oluşumunda; kamu yönetimi, mahkemeler, polis gibi kurumların çalışmalarında gözönünde bulundurulacak “kapsamlı bir vizyon” olarak benimsenmelidir. IMF, bu tür bir yaklaşımı “*yoksulluğun azaltılması ve büyüme kolaylığı (the poverty reduction and growth facility-PRGF) ve artırılmış yapısal uyum kolaylığı*” adı verilen kredilerle güvence altına almaktadır. Dünya Bankası’nca da harekete geçirilen benzer krediler için, az gelişmiş ülkelerin “*yoksulluğu azaltma stratejisi*” (*The Poverty Reduction Strategy Paper-PRSP*) adlı metinler hazırlamaları gerekmektedir. Bunlar, IMF ve Dünya Bankası için önemlidir; çünkü anılan metinler “*ülkenin kalkınma koşulları ve stratejik tehditlerini ortaya koymak ve sorunları teşhis etmek*” için kullanılmaktadır.¹² Bu yönüyle yoksulluk sorunu, uluslararası kuruluşlar ile düzenleyici devlet için, azaltma ya da ortadan kaldırma hedefine değil, “yoksulluğu yönetme” hedefine kilitlenmiş görünmektedir.

Ortadaki politika, yoksulluğu sistemden kaynaklanan değil, bireysel yetersizliklerden kaynaklanan doğal durum olarak kabul etmektedir. Durumun “şeref ve onur”la ilgilendirilmesi, bireyselleştirmenin göstergesidir. Sorunun sistemle bağlantılandırılmadığı ise, çözümün piyasa mekanizmalarında saklı olduğunun kabulünden bellidir. Oysa yoksulluk, yalnızca yoksul ülkelerde değil, dünyanın zenginliklerini soğurarak sürekli zenginleşen Avrupa ve ABD içinde de bir sorun olarak varlık göstermektedir. Yoksulluk yaygındır ve en zengin ile en yoksul kesimler arasındaki fark sürekli olarak açılmaktadır. “Gelir dağılımı, haklardan yararlanma, mal ve hizmetlerden istifade etme

¹² Dünya Bankası, *Yoksullukla Mücadele Eylem Programının Unsurları*, paragraf 126.

ve sosyal hayata katılma konularındaki adaletsizlik artmakta ve cins, yaş, etnik köken, sosyal menşe, cinsel eğilimler ve maluliyet ile alakalı olarak olumsuz etkiler ortaya çıkmaktadır”... Bu eğilim “doğal güçlerin” bir sonucu olmaktan daha çok regüle edilmemiş piyasa güçlerinin bir sonucu”dur.¹³ Yürürlükteki strateji, görüşleri yukarıya alınan EAPN’nin dile getirdiği bazı konuları tümüyle dışlamaktadır. Yoksulluk sorunu zenginlik sorunuyla bir bütün içinde görülerek maliye politikasının gözden geçirilmesi, doğal kaynakların, sermayenin ve uluslararası mali spekülasyonların artan oranlı vergilendirilmesi, herkesin sosyal hak ve güvenliğini sağlamak için sosyal güvenliği çalışma koşuluna bağlayan sistemin değiştirilmesi, kamu yatırım harcamalarına eski itibarının geri verilmesi, kamu yatırımlarının artırılması, iktidarın iktisadi, siyasi, toplumsal tüm güçler arasında yeniden dağılımının gerçekleştirilmesi, karar alma sürecine erişim olanaklarının daha adil dağıtılması, ücretli ya da serbest işin, emek-sermaye gelirlerinin ve zamanın daha iyi dağıtılması.... önerilen birkaç acil önlemden birkaçıdır. Devlete halk adına ‘sosyal’ niteliğini yeniden kazandıracak bu ve benzeri önlemler, düzenleyici devleti halk adına sınırlandırma anlamına gelmektedir. Bu nedenle reform politikası bu tür önerileri uzunca bir süre önce ‘dinazorluk’la mahkûm etmiş bulunmaktadır.

Bir kez daha belirtmek gerekirse, sosyal devletten vazgeçiş dünya tekelleri ve bunlarla işbirliği içindeki sermaye kesimi açısından yeni bir bireşimle doğrudan iktidara geçme anlamına geldiği için kayıp değil büyük kazanımdır. Sermaye cephesinde, varoluşunu devletin ‘sosyal’ korumasına bağlamış olan kesimden bunda ısrara devam edenler, düzenleyici devletin tabanı yeni-sermaye ittifakınca ‘statükocu’ ilan edilmiş ve ‘değişim’e karşı oldukları için de aşağılanmışlardır. Bunlara yapılan çağrı ‘zamanı anlamaları’, ‘zihniyetlerini değiştirmeleri’, ‘kendilerini zamana uyarlamaları’, ‘taşeronluğu kabul etmeleri’, ‘kendilerini satmaları’, bu ‘esneklik’ten yoksun iseler ölmeye rıza göstermeleridir. Halk kitleleri açısından sosyal devletten vazgeçiş, açık ve basit bir sonuç yaratmaktadır: Toplumsal ve siyasal yönetimden tümüyle dışarıya atılmak ve devletle ‘yoksulluk sorunu’ gibi son derece geri bir zeminde ilişki içinde olmayı kabul etmek.

¹³ Avrupa Yoksullukla Mücadele Ağı, (The European Anti Poverty Network-EAPN) *Yoksulluk Ve Sosyal Dışlamanın Önlenmesine İlişkin Deklarasyon*, 25-27 Kasım 1998.

SONUÇ: Sosyal Devleti Savunmak

Türkiye’de çeyrek yüzyıldır yürütülen reformlar ve son yıllarda reformların büyük özeti haline gelmiş olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu girişimi, sosyal devlet ilkesinin kaldırılmasını ve düzenleyici devlet olarak adlandırılan yeni tip bir devlet mekanizmasının kurulmasını amaçlamaktadır.¹⁴ Yerelleştirmeye konu edilen “sosyal devlet” değil, bu devlet biçiminin tanımındaki yeri bir hayli kıyıda kalan sosyal yardım işleridir. Sosyal devletin tanımında biraz daha ağırlıklı yeri olan sosyal güvenlik hizmetleri yerelleştirme konusu değil, ‘küreselleştirme’ konusudur. Bu alan, dünya mali piyasalarına tekeli banka ve sigorta şirketlerine devredilmektedir. Üretim ve bölüşüm düzeninde dışrudan belirleyici olarak tam tanımıyla sosyal devlet ise, yerine düzenleyici devlet koyularak tarihe gömülmektedir.

“Son zamanın düzenlemeleri sosyal devleti tasfiye ediyor” saptamasına karşı, genellikle, “Türkiye’de sosyal devlet var mıydı ki, bu sözde reform dalgasıyla ortadan kaldırılıyor olsun!” biçiminde bir tepki verilir. Bu tepki, asıl olarak, sosyal devletin halk açısından yüceltilen içeriğine göndermeyle ortaya çıkmaktadır. Yoksa düşünülen sosyal devletin sermaye açısından anlamı değildir. Halk açısından yapılan değerlendirmeyle verilen tepki, Türkiye için çok da haksız ya da yersiz değildir. Ama doğrusu, yanlış bir tepkidir. Türkiye’de elbette “sosyal devlet” vardır. Birincisi, kavram ve ilke olarak vardır; düşünce sistemimizde güçlü bir yere sahiptir ve hukuken de ilke olarak en üst hukuk metni olan Anayasa’da yazılmış haldedir. İkincisi, uygulama kategorisi olarak vardır; eğitim, yakın zamana kadar, çok sınırlı sayıda özel okul dışında ilkokuldan üniversite lisansüstü öğrenimine dek parasız bir kamu hizmeti olarak sunulmuştur. Devlet ve sigorta hastanelerinde, tüm yurttaşlar sigorta kartı gösterme ya da ödeme yapma zorunluluğu olmadan bakılabilmıştır. Sağlık evi ve ocakları, bu hizmeti köylere dek yaygınlaşmış biçimde görmüştür. Hiçbir ailede, yakın zamana kadar, su faturalarının aile bütçesi üzerine getirdiği yükü konu alan konuşmalar olmamıştır. Kent içi taşımacılık, yakın zamana kadar, aile ziyaretlerini engelleyecek ölçüde güçlü bir gider kalemi değildi... Türkiye’de uygulanan “sosyal devlet” halk açısından hep eksik ve yetersiz olmuştur; haklı eleştirilere uğramıştır; ama hem

¹⁴ Düzenleyici devlet terimi OECD’ye tapulanabilir. Bu kurumun görüşlerine ilişkin bir inceleme için: Sonay Bayramoğlu, “Düzenleyici Devlet Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme”, *Praksis*, 9, 2003, s. 143–162.

sosyal devlet kategorisi hem de sosyal devlet uygulaması var olmuştur. Günümüzde yürütülen reformlar, halk açısından hep eksik kalmış sosyal devleti uygulamadan kaldırmakta ve bunun anayasa düzeyinde ifadesine de son vermeye girişmektedir. Hem merkezi hem yerel yönetim alanlarında halkın oldum olası çok etkili biçimde kullanamadığı bu kanallar, halka bütün bütün kapatılmaya çalışılmaktadır.

Günümüzde iki yol tutulabilir: Bugünkü durumdan memnuniyetsizlik ve bıkkınlıkla “bu kadar sosyal devlet olmasa da olur” denerek ya da “bu, sermayenin artık ihtiyacı kalmamış sermaye birikimi modelinin ürünüdür” denerek, devlet alanı toplumsal mücadele alanı olmaktan çıkarılır ve bu durumda tekelci küresel sermaye reformlarına destek verilir. Ya da, halk kitlelerinin kazanımlarını temsil eden bir form olarak sosyal devlet, tekelci piyasa odaklı saldırılar karşısında korumaya alınarak geliştirilmeye çalışılır; bu durumda bu yeni sağcı reformlara “dur” denir ve sosyal devlet odağından hareketle piyasayı ve şirket çıkarlarını daraltan ileri demokratik talepler doğrultusunda mücadele edilir. Sosyal devlet modelinin günümüzde “sermaye birikimi” açısından terk edilme ‘zorunluluğu’na karşı, emekçi kitleler açısından genişletilme ve güçlendirilme ‘zorunluluğu’ vardır. Siyasal mücadelede dikkate alınması gereken ilkinin değil, ikincisinin zorunluluklarıdır.

MALİ ANAYASADA DEĞİŞİKLİK SORUNU: 5018 Çözümlemesi

Kamil KARATEPE*

Türk mali yönetim sistemi Cumhuriyetin kuruluş felsefesine uygun olarak merkezi üniter bir yönetim modeline göre oluşturulmuş ve sistem “mali anayasa” olarak nitelendirilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’yla düzenlenmişti. 1980’li yıllarda neoliberal anlayışla kamu mali yönetim sisteminde başlayan aşındırma süreci, 1990’lı yıllarda uluslararası örgütlerin baskı ve dayatmalarıyla merkezi mali gücün, merkezi ulus devlet ile birlikte parçalanması ve dağıtılması noktasına ulaşmıştır. Bu sürecin bir dayatması olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’yla Maliye Bakanlığı ve neoliberal anlayışa göre “zorunlu bir fena” olan merkez devlet tasfiye edilmekte ve piyasacı anlayışa göre “harcamacı kuruluşları esas alan” yeni bir yapı kurulmaktadır. Yeni yapı kamu mali yönetim ve denetim sistemini özel şirketlerin paralı “bağımsız” denetimine açmak için yasanın öngördüğü 4.465 harcamacı kurumun 4.200’ne iç denetçi atamayarak denetim açığı yaratmakta ve 1.1.2006 tarihinden itibaren bu açık sürdürülmektedir. 5018 sayılı yasanın merkezi üniter devlet sistemi, bakanların sorumlulukları ve dış denetim konularında Anayasa’ya aykırılığı ise devam etmektedir.

Kamu mali sisteminin temel hukuki düzenlemesi olması nedeniyle “mali anayasa”¹ olarak nitelendirilen 6.9.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nu değiştiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu², 24.12.2003 tarih

* Maliye Başmüfettişi

¹ Anayasa kavramı maddi ve şekli olmak üzere iki değişik anlamda tanımlanmaktadır. Maddi anlamda, devletin temel organlarının kuruluşunu ve işleyişini belirleyen hukuk kurallarının bütünü; şekli anlamda anayasa ise, normlar hiyerarşisinde en üst sırayı işgal eden, kanunlardan farklı ve daha zor bir usulle konulup değiştirilebilen hukuk kurallarının bütünüdür. Bu tanımlardan doğru olanı şekli anlamda anayasa olsa da (Kemal Gözler, Anayasa Kavramı, www.anayasa.gen.tr/anayasakavrami.htm) 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu Türk kamu mali sisteminin işleyişini düzenleyen bir yasa olması dolayısıyla maddi anlamda anayasa kavramı paralelinde “mali anayasa” olarak nitelendirilmektedir.

İlga kavramı kanun ve tüzüklerde yazılı bir hükmün yeni bir hükümle kaldırılmasını ifade etmektedir (Hüseyin Özcan, Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü, Olguç Matbaası, Ankara, 1980, s.326).

² 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir ancak bu Yasanın getirmek istediği “merkezi yönetimin güçsüzleştirilmesi”ne yönelik sistem bugüne kadar çıkarılan diğer yasalar ile dolaylı olarak gerçekleştirilmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun yeniden yapılandırılmaya çalışılan “merkezi yönetimin mali gücünün

ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmasından iki yıl sonra, 1.1.2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun (Genel Muhasebe Yasası) yerine getirilen 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", kamu mali sisteminde bütçe süreci, muhasebe ve denetim sistemini kuran "teknik" nitelikler taşıyan bir düzenleme olması dolayısıyla ancak sınırlı sayıda kişinin varlığı, bilgisi ve öneminin farkında olması, düzenleyenler tarafından hazırlık sürecinde kamuoyundan özellikle gizli tutulması nedenleriyle, gereken tartışma ve değerlendirmeler yapılmaksızın yasalaşmış bir düzenlemedir.

1050 sayılı yasanın yerine getirilen 5018 sayılı yasa olağan bir yasa değişikliği olmayıp, 1980'li yıllardan bu yana uygulanmakta olan neoliberal politikalar çerçevesinde, uluslararası mali örgütlerin talepleri doğrultusunda mali yapıda "*merkezi yönetimin mali gücünün dağıtılması ve ortadan kaldırılmasına*", "*mali disiplinin tamamen yok edilmesi*" ve "*usulsüzlük ve yolsuzlukların daha da yaygınlaşması*"na neden olacak yeni bir sisteme geçişi düzenleyen bir yasadır. Bu değişiklik mevcut mali anayasanın ilgası niteliği taşımaktadır. Türkiye Cumhuriyeti ile yaşıt olan ve günümüze kadar en az değişiklikle varlığını sürdüren birkaç yasadan biri olan 1050 sayılı yasa, kamu yönetiminde yeniden yapılandırmayı düzenleyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile gerçekleştirilmeye çalışılan fakat bazı maddelerinin Cumhurbaşkanınca veto edilmesi nedeniyle yasalaşamamış olan Türk kamu yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesine ilişkin yapılmaya çalışılan değişikliklerin ilki ve en önemlisidir.

TASARININ HAZIRLANMASI ve YASALAŞMA SÜRECİ **Tasarının Hazırlanması ve Yasalaşması: Gizlilik ve Hızlılık**

1050 sayılı yasanın yerini alan 5018 sayılı yeni yasa metninde "saydamlık" ve "hesap verebilirlik" kavramları birçok kez kullanılmış olmasına ve "kamu mali yönetiminin anayasası" olarak nitelendirilen temel düzenleyici bir metin olmasına rağmen, bu yasa gerek hazırlanması aşaması gerekse yasalaşması sürecinde saydamlıktan ve hesap vermekten uzak kalmış, kamuoyunda

dağıtılması"nı düzenlerken, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunu ise merkezin yetkilerinin devredildiği adem-i merkezi yönetimin alt yapısının oluşturulduğu diğer yasalar olarak uygulanmaya başlanmıştır. Böylece merkezi yönetim sisteminde 5227 sayılı Kanun ile hedeflenen fakat gerçekleştirilemeyen değişim dolaylı olarak gerçekleştirilmektedir.

TBMM Komisyonları ve TBMM Genel Kurulu'nda gereken tartışma ve değerlendirmeler yapılmaksızın çıkarılmış bir düzenlemedir.³ Yasanın birçok maddesinde sıkça söz edilen şeffaflık kavramına rağmen söz konusu düzenleme kamuoyundan özellikle gizli tutulmuş, metne ancak 24.10.2003'te TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerine dağıtılması aşamasında ulaşılabilmektedir.

Tasarı metni, Maliye Bakanlığınca 23.10.2003 tarihinde Bakanlar Kuruluna sunulmuş, 24.10.2003 tarihinde ise Bakanlar Kurulunca TBMM Başkanlığına gönderilmiştir. 20.11.2003 tarihinde Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından tasarının geneli görüşüldükten sonra 2, 3 ve 4 Aralık 2003 tarihlerinde Plan ve Bütçe Alt Komisyonu'nda "*yoğun ve kapsamlı çalışmalar sonucunda*" hazırlanan 'Alt Komisyon Raporu'na istinaden, Plan ve Bütçe Komisyonunca 8 ve 9 Aralık 2003 tarihlerinde iki gün görüşülmüş, TBMM Genel Kurulunda ise 10 Aralık 2003 tarihinde 20.50–01.22 saatleri arasında yaklaşık 4,5 saat içinde tamamlanmıştır. Kamu mali yönetiminin anayasası olarak kabul edilen 1050 sayılı Kanunu değiştiren ve 83 madde ile 14 geçici madde olmak üzere toplam 97 maddeden oluşan yeni yasanın, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesine, 10 Aralık 2003 tarihinde saat 20.50'de başlanmış ve 11 Aralık 2003 gününün başında saat 01.22'de tamamlanmıştır. Kanun maddelerinin okunması ve maddeler üzerinde görüşlerin ortaya konması da dahil olmak üzere madde başına iki buçuk dakika süre düşmektedir. Tasarının geneli üzerinde iktidar ve ana muhalefet partisi tarafından yapılan yirmişer dakikalık genel değerlendirme konuşmalarının dışında Hükümet kanadından tasarının maddeleriyle ilgili hiç söz hakkı kullanılmamış, Ana Muhalefet Partisi tarafından ise yalnızca on madde üzerinde görüş bildirilmiştir.⁴

³ Merkezi mali yönetimin parçalanması projesi, alanında uzman olmayan kişiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Devlet yönetim sisteminde temel değişiklikler öngören 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun hazırlık çalışmaları bir işletme profesörünün öncülüğünde, kamu mali yönetiminin anayasası olarak nitelendirilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hazırlıkları ise bütçenin gelir politikası dışındaki (gider, nakit ve mal yönetimi) alanlarda uzmanlık ve deneyimi olmayan bir maliye müsteşarı öncülüğünde gerçekleştirilmiştir.

⁴ 5018 sayılı Yasanın hazırlıklarının yüksek dereceli gizlilik içinde yürütülmesinde, bu yasanın Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile getirilmeye çalışılan kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında en önemli düzenleme olarak gören Başbakanlıkta oluşturulmuş olan 5 kişilik komisyon tarafından yürütülmüş olması yanında, Maliye Bakanlığında kamu mali denetim sisteminde önemli değişiklikler getiren bu düzenleme bazı denetim gruplarını etkisizleştirme ve tasfiye etmenin bir aracı olarak görmesi önemli

5018 sayılı yasanın TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ve Alt Komisyon çalışmalarında yeterince tartışıldığı, dolayısıyla TBMM Genel Kurulu'nda yeniden tartışılmadığı söylenebilirse de Alt Komisyon ve Plan ve Bütçe Komisyonu çalışmalarına katılmış olan 550 milletvekilinden (39 milletvekili dışında) 511'i Türk kamu mali yönetiminin anayasası niteliğindeki bu yasa tasarısı hakkında hiçbir tartışmaya katılmaksızın yalnızca oylama sürecine katılmıştır. Diğer bir ifadeyle, 5018 sayılı yasayla ilgili tartışmalara toplam milletvekillerinin yalnızca yüzde yedisi katılmış, milletvekillerinin yüzde doksan üçü konuyla ilgili tartışmaların dışında bırakılmıştır. "Kamu mali yönetimi anayasası" niteliğinde bir düzenlemenin TBMM Genel Kurul üyelerinin yalnızca yüzde yedisinin bilgisi dâhilinde gerçekleştirilmiş olması hem yasama organı hem de parlamenter demokrasi adına önemli bir eksikliklerdir.⁵

Hızlandırılmış Yasama Süreci Kazası: Oylanması ve Görüşülmesi Unutulan Maddeler

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu görüşmeleri TBMM Genel Kurul çalışmalarında tarihi bir olaya da neden olmuştur. Tasarı maddelerinin görüşülmesinde "orta vadeli program, mali plan ve bütçe hazırlama rehberi" başlıklı 16'ncı madde ile ilgili Ana Muhalefet Partisi adına yapılan konuşma sonrasında, karar yeter sayısının olmaması nedeniyle 10 Aralık 2003 Çarşamba günü saat 22:21'de birleşime verilen on dakika aradan sonra, oturum saat 22:32'de yeniden başlamıştır. Ancak maddenin oylanması aşamasında, önceki oturumda görüşülerek üzerine konuşma yapılmış olan 16'ncı madde yerine "merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması" başlıklı 17'nci madde için yapılmış ve madde milletvekillerinin oylarıyla kabul edilerek 18'nci maddenin okunmasına başlanmıştır.⁶

TBMM Genel Kurulunda okunmuş ve üzerinde konuşma

bir rol oynamıştır.

⁵ T.C. Anayasasının değiştirilmesine ilişkin hükümler 175'nci maddesinde yer almaktadır. Hiç kuşkusuz 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu şekli anlamda "anayasa" kavramına dahil değildir ancak kamu mali yönetimin esasını düzenleyen ve bu nedenle "mali anayasa" olarak nitelendirilen 1050 sayılı Yasayı değiştiren bir yasanın, Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi 39 (%7) milletvekili hariç 550 milletvekilinden 511'inin (%93) TBMM Genel Kurulu'nda herhangi bir tartışma yapmaksızın yalnızca maddelerin okunmasını dinlemek ve oy vermek dışında sorumluluk taşımaları gerektiği ve 239 (%44) milletvekilinden daha çoğunun oylarıyla yasalaşması gerektiği açıktır.

⁶ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Cilt: 32, Yasama Yılı: 2, 26'ncı Birleşim, 10 Aralık 2003, www.tbmm.gov.tr, s.62-63.

yapılmış fakat oylanmamış 16'ncı madde ile okunmaksızın oylanarak kabul edilmiş 17'nci maddelerin durumu TBMM'nin "hızlandırılmış yasama faaliyeti kazası" olarak açıklanabilir. Tasarının 16'ncı maddesinin görüşüldüğü saatin gece 22:32 olduğu dikkate alındığında böyle bir hatanın insani olduğu değerlendirilebilirse de hatanın 550 milletvekilinin hiçbiri tarafından fark edilmemiş olması dikkat çekicidir. Bu hata ancak Tasarının 31'inci maddesi görüşüldükten sonra oturuma verilen arada fark edilmiştir. 10 Aralık 2003 tarihinde 26'ncı Birleşimin saat 23.38 itibarıyla açılan Yedinci oturumunda Başkanvekili yasama faaliyetinin aşırı hızlılığı dolayısıyla meydana gelen hatayı yaptığı açıklamayla doğruladıktan sonra, 16'ncı maddenin oylanması, 17'nci maddenin ise okunduktan sonra diğer maddelerde olduğu gibi süratle okunarak yeniden oylanarak kabul edilmesini sağlamıştır. Başkan Vekili'nin açıklaması:

"Sayın milletvekilleri, 16'ncı ve 17'nci maddelerin oylanmasıyla ilgili olarak tutanaklarda bir tereddüt hasıl olduğundan, 16'nci maddeyi oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir. 17'nci maddeyi okutuyorum.⁷

Hızlandırılmış Yasamanın Sonuçları: Değişiklikler

"Hızlandırılmış yasama süreci"nin sonuçlarının en önemlisi Kanunun 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmasından sonra yapılan değişikliklerdir. Yasanın uygulanmasına yönelik ikincil mevzuatın tamamlanmamış olması ve uygulamanın nasıl yapılacağına ilişkin hazırlıkların gerçekleştirilememiş olması nedeniyle 5277 sayılı 2005 yılı Mali Yılı Bütçe Kanunu ile yürürlüğü bir yıl ertelenmiştir.⁸ Yasa hakkında ilki 9.12.2004 tarihinde 5263 sayılı Kanun, sonuncusu 12.7.2006 tarihli 5538 sayılı Kanun olmak üzere toplam on bir (11) ayrı yasa ile değişiklik yapılmıştır.⁹ Bunlardan en önemlisi yasanın

⁷ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Cilt: 32, Yasama Yılı: 2, 26'ncü Birleşim, 10 Aralık 2003, www.tbmm.gov.tr, s.73.

⁸ 31.12.2004 tarih ve Mükerrer 25687 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5277 sayılı 2005 Yılı Bütçe Kanunu'nun kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümlerini düzenleyen 37'nci maddesinin (j) bendinde "10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kanunun bütçe uygulamasına ilişkin hükümleri ile 81'nci maddesinin (a) (1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile ek ve değişiklikleri), (c) (Bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin olarak diğer kanunlarda 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi olmadığına dair istisna ve muafiyet getiren hükümleri) ve (d) (4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun) bentleri ile bunların yürürlüğüne ilişkin hükümleri 2005 mali yılında uygulanmaz" hükmü yer almıştır.

⁹ 5273, 5286, 5335, 5345, 5429, 5431, 5436, 5467, 5502, 5538 sayılı yasalar 5018 sayılı Yasada değişiklikler getirmiştir.

yayımlandığı 24.12.2003 tarihinden iki yıl sonra 24.12.2005 tarihinde çıkarılmış olan 5436 sayılı yasadır. Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun geçici madde, ek madde ve cetvelleri dâhil olmak üzere toplam 57 maddesinde değişiklik yapmaktadır.¹⁰ Yayımlanmasından ancak iki yıl sonra yürürlüğe konulan fakat uygulama için yapılması gereken ikincil mevzuat düzenlemelerinin birçoğu henüz hazır olmadığı için uygulamasında birçok tereddüt bulunan 5018 sayılı yasa için en uygun olan şey yürürlüğün ikinci kez bir yıl daha ertelenerek 1.1.2007 tarihinden itibaren uygulamanın en az bir yıl daha ertelenmesi idi. Ancak 24.12.2003 tarihinde yasalaşmış bir düzenlemenin uygulanmasının üç yıl ertelenmesinin getireceği eleştiriler nedeniyle bundan vazgeçilmiştir.

Yapılan değişikliklerin on bir (11) yasa ile sınırlı kalmayacağı açıktır. Kamu mali sisteminin esasını düzenlemekte olan bir yasanın kamuoyunda tartışılmadan ve yasanın uygulanabilmesi için gerekli ikincil mevzuatın tamamlanmadan bir düzenlemede değişiklik yapılması doğal bir sonuçtur. Yasada bugüne kadar yapılmış olan değişiklikler değerlendirildiğinde getirilen sistemin yerleşmesi için daha pek çok yasa ile değişiklikler yapılması kaçınılmaz görünmektedir. Temel sorun ise bu değişikliklerin sistemde telafisi imkânsız zararlar yaratılmadan yapılıp yapılmayacağıdır.

Kamu mali anayasası 1050 sayılı Kanunun değiştirilerek yerine 5018 sayılı Kanunun getirilmesi suretiyle Türk kamu mali yönetiminde gerçekleştirilmek istenen yeniden yapılandırılma ile *istenilen nihai amacın ne olduğunun ortaya konulabilmesi*; bu değişikliğin hangi toplumsal gerçekliğin ifadesi olduğu, hangi toplumsal öznelerin iradesini taşıdığı ve nasıl bir yapının zorunluluklarını yansıttığının bilinmesiyle mümkündür.¹¹ Türk

¹⁰ 5436 sayılı Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5018 sayılı Yasanın 2, 3, 10, 11, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 27, 28, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 41, 42, 44, 47, 49, 50, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 69, 71, 74, 75, 76, 78 maddeleri ile Ek Madde 1, Geçici Madde 1, 2, 3, 4, 5 ve 11, (I), (II), (III) ve (IV) sayılı Cetvellerde değişiklikler yapmıştır. Bu yasa ile 38 adet değiştirme, 24 adet ekleme ve 13 adet çıkarılan olmak üzere toplam 75 yeni düzenleme getirmiştir. Bunlar içinde maddenin tamamını değiştiren ya da yalnız bir kelime değişiklik, ekleme veya çıkarmaları içeren düzenlemeler bulunmaktadır. Bu değişikliklerin en önemlilerinden birisi eski düzenlemede iç denetimi tamamen bir "danışmanlık" faaliyetine indirgeyen zihniyetten "danışmanlık ve güvence sağlama faaliyeti" anlayışına taşıyan gelişmedir.

¹¹ Onur Karahanoğulları, Kamu Reformu Tartışmalarına Metodolojik Bir Bakış, Hukuk ve

kamu mali yönetiminde gerçekleştirilmeye çalışılan bu değişikliğin ne olduğunun anlaşılabilmesi ancak *değişim sürecinin nasıl işlediğinin ayrıntılarının ve arka planının* ortaya konmasıyla mümkündür.

SİSTEM DEĞİŞİKLİĞİ HANGİ İHTİYACIN ÜRÜNÜ?

Sistem Değişikliğinin Kaynağı: Türkiye’yi İzleme Güçlükleri ve Fonlara Güvence

Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa Birliği (AB), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) gibi uluslararası kuruluşlar 1990’lı yıllardan itibaren dünyanın neoliberal politikalar doğrultusunda yeniden şekillendirilmesi için politikalar üretmekten ülkeler hakkında raporlar düzenlemeye uzanan yoğun çalışmalar yapmaktadırlar. Bu çalışmalar söz konusu kuruluşlar arasında yüksek dereceli bir koordinasyon içinde yürütülmektedir. Bu örgütler içinde Türkiye için en yüksek uyumun da Dünya Bankası, IMF ve Avrupa Birliği arasında olduğu görülmektedir. Bu uyum, Türk kamu yönetiminin neoliberal politikalar doğrultusunda yeniden yapılandırılması çalışmaları çerçevesinde kamu mali yönetiminin yeniden düzenlenmesini gerçekleştiren 5018 sayılı Kanun’un hazırlık aşamasında açıkça görülmektedir.

Bu modelin teori ve politikası OECD¹² tarafından biçimlendirilirken, Dünya Bankası tarafından projelendirilmekte, IMF tarafından verilen krediler ile mali güç, AB ve ABD tarafından ise siyasi güç kullanılarak kamu yönetiminin istenilen doğrultuda değişimi sağlanmaktadır. Ekonomik kriz sürecinde Dünya Bankası PFMP, PEIR, ERL, PFPSAL I-II, CAS gibi proje ve program kredileri, OECD bu sürece ilişkin politika belgeleri (PUMA, SIGMA) ile destek sağlamakta, IMF¹³ niyet mektubu ve

Adalet Dergisi, sayı 2, 2004, www.politics.ankara.edu.tr/sbflocal/index.php?uye_adi=**onur** - 23k/ (05.07.2006)

¹² Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Türkiye’nin de aralarında olduğu, 30 üyeli ve 1961 yılından bu yana faaliyette bulunan 1990’lı yıllara kadar ekonomi ve ticari konularda araştırmalar yapan ancak günümüzde devletin neoliberal politikalar doğrultusunda özel sektör mantığına ve piyasa kurallarına göre yapılandırılması konusunda PUMA (Kamu Yönetimi ve Yönetimi) ve SIGMA (Yönetim ve Yönetimde İlerlemelerin Desteklenmesi) raporlarını üreterek çalışmalar yürütmektedir.

¹³ IMF ile ilişkiler 1947 yılında üye olmayla başlamasına rağmen bu kurumun düzenleyici müdahaleleri 1958 yılında yapılan ilk kredi talepli başvuruya kadar belirleyici rol oynamamıştır. 30.08.1958 tarihinde başlayan bu süreçte 43.7 milyar SDR toplam kredinin % 94’nün kullanıldığı 1999–2005 döneminde “yeniden yapılandırma” müdahaleleri en üst seviyelere ulaşmıştır.

stand-by düzenlemeleriyle sağladığı kredilerle, Avrupa Birliği ise katılım ortaklığı belgesi ve ilerleme raporlarına göre sunduğu hibe ve krediler ile kamu yönetiminin istenilen doğrultuda yeniden yapılandırılmasının belirleyici unsurları olmaktadır. Müdahaleler özellikle ekonomik ve mali kriz dönemlerinde en üst seviyede ve yoğun olarak gerçekleştirilmektedir. Cumhuriyet döneminde 1958, 1974, 1978, 1980, 1994, 1999 ve 2001 yıllarında meydana gelen ekonomik krizler sonrasında söz konusu kuruluşların kamu yönetim sistemine müdahalesi gerçekleşmiştir.

Devletin yeniden yapılandırılması, 1979 Stand-by Anlaşmasının ardından, Dünya Bankası ile imzalanan 5 SAL (Structural Adjustment Loan – Yapısal Uyarlama Kredisi) ile başlatılmıştır. Türkiye her biri bir mali yılda imzalanan bu beş anlaşma ile 1,6 milyar dolar kredi almıştır. KİT'lerin tasfiyesi, enerji sisteminde özelleştirme, Türkiye'de mali sermayenin küresel ilişkilerini kuracak para ve sermaye piyasalarının kurulması ve işletilmesi, tarım sektöründe gübre, tohum, makine gibi girdilerde devlet tekelinin kırılması bu anlaşmalarla yapılmıştır.¹⁴ Ancak 1999'dan bu yana yapılan müdahaleler geçmişteki yalnız ekonomik alanı düzenleyen sınırlı alandan taşarak kamu yönetiminin tamamına yönelik kapsayıcı müdahaleler haline gelmiştir.

Türk kamu mali kesiminin anayasası 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu değiştiren 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu da kriz sonrası müdahalelerle getirilmiş bir düzenlemedir. Bu nedenle değişikliğin ne ölçüde Türkiye'nin ihtiyacı ne ölçüde uluslararası kuruluşların taleplerinden kaynaklandığı ancak getirilmeye çalışılan yeni düzenlemenin özelliklerinin ayrıntılı olarak incelenmesi suretiyle ortaya konulabilir.

5018 sayılı yasa 1990'lı yıllarda başlayan ve 2000'li yıllarda olgunlaşan bir hazırlık sürecinin ürünüdür. Bu yasanın en temel özelliği kamu yönetiminde son yıllarda gerçekleştirilmeye çalışılan diğer yeniden yapılandırma çalışmalarında olduğu gibi ülkenin kendi ihtiyaç ve değerlendirmelerinden çok uluslararası kurum ve kuruluşların istekleri dikkate alınarak hazırlanmış olmasıdır. KMYKK hazırlıklarının tartışıldığı süreçte DB, IMF ve AB temsilcilerinin temel kaygısı vermiş oldukları kredi ve fonların geri ödenmesinin güvence altına alınması olmuştur. Türk kamu mali

¹⁴ Birgül Ayman Güler, Devletin Yeniden Yapılandırılması, politics.ankara.edu.tr/~bguler/yonetisim.pdf (13.05.2005)

sisteminde yapılmaya çalışılan reform çalışmalarının temelinde değişimin kaynağı durumda olan uluslararası kuruluşlar için önem taşıyan bu temel konu Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu¹⁵ 3.1.1.2 bölümünde açık bir şekilde ifade edilmektedir. Rapora göre bütçe disiplini bozan fonların bütçe içine alınması “*dış finans kurumlarının Türkiye’yi izleme güçlüklerinden kaynaklı tepkileri*” dolayısıyla yapılmaktadır.¹⁶

Yasanın tartışıldığı dönemde Dünya Bankası temsilcisi yaptığı değerlendirmede tek başına değildir. Avrupa Komisyonu görevlisi, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği yetkilileri ile AB ve DB uzmanları ile Türkiye Cumhuriyeti Devletini temsil etme görev ve sorumluluğuna sahip kişiler de bulunmaktadır. Bu kişiler arasında “*Türkiye Cumhuriyeti Devletinde mali yönetim ve denetim sistemi yoktur, yalnızca bunların bazı unsurları bulunmaktadır*” değerlendirmesinde bulunan kamu görevlileri mevcuttur ve bunlar Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun hazırlanması sürecinde oldukça etkin olarak görevler yapmışlardır. Bu görevlerin yerine getirilmesi sırasında taşınan hassasiyetin Türk kamu mali sisteminde sağlıklı bir yönetim ve denetim yapısının kurulması mı yoksa IMF, Dünya Bankası ve AB fonlarının güvencesi ya da merkezi mali gücün dağıtılması mı olduğu açıktır.

Dünya Bankası: Politikaların Projelendirilmesi

Dünya Bankası’nın kamu mali yönetimiyle ilgili 1995 yılında Kamu Mali Yönetimi Projesi (PFMP), 2000 yılında Ekonomik Reform Kredisi (ERL), 2001 yılında başlayan Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi (PEIR), 2001 yılında I. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum

¹⁵ Sekizinci. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu, beş alt komisyondan oluşmakta olup “*alt komisyonlar, raporun geçmiş uygulamalardan farklı olarak kısa bir süre içinde (iki ay gibi) Planlamaya teslim edilmesi gereğinden hareketle yoğun bir çalışma temposu içine girmişler ve raporların ilk taslak hallerini Şubat ayının ilk haftası sonuna kadar üst komisyona iletmışlerdir*”.

¹⁶ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu’na göre, “*fonların 1990’lı yıllarda yarattıkları mali disiplinsizlik, konsolide bütçe büyüklükleri karşısında ulaştıkları boyutlar ve dış finans kurumlarının Türkiye’yi izleme güçlüklerinden kaynaklanan tepkiler doğrultusunda fonların yeniden bütçe içine alınmaya çalışıldığı görülmektedir*”. Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ziraat Matbaacılık, Sayı: 2004/1, Ankara, 2004, s.77.

Kredisi (PFPSAL- I), 2002 yılında II. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi, 2003 Ülke Destek/Yardım Stratejisi (CAS) belgeleri ile proje ve programa dayalı borç vererek reformların nasıl gerçekleştirileceği ve kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılacağını düzenlemektedir.

Türkiye Ülke Destek Strateji (CAS) Raporu

Dünya Bankası'nın bütün belgeler içinde en yüksek değer atfettiği, diğer kuruluşlar tarafından düzenlenmiş belgelerle en üst derecede koordinasyonun bir göstergesi olan Türkiye Ülke Destek Strateji (CAS-Country Assistance Strategy) Raporu 2 Ekim 2003 tarihinde yayımlanmıştır.¹⁷ Rapor 5018 değişikliğinin hangi ihtiyaçtan kaynaklandığına ilişkin bilgiler içermektedir. Buna göre Türkiye'de 1990'lı yılların başlarında gerçekleştirilen I. Kuşak Reformlar olarak da nitelendirilen ticari ve finansal liberalleşme politikaları, II. Kuşak Reformlar olan yapısal reformlar ile desteklenmediği için kamu borçlarının sürekli artırılmasıyla sürdürülebilir sorunlu mali yapı 1999 ve 2001 yıllarında yapısal dengesizlikler ve bankacılık sistemi dolayısıyla ekonomik krize girmiştir. Ülke Destek Stratejisi'nin amacı yapısal reformları gerçekleştirmek, ekonomik kırılganlığı azaltmak, yüksek ve istikrarlı büyümeyi sağlamak, uzun zamandır ihmal edilen toplumsal ve çevresel sorunların çözümünde bölgelerarası farklılığı giderecek şekilde güçlendirilmiş yerel katılım ve sivil toplum katılımını desteklemektir.

Kriz sonrasında ilan edilen makroekonomik istikrarın sağlanmasında, kamu mali harcama yönetimi ve kurumsal yapıda değişiklikleri içeren kamu sektörü reformu, liberalleşmenin sağlanmasına yönelik özelleştirme programı, düzenleyici ve denetleyici kurumlara özel yatırımcıyı teşvik edecek görevler verilmesi ve krizden etkilenen düşük gelirlilere yardım sağlamayı amaçlayan "*Yeni Ekonomik Plan*"ın uygulanmasına kararlılıkla devam edilmeli ve devletin ekonomideki rolünün azaltılmasını hedefleyen kamu sektörü yeniden yapılandırma çalışmaları uzun dönemli bir proje olarak devam ettirilmelidir.¹⁸

Raporun üçüncü bölümünde temel kalkınma sorunları ve ülke destek stratejisi bölümünde Türkiye'nin vizyonu ve ekonomik

¹⁷ Dünya Bankası'nın 26756-TU numaralı Türkiye Ülke Destek Strateji (CAS- Country Assistance Strategy) Raporu, Dünya Bankası internet sayfası, sitedata.worldbank.org/INTTURKEY/cas/20206812/CAS2003.en.pdf (10.07.2006)

¹⁸ a.k., s.1-8

öncelikleri konusunda ülkede *kamu kesiminin* OECD ülkelerinden kendisine yakın olan İspanya ve Portekiz'den daha büyük bir kaynağı kullandığı ve ekonominin her alanına müdahale ettiği belirtilmektedir. Çözüm *yerelleşme ya da etkili desantralizasyondur*. Başka bir ifadeyle, “merkezi yönetim yetkilerinin dağıtılması”:

“Sağlıklı bir makroekonomi ve yönetim için yerel yönetimler etkili bir desantralizasyon yoluyla daha iyi hizmet vermeyi sağlayacak yetkilerle donatılmalıdır. Yerel yönetimlerin yönetim anlayışı, merkezi yönetimin mikro bakış açılı yönetim anlayışı terk edilerek yurttaşlara karşı sorumlu yönetim anlayışına göre değişmesi gerekmektedir. Bunun sağlanması yerel vergilerden daha fazla payın yerel yönetimlere aktarılması yoluyla gerçekleştirilecektir. Böylece yerel yönetimlerin merkezi yönetim bütçe kaynaklarına bağımlılığı ortadan kalkacak ve yurttaşın gözünde daha değerli hale gelecektir.”¹⁹

Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yeniden Yapılandırma (PEIR) Projesi

Türk kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili projelerin başlangıcı içinde 5018 sayılı Kanunun altyapısını oluşturan en temel proje Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal Yapı İncelemesi (PEIR- Public Expenditure and Institutional Reform) projesidir.²⁰ Türkiye'nin 10.03.2000 tarihinde Hazine Müsteşarlığı tarafından bütçe harcamalarında reform için Dünya Bankası'ndan “Ekonomik Reform Kredisi” kapsamında talep edilen bir proje olup “*Mart 2000- Mayıs 2001 tarihleri arasında ülkemizin Kamu Harcama Yönetiminin önümüzdeki 3 yıl içerisinde alacağı şekil konusunda bir stratejik planın hazırlanması*”nı sağlayacak bir belgedir.²¹ Bu proje ile kamu harcama yönetimi yeniden yapılandırılmaktadır.

Makro mali disiplin ve devlet hesaplarında şeffaflığı sağlamak, bütçe politikaları ve öncelikli konulardaki karar sürecini güçlendirmek ve bütçe uygulamasında performansın artırılması olmak üzere üç aşamalı olarak uygulanacak bir plan dahilinde kamu harcama yönetiminde reformun gerçekleştirileceği ifade

¹⁹ a.k., s.13-14

²⁰ Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal Yapı İncelemesi (PEIR- Public Expenditure and Institutional Reform) Projesi 2006 yılı için 300.000 dolar tutarında bir bütçeye sahiptir. Dünya Bankası internet sayfası, sitesources.worldbank.org/INTTURKEY/cas/20206812/CAS2003.en.pdf (10.07.2006)

²¹ Hazine Müsteşarlığı tarafından Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu) hakkında düzenlenmiş olan rapor, bu reformun ne olduğu, niçin gerekli olduğunu açıklamaktadır. Hazine Müsteşarlığı internet sayfası, http://www.hazine.gov.tr/peir_web.pdf, (10.07.2006)

edilmektedir.

“Ayrıca, Kasım 2001’de “PEIR – Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal İnceleme” çalışmasının bulgularını açıklamak ve tartışmak amacıyla; Eylül 2001’de de Türkiye’de İyi Yönetimin ve Yolsuzlukla Mücadelenin Teşvik Edilmesi konusunda uluslararası konferanslar düzenlenecektir. Kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi için 2001 yılında mütevazi de olsa adımlar atılmaya ve devlette şeffaflığa, hesap verilebilirliğe imkan sağlayacak unsurların oluşturulmasına başlanmıştır... Kamu Harcama Yönetimi’nde reform bu anlamda yolsuzlukla mücadelede önemli bir kilometre taşıdır.”

Bu krediyle²² bütçe dışı fonların sayısının azaltılması, yeni kamu yatırım harcamalarının sınırlandırılması, hükümet garantilerinin kayıt altına alınması ve yeni garantilerin sınırlandırılması ve bütçe harcamalarına daha etkin kontrol mekanizmaları getirilmesi gibi amaçların gerçekleştirilmesini hedefleyen PEIR projesinin Türkiye açısından ayırıcı özellik arz eden yönü, bu projenin Tanzanya, Vietnam, Kamboçya, Uganda, Arnavutluk, Çad, Tacikistan, Makedonya, Bulgaristan ve Hırvatistan gibi ülkelerin kamu yönetimi geleneği açısından Türkiye ile kıyaslanamayacak ülkeler olmasıdır. Buna karşın, Dünya Bankası’nın “Türk Kamu Harcamaları Kurumsal Gözden Geçirme, Etkili Yönetim için Bütçe Yapılarının Yeniden Yapılandırılması Raporu”na göre kamu mali yönetim sistemi ekonomik büyüklükler, stratejik kararlara destek sağlama ve kamusal hesap verebilirlik yönlerinden gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırıldığında dahi “çok kötü” bir performans sergilemektedir:

“Kamu mali yönetim sistemi 1. Kamu açıklarını ve enflasyonu kontrol edememiş, 2. Stratejik karar vermeyi ihmal etmiş ve politikalar ile planların bütçe bağlantısı zayıflamış, 3. Bütçe uygulamaları üzerinde aşırı kontrol yük ve verimsizlik yaratmaktadır. Bütçe hazırlama sürecinde bütçenin kapsamı, bütçe sınıflandırmaları, çok yıllık bütçeleme, bütçe görüşmeleri; bütçenin uygulanmasında iç kontrol, bütçe muhasebeleştirilmesi, harcama yapma; bütçe raporlama ve denetim konularının değerlendirilmesi sonucunda Türk kamu mali yönetim ve denetim sistemi çok temel yapısal zafiyet içinde bulunmaktadır. Bütçe kapsamı, sınıflandırması, muhasebeleştirilmesi, iç kontrol ve denetim sorumlulukları alanlarında çok parçalı yapısı dolayısıyla modern ekonomi yönetimine stratejik kararlar verme konusunda destek sağlamaktan yoksun bir yapıdadır.”²³

²² Hazine Müsteşarlığı internet sayfası, http://www.hazine.gov.tr/peir_web.pdf (10.07.2006)

²³ Dünya Bankası Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Yoksulluğun Azaltılması ve Ekonomi Yönetim Birimi tarafından 20 Ağustos 2001 tarihinde hazırlanmış olan 222530-TU sayılı Türk Kamu Harcamaları Kurumsal Gözden Geçirme, Etkili Yönetim için Bütçe Yapılarının Yeniden Yapılandırılması Raporu (World Bank Report 22530-TU: Turkey Public Expenditure and Institutional Review (Reforming Budgetary Institutions for Effective Government), “Dünya Bankası tarafından Türk kamu yönetiminde görevli

Diğer bir ifadeyle, aşırı merkezi Osmanlı ve Fransız sisteminin karma özelliklerini taşıyan kamu mali yönetim sisteminin yapısı harcamacı kuruluşlar yetkilendirilmek ya da merkezi mali yönetim gücü devredilerek/dağıtılmak suretiyle “merkezi yapıdaki aşırılık” ortadan kaldırılmalıdır.

Merkezi Mali Gücün Dağıtılması/Devredilmesi ya da “Delegation of Financial Powers”

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun gerek hazırlık çalışmaları gerekse TBMM komisyon çalışmalarında savunulan ve ortaya atılan iddialı büyük sözcükler bir yana, bu yasa ile getirilen düzenlemenin hangi amacın gerçekleştirilmesini sağlayacağı Dünya Bankası Türkiye Temsilciliği kaynaklı bir belgede açık bir dille ifade edilmektedir. “Merkezi Mali Gücün Dağıtılması/Devredilmesi” ya da İngilizce açık ifadesiyle “Delegation of Financial Power” başlığını taşıyan metin Dünya Bankası Danışmanı Peter N. Dean imzasını taşımaktadır. 6 Mart 2002 tarihli on maddeden oluşan belge:

1. Bu belge, kamu mali yönetimi ve mali kontrol yasa tasarısı (KMYK)’nın tartışılma sürecinde hazırlanmış bir görüş belgesidir. Belge, mali yetkilerin Maliye Bakanlığı (M.B.)’ndan harcamacı kuruluşlara devredilmesi konusunda daha fazla durulmasını sağlamak ve bu hususun yasa tasarısında yer alması için ilgili paragrafların düzenlenmesinde bir temel oluşturmak üzere hazırlanmıştır.
2. Mali yetkilerin devredilmesi (delegation) ifadesinin kullanılmasının nedeni, desantralizasyon (adem-i merkeziyetçilik) ifadesinin anlamının farklı (merkezden bölgelere ve daha küçük idari birimlere) olmasıdır. Mali yetkilerin devredilmesi ifadesinden anlaşılan, yetkilerin bir hiyerarşinin üst mevkilerinde bulunan kurum veya kişiler tarafından aynı hiyerarşinin daha düşük mevkilerindeki kurum veya kişilere verilmesidir.
3. Maliye bakanlıklarının, aşağıdaki sebeplere dayanarak mali yetkilerini

kişilerin katkılarıyla 2001 krizi sonrasında hazırlanmış olan 188 sayfalık rapor, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonunun kapsamlı ve değerli çalışmaları üzerine kurulmuş olup 1. Türk Kamu Harcama Yönetiminin Kurumsal Yapısının Değerlendirilmesi, 2. Kamu Harcamalarının Analizi, 3. Varlıklar, Yükümlülükler ve Mali Riskleri, 4. Sağlık harcamaları, 5. Eğitim Çıktıları ve Kamu Harcamaları, 6. Politikalar, Planlar ve Bütçeler için Kurumsal Yapı, 7. Mali Hesap Verebilirlik Sistemleri, 8. Daha Etkin ve Hesap Verebilir Hükümet bölümleri olmak üzere sekiz ana bölümden oluşmaktadır. Raporla kamu politikaları, kaynakların dağıtımı ve bütçenin uygulanması sürecini düzenleyen süreçte çok köklü değişiklikler yapılmadığı sürece ekonomik iyileşmeler kırılğan ve kısa süreli olacaktır” değerlendirmesinde bulunmaktadır. Kısaca raporda hakim olan anlayış, “kriz yaşamamak için reform şart” anlayışıdır.

www-

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2001/10/19/000094946_01101004022561/Rendered/PDF/multi0page.pdf (15.08.2006)

harcamacı kuruluşlara devretmeleri yaygın bir durumdur; işlemler harcamacı kuruluşlarda gerçekleştirildiğinden, merkezden etkili bir kontrolün sağlanmasının zor olması, merkezi kontrolden kaynaklanan idari maliyetleri ve gecikmeleri azaltmak, harcamacı kuruluşlara yetkiler vererek bu kuruluşların mali yönetim sistemlerinin gelişmesini sağlamak, MB personelini ayrıntılı kontrol çalışmalarından daha önemli işlere yöneltmek ve MB'nın statüsünü yükselterek güvenilirliğini artırmak.

10. Yukarıdaki hususların değerlendirilmesinde, mali kontrolün niteliğinin genel olarak mali yetkilerin harcamacı kuruluşlara devredilmesiyle büyük ölçüde geliştirilebileceğinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Şu anda Türkiye'de uygulanmakta olan sistem Cumhuriyet'in kurulması aşamasında uygun ve geçerli olmuş olabilir. Ancak şimdiki zamanın gerektirdiklerini karşılayamamaktadır.”²⁴

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu tasarısının tartışılma sürecinde hazırlanmış olan yukarıdaki belgeye göre maliye bakanlıklarının, mali yetkileri harcamacı kuruluşlara devretmesi konusunda her ülkenin mali kontrol alanında farklı uygulama modelleri bulunduğu ve “en uygun sistemin o ülkede işleyen sistem” olduğu değerlendirmelerine rağmen Türkiye Cumhuriyeti'nin tarihi, sosyal ve hukuki geçmişi dolayısıyla sahip olduğu Kıta-Avrupası mevcut yapısına göre değil fakat “modern dünyada dominant olan ve daha gelişmiş kabul edilen sistemin Anglo-Sakson sistemini kabul etmesi gerektiği değerlendirilmesi yapılmaktadır.

Devlet teşkilat yapısına ilişkin hukuki düzenlemelerin Kıta Avrupası sisteminin öncülerinden Fransa'dan almış olan Türkiye Cumhuriyeti, oldukça merkezi olan yapılanmasını değiştirmelidir. Zira Türkiye'nin sahip olduğu merkezi sistem ancak küçük çaplı ve iletişimin kolay olduğu bir yapıdaki küçük devletlere uygun bir yapıdır. Oysa Türkiye Cumhuriyeti Devleti “büyük bir ülke” olarak modern dünyada yaygın olarak benimsenmiş olan Anglo-Sakson sisteme göre yeniden yapılandırılmalıdır. Dünya Bankası Türkiye temsilcisine göre “Türkiye'de uygulanmakta olan sistem Cumhuriyet'in kurulması aşamasında uygun ve geçerli olmuş olabilir. Ancak şimdiki zamanın gerektirdiklerini karşılayamamaktadır”. Bu değerlendirme ile ilgili olarak sorulması gereken soru: Türkiye'de uygulanmakta olan sistem kimin ihtiyaçlarını karşılamamaktadır?

²⁴ Dünya Bankası Danışmanı Peter N. Dean tarafından 10 madde halinde yazılmış olan belgede, mali yetkilerin harcamacı kuruluşlara devredilmesinin neden gerektiği ifade edilmektedir. Türkiye gibi “büyük” bir ülkede, Anglo-Sakson sisteme benzer bir yapılanmaya gidilmelidir, çünkü merkezi yapılanma daha çok iletişimin kolay olduğu küçük ülkelere özgüdür.

IMF ve Mali Saydamlık: IMF Fonlarının Geri Dönüş Garantisi Olan Faiz Dışı Fazla Temeline Dayalı Kamu Mali Yönetim Sistemi

Uluslararası Para Fonu'yla yapılan 09.12.1999 tarihli Niyet Mektubu ve Stand-by Düzenlemesi'nin 43'üncü paragrafında kamu mali yönetiminin Hükümetin istikrar programının anahtarı olduğu belirtildikten sonra, 44'üncü maddesinde bütçe çerçevesinde değişiklikler kapsamında:²⁵

"1999 yılı sonuna kadar Hükümet, başta devlet garantileri olmak üzere var olan tüm ihtiyari yükümlülüklerin bir stokunu çıkaracak ve bunu kamuoyuna duyuracaktır. 2000 yılı sonuna kadar Hükümet, garantilerin kamu hesaplarına kaydedilmesine yönelik sistemi kuracak ve 2001 bütçesinde yeni garantilerin verilmesi üzerine açık limitler getirecek... Bu yapıda çalışmayı baz alarak IMF uzmanları ile kaldırılması gereken bütçe dışı fonların²⁶ listesi üzerinde bir anlaşmaya varılacaktır... 2000 yılında IMF Mali İşler Bölümü Hükümetin talebi üzerine bir mali şeffaflık raporu hazırlayacaktır."

Kamu Mali Yönetim ve İç Kontrol Kanununun üçüncü gözden geçirme için bir ön koşul haline getirildiği 30.07.2002 tarihli Niyet Mektubunun 10'ncü paragrafında yer alan "*yeni bütçe sistemine ilişkin kanun, bütçenin hazırlanması, yürütülmesi, muhasebe ve raporlanma ile iç ve dış kontrolüne ilişkin kapsamlı bir çerçeve oluşturmaktadır. Kanun, finansal kontrolün zaman içerisinde harcamacı kuruluşlara kaymasına izin verecek ve kamu maliyesindeki bölünmüşlüğü ortaya çıkaran nedenleri yok edip, devlet kuruluşlarında performansla yönelmeyi geliştirecektir*" ifadesi, bu yasayla hangi amacın gerçekleştirileceğini göstermektedir.

Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve IMF aralarında Kamu Mali

²⁵ Hazine Müsteşarlığı internet sayfaları, www.hazine.gov.tr, (12.07.2006)

²⁶ 1980'li yıllardan itibaren yürütme tarafından doğrudan idare edilen fonların sayısında hızlı bir artış olmuş ve bu fonlar olabildiğince yasama organının denetimi dışında tutulmuştur. Fonların kuruluşu, gelirlerinin toplanması ve harcamalarının yapılması kanun, kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu kararı ve hatta yönetmeliklerle yerine getirilmiştir. Bu durum, yürütme organına temel mali mevzuatın dışında rahat kullanabileceği bir kaynak elde etme imkanı vermiştir. Ancak fon uygulaması bütçe sistemimizin temel ilkelerinden olan "bütçe birliği" ve "adem-i tahsis" prensiplerine ters düşmesi, harcamalarda disiplini ortadan kaldırarak israfa yol açması, kamu kaynakları ile finanse edilen mal ve hizmetlerde hizmet önceliğini kaldırarak önceliği olmayan bazı mal ve hizmetleri ön plana çıkarması, hazinenin nakit denetimini ve birliğini ortadan kaldırması, gelirleri ve harcamaları kamusal nitelikte olmasına rağmen Türkiye Büyük Millet Meclisi denetiminin dışında tutulabilmesi, gibi unsurlar fon uygulamalarının sakıncalı yönlerini oluşturmaktadır. Fon sayısındaki ve gelirlerindeki hızlı artış, fonların kaynaklarının çeşitliliği ve yer yer birbiri içerisine geçmiş karmaşık yapısı, harcamalarının bütçe dışında yapılması fonların izlenmesini zorlaştırmıştır. www.hazine.gov.tr/fonlar230801.htm, (12.07.2006)

Yönetimi ve Kontrol Kanununun düzenlenmesi konusunda olağanüstü bir uyum bulunduğu 19.06.2002 tarihli Niyet Mektubunda açıklanmıştır: *bütçe sistemine ilişkin bir kanun taslağı'nın (Kamu Mali Yönetim ve İç Kontrol Kanunu) hazırlandığı, bunun "ülke içinde diğer kurumlar, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği ile görüşüldükten sonra TBMM'ye sunulacaktır."* Yine 25.07.2003 tarihli Niyet Mektubunun 4'ncü paragrafında *"17 Temmuz 2003 tarihinde bakanlar düzeyinde gerçekleştirilen toplantıda IMF ve Dünya Bankası'nın görüşleri dikkate alınarak taslak üzerinde mutabakata varılmıştır (diğer bir ön koşul yerine getirilmiştir)"* denmektedir.

346 Milyon Dolarlık Kredinin Ön Koşulu: Taslağın TBMM'nden Geçirilmesi

Uluslararası Para Fonu'na 25.07.2003 tarihinde verilen Niyet Mektubunun kamu maliyesi reformlarına ilişkin taahhütlerin²⁷ verildiği 15'nci maddesinde 6. gözden geçirme için **ön koşul**²⁸ olarak *"Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu taslağının Meclis'e sunulmak üzere son aşamasına geldiği ancak Meclis'in yoğun gündemi nedeniyle haziran ayı sonunda çıkartılamamasına rağmen Ekim ayı sonuna kadar Meclis'ten geçirilmesi beklendiği"* ifade edilmektedir.

02.04.2004 tarihli Niyet Mektubu Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu TBMM tarafından kabul edilerek yasalaştıktan sonra IMF'ye verilmiş olan ilk Niyet Mektubu olup, bu belgenin 2, 9 ve 10'ncü paragrafları aşağıdadır:

*"2003 yılındaki kazanımların daha da ileriye götürülmesi amacıyla ekonomik reform gündemi derinleştirilmekte ve geliştirilmektedir... Bu reformlar Avrupa Birliği standartlarına yaklaşmaya ilişkin güçlü taahhüdümüz doğrultusunda şekillenmektedir... Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu'ndan **Kamu Harcamalarının Gözden Geçirmesine** ilişkin bir teknik yardım talep edilmiştir. Kamu sektörü hesaplarının şeffaflığının daha da artırılması taahhüdüne bağlı kalınmaktadır... **Kamu yönetiminde merkezi idarenin yetkilerinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi dahil** kamu yönetimi kurallarını belirleyen, merkezi idare ile yerel yönetimlerin*

²⁷ 2002 yılında imzalanan ve 12.8 milyar SDR'lik bir kredi kullanımını içeren IMF Niyet Mektubu ve Stand-by Düzenlemesine göre 5. Gözden Geçirmenin tamamlanmasındaki gecikme nedeniyle (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısının Meclis'ten çıkartılması yerine getirilmesi gereken fakat gerçekleştirilememiş yapısal kriter) 30 Nisan 2003 olan kontrol test tarihinin 30 Haziran 2003 olarak revize edilmesi için öneride bulunulmuştur.

²⁸ IMF belgelerinde ön koşul, performans kriteri, yapısal kriter, gösterge niteliğinde kriter, gözden geçirme gibi teknik anlamları bulunan kavramlar bulunmaktadır. Bu kavramların ne anlama geldiğini kavrayabilmek için özel bir çaba harcamak gerekmektedir.

sorumluluklarını açıkça belirten ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile uyumlu Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK)'nin kısa süre içinde TBMM'den geçmesi beklenmektedir. **Merkezi idarenin yetkilerinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi sürecini kolaylaştırmak amacıyla, yerel yönetimlerle merkezi idare arasındaki mali ilişkileri inceleyecek bir çalışma grubu kurulmuştur.**”

26.04.2005 tarihli IMF Niyet Mektubu ve Stand-by Düzenlemesi'nin 20 ve 21'inci maddeleri Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu değişikliği ile gerçekleştirilmek istenen nihai amacı bütün açıklığıyla ifade etmektedir:

“Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2006 yılına kadar tam olarak yürürlüğe girecek olup harcama yönetiminde daha fazla iyileştirme için bir çerçeve sağlayacaktır. Uygulamanın kritik olacağı iki alan, orta vadeli ve performans dayalı bütçeleme ile belediyeler ve iller düzeyinde gerçekleştirilmiş mali hesap verebilirliktir. Hükümet bütçe disiplini ve şeffaflığı da ön planda tutan yasal bir çerçeve dahilinde **daha ileri seviyede yerinden yönetim** yönündeki kararlılığını sürdürmektedir. **İl özel idareleri, ve belediyelerin yeni harcama yetkilerinin, yerel gelir enstrümanları ve gelir yaratma kapasiteleri ile yeterince uyumlu olması**” beklenmektedir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun TBMM'nde yasalaşması öncesinde 6. Gözden Geçirmeye ilişkin Niyet Mektubu olarak IMF'ye verilmiş bir belge olan 31.10.2003 tarihli Niyet Mektubu'nun 2'nci maddesinde, *“bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin açık bir çerçeve belirleyen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol (KMYK) Kanunu'nun TBMM'den geçirilmesi beklenmektedir”* ifadesi yer almaktadır. Böylece 5. Gözden Geçirme sonrası çekilecek 340,2 milyon dolar, 6. Gözden Geçirme sonrası çekilebilecek 340,2 milyon dolar olmak üzere toplam 680,4 milyon dolar tutarındaki IMF kaynaklı kredi kullanılabilir hale gelmiştir.

IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü

Hemen üstte belirtilen tüzük, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun hazırlanması sürecinde *“ülke ekonomisinin daha doğru değerlendirilmesi”* ve *“kamu yönetiminde etkinliğin artırılması”* amaçlarının gerçekleştirilmesini sağlayacak IMF tarafından hazırlanmış olan en önemli belgedir.

Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğüne göre, kamu sektörü ekonominin geri kalanından ayırılmamalı ve kamu içindeki politika ve yönetim rolleri kamuya açık ve anlaşılır olmalı, mali yönetimin yasal ve idari çerçevesi açık olmalı, kamuoyu hükümetin geçmişteki, mevcut ve öngörülen mali faaliyetleri hakkında tam olarak bilgilendirilmeli, mali bilgilerin zamanında

yayımlanması konusunda taahhütte bulunulmalı, bütçede maliye politikası hedefleri, makroekonomik çerçeve, bütçenin politika temeli ve tanımlanabilen temel mali riskler belirtilmeli, bütçe ile ilgili bilgiler politika analizini kolaylaştıran ve hesap verebilirliği teşvik eden bir yöntemle sunulmalı, harcamaların gerçekleştirilmesi, denetimi ve gelirlerin toplanmasıyla ilgili yöntemler açıkça belirlenmelidir, yasama organı ve kamuoyuna düzenli mali raporlar verilmeli, mali veriler uluslararası kabul görmüş standartlara uygun olmalı, mali bilgiler bağımsız bir denetime tabi olmalıdır.²⁹

Türkiye'nin IMF tarafından geliştirilmiş olan Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü el kitapçığı (manual) ve değerlendirme anketine (questionnaire) göre sonuçlar yüz üzerinden yapılan iki farklı değerlendirmede % 59,7 ve % 48,9'dur. IMF'ye göre bu sonuçlar düşük değerlerdir ve "kamu mali yönetim sisteminde saydamlık yönünden önemli açıklar mevcut" olduğu anlamını ifade etmektedir. Saydam olmayan kamu mali yönetim sistemi IMF kredilerinin geri ödenmesi konusunda önemli riskler taşımaktadır. Bu riskleri ortadan kaldıran bir mevzuat ve sistem değişikliği yapılmalıdır.

Avrupa Birliği'nin Hassasiyeti: AB Mali Çıkarlarının Korunması ve Merkezî Olmayan Bir Yasal Çerçeve

Gerek AB Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program ve İlerleme Raporlarında gerekse katılım öncesi ekonomik programlardaki değerlendirmelerle Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu'nun kamu mali yönetim sistemine ilişkin değerlendirmeleri arasında genel bir uyumdan öte neredeyse aynı cümlelerin bulunduğunu görmek mümkündür.

2001 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program Raporunda Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yeniden Yapılanma (PEIR) Raporuna atıfta bulunulduğu gibi 2003 Yılı İlerleme Raporunda "2002 Yılı İlerleme Raporundan bu yana kamu iç mali kontrol sisteminde yasal veya yapısal bir değişiklik olmamıştır" değerlendirmesi yapıldıktan sonra " *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu TBMM'ye sunulmuştur. Türkiye, IMF ile yapılan ve 2002-2004 ekonomik programını kapsayan stand-by düzenlemesi çerçevesinde, söz konusu Kanunun kabul edileceğini taahhüt etmiştir*" tespitinde bulunmaktadır.

²⁹ Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü internet sayfası, www.maliye.gov.tr/ab/turkce/intfinstand/2.pdf, (12.07.2006)

Harcamacı Kuruluşlara Özerklik ve Sorumluluk Veren Adem-i Merkeziyetçi Yasal Çerçeve

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programda ülkenin mevcut durumuna ilişkin tespit yapıldıktan sonra, OECD'nin Yönetim ve Yönetişimde İlerlemelerin Desteklenmesi (SIGMA) Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu ile Avrupa Konseyi'nin 1256/1999, 1266/1999, 1681/94, 595/91 sayılı düzenlemeleri doğrultusunda siyasi ve yönetsel sorumluluk ayrımı, merkezi kuruluşlar arası koordinasyon, mali saydamlık, bütçenin kapsamı, uygulanması, denetimi ve raporlanması, satın alım ve yapım işleri ile mali kontrol sistemine ilişkin tespitler yapıldıktan sonra gerekli mevzuat ve kurumsal değişikliklere ilişkin önerilerden bütçe sistemindeki değişikliğin gerekçesi olarak *“bütçe organizasyonu, AB bütçesinden sağlanacak fon akımlarının etkili yönetimine imkan vermelidir”* tespiti yapılmakta, Maliye Bakanlığı bünyesinde, muhasebe standartlarının Kamu Mali İstatistikleri (GFS) ve Avrupa Muhasebe Sistemi (ESA95) düzeyinde oluşturulmasını da kapsayan bu çalışmaların amacının *“bütçe sistemimizdeki aşırı merkeziyetçi yapının da çözülmesini hızlandıracak ve harcama birimlerinin **özerklik** ve sorumluluklarının yasal çerçeve ile genişletilmesi kolaylaşacak”* değerlendirmesi yapılmaktadır.³⁰

Avrupa Birliği Mali Çıkarlarının Uygun Biçimde Korunması

Avrupa Birliği Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı Avrupa Toplulukları Komisyonu'nun 13.11.2001 tarihli Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Rapor 2001 Raporu'nun mali kontrole ilişkin bölümü:

“AT mali çıkarlarının uygun biçimde korunmasını sağlamak amacıyla, Türkiye, yetkili AT organlarının yerinde incelemeler yapabilmesi için gerekli mevzuatı oluşturmalı ve, Türk kanun icra ve yargı makamlarını AT mali çıkarlarıyla ilgili olayları ele alma kabiliyeti dahil, müktesebatı uygulamak için yeterli idarî kapasiteyi geliştirmelidir” hükmü yer alırken, aynı Raporun mali ve bütçe hükümlerine ilişkin 29'ncü bölümünde ise *“kapatılan ya da bütçe içine alınan fonlar ile 2001 itibarıyla sayıları 2600'ü geçen döner sermaye saymanlığı sayısının yıl sonu itibarıyla yarı yarıya azaltılacağı”* belirtilmektedir.

2003 Yılı İlerleme Raporunun mali kontrol ile bütçeye ilişkin

³⁰ Avrupa Komisyonu internet sayfaları, www.deltur.cec.eu.int/RRTurkey2001.pdf, (12.07.2006)

28 ve 29'uncu maddelerindeki değerlendirmede:

“Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısında: Kamu idarelerinin kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesini, her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, karar oluşturmak ve izlemek için zamanında ve güvenilir bilgi edinilmesini, kontrol ve denetim faaliyetlerinin nesnel risk yönetim analizlerine göre belirlenmiş en riskli alanlar üzerinde yoğunlaşmasını sağlayacak bir kamu iç kontrol sistemi oluşturulacaktır. Tasarı kamu mali yönetiminde *saydamlık ve hesap verebilirliği* artırmayı, denetim sistemlerini AB standartlarına uygun hale getirmeyi amaçlamaktadır.

Avrupa Birliği tarafından sağlanacak *mali yardımlar, katılım öncesi yardımı usulsüzlük ve yolsuzlukların önlenmesine* yönelik idari kapasitenin güçlendirilmesi; yardımların kullanımına ilişkin merkezi olmayan yapılanma gerçekleştirilecektir.

Avrupa Birliğinin bütçe mevzuatına uyum sağlamak amacıyla bütçe kapsamının genişletilmesi ve mali saydamlığın artırılması yönünde önemli bir gelişme kaydedilmiştir.

Maliye Bakanlığınca hazırlanan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısının diğer aday ülkeler tarafından da uygulanan *Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi çerçevesinde mali yardımları kullanmaya yönelik idari yapılanmayı* oluşturması gerekmektedir.”

Müdahale Sürecinin Hazırlayıcısı ve Aracısı: Hazine Müsteşarlığı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hazırlanması sürecinde en dikkat çekici konulardan birisi bu yasanın alt yapısını oluşturan Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal Yapı İncelemesi (PEIR- Public Expenditure and Institutional Reform) projesi ile Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunun hazırlanması sürecinde Hazine Müsteşarlığının üstlenmiş olduğu işlemdir.³¹

Devletin mallarının (her türlü vergi, resim ve harçlar, devlete ait nakit, hisse senetleri, taşınır ve taşınmaz mallar, diğer kıymetler ile irat ve satış bedelleri) yönetim ve muhasebesi işlemlerini düzenleyen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa göre kamu mali sisteminin uygulaması ve denetiminden sorumlu genel yetkili kurum Maliye Bakanlığı olmasına rağmen, kamu mali sisteminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının yurtdışı ve

³¹ Hazine Müsteşarlığı'nın kuruluş, görev ve yetkilerini düzenleyen 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da esas olarak Devletin nakit ve borç yönetiminden sorumludur. <http://www.treasury.gov.tr>, (22.07.2006)

yurtiçinde yürütülmesinin aracı Hazine Müsteşarlığı olmuştur.

4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuş ve temel fonksiyonu devletin nakit ve borç yönetimi olan Hazine Müsteşarlığı'nın fonksiyonu, Türk kamu mali sisteminde Dünya Bankası, IMF ve Avrupa Birliği ihtiyaçlarına yönelik bir yasa hazırlanmasının alt yapısını oluşturmak olmuştur. Hazine Müsteşarlığı yalnız kamu mali yönetimi alanında değil, kambiyo rejimi düzenlemelerinden yatırım teşviklerine kadar bir çok konuda "dışarı"nın ihtiyaçları ve istekleri doğrultusunda değişimin aracı olmuştur. Türkiye'nin 1980'li yılların ortalarından itibaren borçlanma politikalarından kambiyo rejimine kadar ekonomik ve mali gelişiminin incelenmesi bunu açıkça ortaya koymaktadır. Bu değişim sürecinde Hazine Müsteşarlığı'nın rolü yalnızca "dışarının istekleri doğrultusunda" kamu mali yönetiminin değişimini sağlaması değildir. Hazine Müsteşarlığı'nın sistemde değişikliğin yaratılmasının gerekçelerini oluşturmak işlevi bulunmaktadır.³²

Hazine Müsteşarlığı Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu) belgesinde ifade edildiği üzere:

"Bu çözümler de öyle herkesin sandığı gibi dışarıda üretilen ve bize moda deyiş ile "dayatılan" çözümler değildir. Kamu Harcama Yönetimi'ne son yıllarda en kapsamlı bir biçimde el atan ve tespit – öneriler getiren çalışma, 8'inci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi için hazırlanan "Kamu Harcama Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Saydamlık Özel İhtisas Alt Komisyon Raporu"dur. Bürokrasi, bilim dünyası ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinden oluşan bu komisyonun tespitleri ve çözüm önerileri daha sonra başta Dünya Bankası ve diğer uluslararası kuruluşların çalışmalarına da temel oluşturmuş çok önemli bir doküman niteliğindedir. Bu komisyonun üyelerinin önemli bir kısmı daha sonra Dünya Bankası tarafından başlatılan "PEIR – Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal İnceleme" çalışması içinde yer almışlar ve Mart 2000 – Mayıs 2001 zaman zarfında yoğun bir biçimde 'workshop'lar, tartışmalar ve seminerler ile Kamu Mali Yönetiminin yeniden yapılandırılmasının altyapısı oluşturulmuştur."³³

Hazine Müsteşarlığı bütçe dışında kaynak harcamanın aracı

³² 2000 yılı itibarıyla 11 fon ve iki hesabın toplam harcama tutarı yaklaşık 2,9 katrilyon lira olduğu, bunun ise o yılın bütçe tahmini olan 28,1 katrilyon liranın yaklaşık yüzde 10'una karşılık gelmektedir. Bütçede faiz dışı harcama tutarlarına oranı esas alındığında bu tutarın yüzde 17 oranına çıktığı görülmektedir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ziraat Matbaacılık, Sayı: 2004/1, Ankara, 2004, s.77.

³³ Hazine Müsteşarlığı internet sayfası, www.hazine.gov.tr/standby/erl_ldp_ing.htm (10.07.2006)

olan fonların³⁴ oluşturulmasında sorumluluk üstlenmeksizin, hesap vermeksizin harcama yapmak isteyen siyasal iktidarlar kadar bu tür uygulamaları desteklemiş ve bu nedenle de bütün iktidarlar döneminde kamu mali yönetiminde diğer kurumlardan farklı bir konumda olmuştur.³⁵

Hazine Müsteşarlığı kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasına neden olacak 5018 sayılı yasa ile ilgili olarak hem Dünya Bankası kaynaklı proje ve siyaset belgelerinin hem de Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarında “asli” kurum Maliye Bakanlığı’ndan daha yüksek bir rol üstlenmektedir. Kamunun mali yönetiminin temel belgesi bütçe sistemi gelir, harcama ve borçlanma olmak üzere üç temel üzerine kuruludur. Bu çalışmaları bütçenin iki temel unsuruna sahip Maliye Bakanlığı yerine, yalnız borçlanmayla ilgili sorumluluk sahibi Hazine Müsteşarlığının yürütmüş olması dikkate değer bir konudur.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu³⁶ Raporu sunuş yazısında çalışmanın amacının “VIII. Beş Yıllık Kalkınma Plan çalışmaları kapsamında kamusal karar alma süreci içinde kamu kaynaklarının daha verimli ve etkin kullanılmasının temel prensiplerini ve uygulama çerçevesini ortaya koymaya çalışan bu Komisyonun katkıda bulunmayı hedeflediği temel amaçlar dört başlık altında toplamaktadır: üretilen hizmetin etkinliğinin ve veriminin artırılması, bilgilendirilmiş ve hızla kamusal karar alma süreci, mali raporlama, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık, performans denetimi” olduğu

³⁴ Anayasa Mahkemesi 1984/9, Karar: 1985/4 sayılı kararına göre fon, genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı Devlet görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi maksadıyla bütçeden veya bütçe dışı imkanlarla sağlanan para ve kıymetlerdir. Fonlar siyasal iktidarın ekonomiye esnek müdahale araçları olarak gelişmiştir. Fon kurulurken önde gelen amaç, mali mevzuatı ve bütçe sürecini bertaraf ederek uygulamaya esneklik ve çabukluk kazandırmaktır. Fonlar, Devlete kamu harcaması yapma olanağını da verdiği için kısa vadeli maliye politikası tedbirleri fonlar aracılığıyla uygulanabilmektedir. Öte yandan, fonlarla bütçenin ilişkin bulunduğu yıllık sınır aşılmakta ve fon harcamaları süreklilik kazanmaktadır. Fon uygulaması, geleneksel bütçe ilkeleriyle de bağdaşmamaktadır. www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/İPTALİTİRAZ/K1985/K1985-04.htm

³⁵ 1980 ve 1990’lı yıllarda Hazine Müsteşarlığı çalışanları arasında “biz Hazineciyiz, biz farklıyız” şeklinde ifade ettikleri kendilerini kamu yönetimindeki diğer kurumlardan farklı görmelerindeki neden yüksek özlük haklarından mı yoksa siyasal iktidarlara kamu kaynaklarının hesap vermeksizin nasıl harcanacağı konusunda yaptıkları “danışmanlık faaliyeti” görevinin farkında olmalarından mı kaynaklandığı araştırılmalıdır.

³⁶ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, s. 53.

Komasyon Başkanlığı görevini yürüten Hazine Müsteşar Yardımcısı tarafından açıklanmaktadır.

1980'li yılların ikinci yarısından itibaren yaygınlaşan harcamalardaki disiplinsizlik ve siyasal iktidarların “vergi alma borç al” politikaları sonucu ortaya çıkan ve sürdürülemez boyutlara ulaşmış olan kamu borçları ve fon uygulamaları ile döner sermayeli işletmeler, uluslararası finans kuruluşlarının Türkiye’den alacaklarının tahsiline ilişkin belirsizlikler DB, OECD, IMF ve AB gibi kuruluşların Türkiye’de devletin ekonomik ve mali konularda merkezden karar alan, uygulayan ve denetleyen müdahaleci yapısının terk edilerek neoliberal politikalar doğrultusunda yalnızca düzenleyici bir fonksiyon üstlenmesini sağlayacak şekilde yeniden kurulmasını talep etmesinin “gerekçesini” oluşturmaktadır.

Kamu mali yönetimine Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa Birliği (AB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) gibi uluslararası kuruluşlar tarafından müdahale edilmesinin önünü açan Hazine Müsteşarlığı, müdahalenin “gerekçeleri” olarak ortaya konulan “borçların sürdürülemez boyutlarda olması” ve “mali disiplinsizliğe neden olan şeffaflıktan yoksun fon uygulamaları”nın da sorumluluğunu 1984 yılından itibaren bizzat üzerinde taşımaktadır. Müsteşarlık kamu mali yönetiminde “merkezi yönetimin gücünün parçalanması” sonuçlarını yaratacak sistem değişikliğinin gerçekleşmesinin önünü açıcı projeler üreterek Türk mali sisteminde 1980’li yılların ortalarından itibaren yapmış olduğu işlevlerini devam ettirmektedir.

TEMEL SORUNLAR ve ÇÖZÜMLERİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali sistemine getirilen yeni düzenlemenin getirdiği değişiklikler ve bu değişikliğin yaratacağı sonuçlar konusunda tartışmaya başlamadan önce araştırılması gereken nokta “Kamu mali sisteminin temel sorunu ya da sorunları nelerdir?” sorusudur.

Aşağıdaki tablo IMF, Dünya Bankası, OECD ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlara, 5018 sayılı Kanuna ve bize göre kamu mali sisteminin en temel iki sorunu ve bunlara ilişkin çözüm önerilerini göstermektedir. Bize göre temel sorun merkezi mali yönetimin çok parçalılığdır; çözüm merkezi mali yönetimin tek elden yönetilmesi olmaktadır. Uluslararası kuruluşlar ile 5018 sayılı Kanuna göre ise temel sorun kamu mali yönetiminin aşırı merkeziliği olduğundan çözümü aşırı merkezi yapının harcamacı

kuruluşlara özerklik verilerek merkeziyetçiliğin önlenmesi şeklinde olmaktadır. Temel sorunlar arasında farklılık bulunduğundan, çözüm konusunda farklı öneri olması olağandır. Fakat olağan olmayan şey ikinci temel sorun kamu borcunun sürdürülemez boyutta olması ortak sorun tespiti olmasına rağmen çözüm önerisinin farklı olmasıdır. Kamu mali yönetiminin sürdürülemez boyuttaki borç yükünün çözümü, bize göre moratoryum dahil olmak üzere konsolidasyon ve doğrudan vergilerin artırılması iken, DB, OECD, IMF ve AB ile 5018 sayılı Kanun'a göre çözüm bütçede faiz dışı fazla, saydamlık ve dolaylı vergilerin artırılması olmaktadır.

Kamu Mali Sisteminde Öncelikli İki Temel Sorun ve Çözüm Önerileri			
	5018 Sayılı Yasaya Göre	DB, IMF, OECD ve AB'ne Göre	Öneri
Sorun 1	Kamu mali yönetimi aşırı merkezidir.	Kamu mali yönetimi aşırı merkezidir.	Merkezi kamu mali yönetimi çok parçalıdır.
Önerilen Çözüm 1	Merkezi kamu mali yönetimin yetkileri dağıtılmalı.	Merkezi kamu mali yönetimin yetkileri dağıtılmalı.	Merkezi kamu mali yönetimi tek elden yönetilmeli.
Sorun 2	Kamu borç yükü sürdürülemez büyüklüktedir.	Kamu borç yükü sürdürülemez büyüklüktedir.	Kamu borç yükü sürdürülemez büyüklüktedir.
Önerilen Çözüm 2	Bütçede faiz dışı fazla ve saydamlık olmalı; dolaylı vergiler artırılmalı.	Bütçede faiz dışı fazla ve saydamlık olmalı; dolaylı vergiler artırılmalı.	Doğrudan vergiler artırılmalı, borçlarda konsolidasyon ve moratoryuma gidilmeli.

Türk mali sisteminin temel sorunları ve buna ilişkin çözüm önerilerinde önem taşıyan unsur, “bakış açısıdır”. Uluslararası kuruluşların üyelerinin çıkarlarını esas alan bakış açısıyla sorun tespiti ve çözüm önerisi belki doğaldır. Ancak doğal olmayan şey, 5018 sayılı Yasanın hazırlayıcılarının bakış açısı ile IMF, DB, OECD ve AB'nin bakış açılarının aynı olmasıdır. Tartışılması gereken öncelikli sorun budur.

Değişim, Reform, Yeniden Düzenleme: Koşulsuz Destek

Türk kamu yönetim sisteminde “*merkezi yönetimin gücünün dağıtılması*”nı amaçlayan yeniden yapılandırmanın “*planlayıcısı DB, IMF ve AB yetkilileri*”, Türkiye gibi yönetim sistemi yapısının uzun tarihsel köklerinin mevcut olduğu bir ülkede, değişimin ancak “*kriz yaratılarak ya da kriz dönemleri fırsat bilinerek*” ve “*yoğun*

ve yaygın baskılar” ile gerçekleştirilebileceğinin bilincindedirler. 1999 yılında hafif, 2001 yılında ise ağır bir biçimde yaşanan krizler sonrasında Türkiye’ye bütün yabancı kurum ve kuruluşlar tarafından ortak bir dille söylenen tek şey “değişim, reform, yeniden yapılanma zorunlu” olmuştur. Bu sözcüklere farklı değerler atfedilip, “nasıl olursa olsun mutlaka değişim” anlayışı farklı kesimler tarafından koşulsuz desteklenmiş, ancak nasıl bir değişim konusu yeterince tartışılmamıştır. Reformun ne şekilde ve kimin için yapılacağı konusu, gündemin ve tartışmaların dışında kalmıştır.

Türkiye hakkında IMF, Dünya Bankası, OECD ve Avrupa Birliği tarafından düzenlenen raporlarda yapılan değerlendirmelerde kamu mali yönetiminin aşırı merkezi olduğu, bütçe sisteminin katı olduğu, denetim sisteminin yetersiz olduğu, modern olmadığı, bazı alanlarda mükerrer denetim yapılırken bazı alanların ise hiç denetlenmediği ve denetim sisteminin yetersizlikleri ülkemizdeki ekonomik krizlere neden olduğu şeklinde değerlendirmelerde bulunmaktadır. Başta krizlerin nedenlerine ilişkin tespitler olmak üzere bu değerlendirmeler objektif bir temele dayanmayan ifadeler olup, eksik, yanlış, çarpıtılmış ve yönlendirilmiş bilgilere dayanan değerlendirmelerdir.³⁷ 5018 sayılı yasa ile getirilmekte olan sistem merkezi yönetime ait yetkilerin harcamacı kuruluşlara “DB ve AB yetkililerinin önerdiği üzere” devrini sağlayan “özerklik” vermek suretiyle, merkezin denetim yetkisini ortadan kaldırarak Türk kamu mali yönetimini mali disiplinsizliğe, krizlere ve yolsuzluklara karşı savunmasız hale getirmektedir.³⁸

Kamu yönetimde değişimin sürükleyicilerine göre değişim

³⁷ Avrupa Komisyonu yetkililerine göre Türkiye’de birçok Orta ve Doğu Avrupa ülkesindeki gibi “polis gücüne sahip teftiş ve denetim birimleri sistem denetimi yapmayıp yalnız işlem bazında hataları tespit” eden özelliklere sahiptir. Bu değerlendirme gerek KYTK gerekse KMYKK ile teftiş ve denetim kurullarının kaldırılmasına ilişkin desteğin nereden alındığının bir göstergesidir. Bu nedenle Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK)’nda ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)’nun 5346 sayılı Yasa ile değişmeden önceki halinde, denetim yalnızca bir “danışmanlık” faaliyetine indirgenmekteydi. Ancak yapılan son değişiklik ile KMYKK’nda yalnızca bir “danışmanlık” faaliyeti olarak düzenlenmiş olan denetimin bu işlevine “bağımsız nesnel güvence sağlama” fonksiyonu da eklenerek bir anlamda denetimin itibarı iade edilmiş ve en azından hukuki olarak gerçek niteliğine kavuşmuştur.

³⁸ 5018 sayılı Kanun’un *Maliye Bakanlığınca yürütülecek hizmetler* başlığını taşıyan 75’nci maddesi: “*Mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir.*”

zorunludur çünkü sistem tıkanmıştır. Sistemdeki tıkanıklığın çözülebilmesi için önerilen reformlar süratle gerçekleştirilmelidir. Fakat her sistem değişikliği sürecinde bu değişiklikten olumsuz etkilenecek kesimler olması kaçınılmazdır. Bu nedenle değişikliğe karşı “statükonun” savunusunu yapacak olanlar çıkacaktır. Bu durumda yapılması gereken şey, eleştiriler dikkate alınmaksızın reformlara devam edilmesidir. Bu süreç neoliberal rüzgârların esmeye başladığı 1980’li yıllardan itibaren devam etmektedir. Günümüzdeki Türk mali sistemindeki krizin 1980’li yılların ortalarından itibaren uygulanmaya başlayan ve eleştirilen “*vergi alma borç al*” politikalarının sonucu olduğu açıktır. Dolayısıyla değişim karşıtlığı veya statükoculuğa ilişkin açıklamaların gerçeği yansıtmadığı ortadadır. Çünkü vergiler yerine borçla finanse edilen bütçeler konusunda yapılan uyarılar ve öngörüler gerçekleşmiş, mali sistem krize girmiştir.

Türkiye’de kamu mali yönetiminin 1980’li yıllarla birlikte başlayan en temel sorunu “çok parçalı ve dağınık mali yönetim” ve “sağlam gelir kaynaklarına dayanmayan bütçe kaynak” sorunudur. Mali yönetimin temel aracı bütçenin unsurları olan gider ve gelir bütçesi Maliye Bakanlığı tarafından, nakit ve transfer bütçesi Hazine Müsteşarlığı, yatırım bütçesi ise Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yapılmaktadır. Bu dağınıklığa 5.5.2005 tarihinden itibaren oluşturulan Gelir İdaresinin Maliye Bakanlığından yarı bağımsız bir idare olarak örgütlenmesine yönelik düzenleme ile personel mevzuatı uygulamalarının Devlet Personel Başkanlığı tarafından yürütülüyor olması eklendiğinde, kamu mali yönetim sistemiyle ilgili sorun açıkça ortaya çıkmaktadır. Türk mali sisteminde sağlam gelir (vergi) kaynaklarına dayanmayan bütçe politikaları uygulamaları sonucunda iç ve dış borç faiz ödemeleri³⁹ mali sistemin en temel sorunu haline gelerek, sistemin krize girmesine neden olmuştur.

Mali sistemin temel sorunuyla ilgili çözüm günü kurtarmak üzerine kuruludur ve kaynağı dışarıdadır.⁴⁰ Krizden nasıl

³⁹ Konsolide bütçeden faiz ödemelerine ödenen paylar 1999 yılından itibaren GSMH’nin % 10’unun altına düşmemiş, bu oran kriz yılı 2001’de % 21 oranında gerçekleşmiştir. Aynı dönemlerde personel harcamaları ortalama GSMH’nin % 8’i oranında gerçekleşmiştir. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, s. 82, www.bumko.gov.tr,(27.07.2006)

⁴⁰ Dünya Bankası Raporu 2003 yılı Türkiye Ülke Destek Strateji (CAS- Country Assistance Strategy) Raporuna göre, Türkiye OECD ülkeleri arasında yakın büyüklüğe sahip İspanya ve Portekiz ile kıyaslandığında “*kamu sektörü kaynakların büyük bir bölümünü kullanmakta*” olup, kamu sektörü sahip olduğu kaynakların daha fazlasını tüketmektedir. Bu nedenle Devletin alan tanımlanması yapılarak “*ekonomik alanda büyüklüğünü*

çıkılacağına ilişkin öneriler geçmişte dikkate alınmamıştır ve hala alınmamakta olup mali politikalarındaki yanlışlıklara devam edilmektedir. Kısa vadeli yabancı sermaye diğer bir ifadeyle sıcak paraya dayalı sistem yüksek faiz ve düşük kur temeli üzerine kuruludur ve vade kısa da olsa fon akımı devam etmektedir. İkinci bir krize kadar da devam edeceği değerlendirilmektedir. Çünkü karlar oldukça yüksektir.

1980’li yıllardan bu yana kendi geleceklerinin Cumhuriyetin geleceğine bağlı olduğunun bilincinde olanlar tarafından temel bir sorun olarak değerlendirilen bu dağınık yapı ve borçlanmaya dayalı finansman yöntemi, günümüzde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının düzenleyicileri DB, AB, ve IMF açısından sorun olarak algılanmamakta olup “aşırı merkezîyetçi yapı”nın sorununun çözülmesinin de bir yoludur.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu değişikliği ile kamu mali yönetiminde sorun olarak değerlendirdiğimiz “dağınıklık” sorunu çözümlenmediği gibi kamu mali yönetiminde daha dağınık bir yapı getirmektedir. “Dağınıklık” “çok parçalılık” sorunu 5018 sayılı yasanın hazırlayıcı ve hazırlatıcısı Dünya Bankası yetkilileri, IMF ve Avrupa Birliği uzmanları tarafından bir sorun olarak algılanmasının aksine “istenilen sonuç” olarak değerlendirilmektedir. Çünkü bu yasanın “aşırı merkezîyetçi Osmanlı ve Fransız sistemi” üzerine kurulu olan merkezi kamu mali yönetimin gücünü “harcamacı kuruluşlara özerklik” verecek şekilde devrederek “aşırı merkezi yapı sorunu”nu çözeceği değerlendirilmektedir.

5018 sayılı yasayla çok yıllık, kalkınma planı ve yıllık programlarla daha sıkı ilişkili, performans esaslı, mali saydamlık, hesap verebilirlik, stratejik planlama gibi ne olduğu bilinmediği için cazibe taşıyan soyut sözcüklere dayalı yeni bütçe anlayışının ülkenin mevcut sorunlarına ve kamu mali sistemine nasıl bir etkide bulunacağını zaman içindeki uygulamalar gösterecektir. Ancak yasanın hazırlanması sürecinde etkili olan Dünya Bankası, OECD, Uluslararası Para Fonu ve Avrupa Birliği’nin beklentilerinin gerçekleşmesi durumunda ortaya çıkacak sonucun daha fazla dış kaynağa bağımlı, merkezi bir yönetim ve denetim sistemine tabi olmayan “bağımsız, özerk harcamacı kuruluşların” etkili olduğu bir mali yönetim sistemi olacağı açıktır. Böyle bir yapının ise

sınırlandırılacak reformlar” yapılmalıdır. Dünya Bankası’nın 26756-TU no.lu Rapor, s. 1–4, Dünya Bankası internet sayfası, sitesources.worldbank.org/INTTURKEY/cas/20206812/CAS2003.en.pdf (10.07.2006)

ülkenin en önemli sorunlarından birisi olan “mali disiplinsizlik” sorununu artıracığı açıktır.

“Aşırı Merkezilik” Sorununun 159 Özerk Harcamacı Kuruluşla Devir Yoluyla Çözülmesi

Merkezi kamu mali yönetiminin Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Devlet Bakanı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Devlet Bakanı ve Devlet Personel Başkanlığı’nın bağlı olduğu Devlet Bakanı olmak üzere dört ayrı Bakandan oluşan yönetim yapısına 159 harcamacı birim dahil edilerek daha da parçalı bir yapı yaratılmaktadır. Dört bakandan oluşan siyasi aktörlere yeni yapı ile oluşturulan 159 harcamacı idare ve kurum eklendiğinde 5018 sayılı yasa ile kamu mali yönetim sistemi “163 aktörlü bir mali yönetim sistemi” haline gelmektedir. Bu sayıya T.C. Merkez Bankası A.Ş. dahil edildiğinde Türk kamu mali yönetim sisteminin çok parçalı yapısı açıkça ortaya çıkmaktadır. 164 aktörlü bir kamu mali yönetim sistemi. Böylece Dünya Bankası ve Avrupa Birliği yetkililerince “aşırı merkeziyetçi Osmanlı ve Fransız” sisteminin özelliklerini taşıyan kamu mali yönetiminde “merkezilik” sorunu çözülmektedir.

“Kamu mali yönetimin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlandırılmasını ve mali kontrolü kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak” gerekçeleriyle hazırlandığı ifade edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, “kamu mali politikalarını hazırlama, yürütme ve denetleme” gücünü elinde tutan merkezi yönetim yetkilerini 159 adet “harcamacı kamu idare ve kurumu”⁴¹ “devretmek/dağıtılmak”⁴² suretiyle “aşırı merkeziyetçi” olarak nitelendirilen kamu mali yönetim sistemini desantralize-ademi merkezi bir yapıyı esas alarak kurmayı amaçlamaktadır.

⁴¹ 5018 sayılı yasanın eki cetvellerden I sayılı cetvelde genel bütçe kapsamında kamu idareleri olarak 50 adet, II sayılı cetvelde yüksek öğretim kurulu, üniversiteler, yüksek teknoloji enstitüleri ve diğer idareler olmak üzere özel bütçeli idareler olarak 99 adet, III sayılı cetvelde düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak 8 adet ve IV sayılı cetvelde sosyal güvenlik kurumları olarak sayılan 2 adet kurum olmak üzere toplam 159 adet idare ve kurum bulunmaktadır.

⁴² İngilizce “delegation of financial powers” merkezi mali gücün bölgeler ve daha küçük idari birimlere dağıtılmasını ifade etmektedir.

DB, IMF, ve AB Fonlarının Tahsili Garantisi Olan Faiz Dışı Fazlayı Sağlayacak Dolaylı Vergilere Dayalı Şeffaf Bir Bütçe Sistemi

Kamu mali yönetim sisteminin değişikliğine gerekçe olarak sunulan 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren kamu harcamalarının sağlam gelir kaynakları olan vergiler yerine borçlanma yoluyla karşılanması politikalarıyla başlamış olan ve günümüzde bir yıllık GSMH'yi aşan bir büyüklüğe ulaşmış kamu kesimi borç sorununun çözümü, Dünya Bankası, OECD, IMF ve Avrupa Birliği'ne göre, öncelikle dışarıdan kaynak ithali yoluyla çözümlenmelidir. Bunun yolu da yabancı sermayenin önündeki engellerin azaltılmasından geçmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti yetkilileri yabancı yatırımcıların ülkeye gelmesinin koşullarını yaratmak için yatırım ortamını iyileştirmelidir. Bunun için bütçe sisteminin şeffaf ve herkesin ulaşabileceği bir yapıya kavuşturulması gerekir. Önerilen modele göre bütçe sermayenin işleyişini bozan doğrudan vergiler yoluyla değil, bu kararları etkilemeyen tüketim üzerinden alınan dolaylı vergilerle desteklenmelidir. Bu nedenle bütçede vergi gelirleri içindeki payı %30 oranına düşmüş olan kişilerin gelir ve servetleri üzerinden artan oranlı olarak alınan doğrudan vergilerin artırılmasını sağlayacak bir değişiklik değil, % 70 oranına çıkmış olan ve kişilerin ödeme güçlerini dikkate almaksızın yaptıkları harcamalar üzerinden vergilendirme anlamına gelen dolaylı vergilerin artırılması suretiyle gerçekleştirilmelidir.⁴³

YENİ SİSTEM: Mali Federalizm

Mali sisteme ilişkin temel ilkeler, amaç, kapsam, tanımlar ve genel esasların yer aldığı genel hükümler, kamu bütçe idareleri, iç kontrol, iç denetim, taşınır ve taşınmazlar, yaptırımlar ve yetkili merciler olmak üzere dokuz kısımdan oluşan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)'un çalışmaya esas olarak alınan

⁴³ 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu Stand-by Düzenlemesi'ne göre, "Piyasanın İşleyişini Bozan Vergiler" olarak nitelendirilen "sermaye gelirleri üzerinden alınan vergilerin azaltılması, nominal faiz gelirleri üzerinden alınan vergilerin bozucu etkilerinin azaltılması, finansal hizmetler üzerinden alınan vergiler(Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi) kaldırılması şirket kazançları ve kar payları üzerinden "mükerrer alınan" vergiler kaldırılması, bankaların ve iştiraklerinin birleşmesinin vergi doğurmayacak şekilde gerçekleştirilebilmesi için vergi kanunlarının yeniden gözden geçirilmelidir". Bu vergilerin azaltılmasından dolayı vergi geliri hedeflerinde meydana gelebilecek sapma ise "ilave vergi reformları" (dolaylı vergilerin artırılması) yapılması suretiyle telafi edilecektir. 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu Stand-by Düzenlemesi, Hazine Müsteşarlığı, internet sayfaları, www.hazine.gov.tr, (15.07.2006)

kısımları genel hükümler, merkezi yönetim bütçe kanunu ve harcama sistemi olmak üzere kamu mali yönetim sistemini düzenleyen kamu idare bütçeleri ile denetim sistemini düzenleyen iç kontrol ve iç denetimdir.

5018 sayılı yasa, kapsamına giren kamu idare ve kurum sayısını artırmakla birlikte bir yandan sisteme getirmiş olduğu istisnalar (Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ile AB fonları ve yurt içi ve yurtdışından sağlanacak kaynaklar) dolayısıyla, diğer yandan harcamacı kuruluşlara devredilen merkezi yetkilerin kullanım konusunda oluşturulan denetim sistemindeki eksiklikler dolayısıyla, Türk kamu mali sisteminin içinde bulunduğu dağınıklık, disiplinsizlik, usulsüzlük ve yolsuzlukları azaltmadığı gibi artıran, çok parçalı merkezi mali yapının yetkilerinin harcamacı kuruluşlara “özerklik” derecesinde yetki devri yoluyla, devletin üniter ve merkezi yapısının güçsüzleşmesi, parçalanması, mali iflas ve dağılmasını yaratacak bir yapı getirmektedir.

Genel gerekçesinde 5018 sayılı yasanın Türk bütçe sisteminin “*makro mali disiplin*”i sağlayamamış olması, “*tek bütçe*” sisteminden uzaklaşılması, karar alıcılar ve topluma “*doğru ve detaylı bilgi*” sunamaması, bütçenin etkinliğinin denetimini ifade eden “*performans denetimi*”nin olmaması, “*bütçe kapsamı*”nın sınırlı sayıda kamu kurumunu içermesi dolayısıyla kapsamının dar olması, “*kalkınma planları ve yıllık programlar*” ile bütçe bağının gevşekliği, harcama süreçlerinde “*yetki ve sorumluluk dengesizliği*” ve bütçeyi hazırlama, uygulama ve kontrol süreçlerinde “*idarelere yeterince inisiyatif tanınmamış olması*” dolayısıyla, çağdaş mali yönetim sisteminde hakim olan “*stratejik planlama*”, “*çok yıllık bütçeleme*”, “*performans esaslı bütçeleme*,” “*hesap verilebilirlik*” ve “*mali saydamlık*” ilkeleri sisteme dahil ederek hazırlanmış bir düzenleme olduğu ifade edilmektedir.⁴⁴

Ancak 5018 sayılı Yasa ile getirilmek istenen sistem, Dünya Bankası yetkililerinin ifadesiyle, “*aşırı merkezi*” Osmanlı ve Fransız sisteminin karma özelliklerini taşıyan ve Cumhuriyet’in kuruluşundan itibaren uygulanan ancak günümüz ihtiyaçlarını karşılamadığı için, merkezi mali yönetimin yetkilerinin harcamacı kuruluşlara devredilmesi suretiyle “*merkezi yapıdaki aşırılık*” sorununu ortadan kaldıracak bir düzenlemedir.

5018 sayılı yasa Türk mali yönetim sisteminde 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz fırsat olarak görülerek uluslararası

⁴⁴ Türkiye Büyük Millet Meclisi internet sayfası, www.tbmm.gov.tr/sirasayı/dönem22/yil01/ss302m.htm

kuruluşların dayatması⁴⁵ ile olağanüstü koşullarda çıkarılmış, ülkenin merkezi yönetim sistem yapısına aykırı, ulus devlet yerine federal bir yapılanmanın önünü açacak ademi merkezi-yerelleşmeci bir mali yönetim yapısını getiren, mali iflasın önünü açan ve ülke yerine uluslararası kuruluşların çıkarlarını gözeten bir düzenlemedir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kurucu ilkelerine ve yönetim yapısına uymayan, uygulanması iki yıl ertelenmiş olan bu yasanın ülkenin yönetim yapısına göre en kısa sürede değiştirilmesi gerekmektedir.

Maliye Bakanlığı Temeli Üzerine Kurulu Sistemden Harcamacı İdarelere Devredilmiş Mali Yönetim Sistemi

Türk kamu mali sistemine ilişkin temel düzenlemeler T.C. Anayasası, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, ilgili yılların bütçe kanunları, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (eski 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu) ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanun bu düzenlemelerden 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yerini almıştır.

1050 sayılı yasaya göre kamu mali yönetim ve denetim sistemi Maliye Bakanlığı üzerine kuruludur. Bütçenin hazırlanması sürecinde başta genel ve katma bütçeli idareler olmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı'nın, uygulanması ve denetimi aşamasında ise Sayıştay'ın rolleri olsa da sistemin işleyişinde Maliye Bakanlığı egemendir. Maliye Bakanlığı sistem üzerindeki egemenliğini, her genel ve katma bütçeli kuruluşta bütçe daireleri ve on bir harcama biriminde bulunan Maliye Başkanlıkları aracılığıyla gerçekleştirmekteydi. 5018 sayılı yasa ile Maliye Bakanlığı'na bağlı personelden oluşan bu daireler ilgili idarelere bağlanarak Maliye Bakanlığı ile ilişkileri kesilmiş bulunmaktadır. Yeni sistemde bu birimlerde görev yapan personel bütün görev, yetki, sorumlulukları ve özlük hakları itibarıyla ilgili kurumlarına bağlı hale getirilmiştir.

Yeni sistemde harcamanın gerçekleştirileceği birimlerde görev yapan personelin ilgili kuruma bağlı çalışmasının anlamı şu şekilde açıklanabilir: Maliye Bakanlığı açısından sistemin yürütülmesinde rol sahibi olmaktan çıkmak iken, bütçe dairesi personeli iken harcama birimi görevlisi olarak çalışacak kamu görevlileri için

⁴⁵ Hazine Müsteşarlığı Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu) belgesinde bu değerlendirmeye ilişkin açıklama "Bu çözümler de öyle herkesin sandığı gibi dışarıda üretilen ve bize moda değiş ile "dayatılan" çözümler değildir" şeklinde ifade edilmektedir. Hazine Müsteşarlığı internet sayfası, www.hazine.gov.tr/standby/erl_ldp_ing.htm (10.07.2006)

bütün özlük (sicil, disiplin dahil) haklarıyla bağlı bulunduğu harcama birimi yetkilileriyle ortaya çıkacak yetki ve sorumluluk üstlenmeyi gerektirecek bir durumda hukukun gereğini ne kadar ve hangi koşullarda yerine getireceğidir. Diğer bir ifadeyle, sicil ve/veya disiplin yönünden bağlı olduğu kişiler tarafından verilecek hukuka aykırı ya da uygunluğu tartışmalı bir konuda görevli memurun hukukun mu yoksa amirin mi emrettiklerini yerine getireceği konusudur. “Yeni yasada görev, yetki ve sorumluluklar çok açık tanımlanmıştır, böyle bir çatışma olmayacaktır” şeklindeki açıklamanın geçerli olmadığı yaşanan sorunlar dolayısıyla ortadadır. 1050 sayılı yasanın geçerli olduğu dönemde bütçe dairesi başkanlığı ya da saymanlık müdürlükleri personeli Maliye Bakanlığı’na bağlı olmanın güvencesiyle bu tür durumlarda en üst amir konumundaki görevlilerle çatışmayı gerektirse de hukukun gereğini yerine getirme yönünde davranabilmekteydiler. 5018 sayılı yasa ile getirilen yeni sistemde, sorumluluk sahiplerinin hukukun emri ile amirin emrinden hangisini yerine getireceği konusu tartışmalıdır.

Kapsam Olarak Geniş Fakat İstisnalarıyla Disiplinsizliğe Açık Sistemi

5018 sayılı yasanın kamu mali sistemine getirdiği temel esaslar incelendiğinde, getirilen sistemin 1050 sayılı yasaya göre daha kapsayıcı, harcamacı kuruluşlara harcama yetkisi tanıyan fakat bu harcamaların denetimi konusunda merkezin denetimini olağanüstü koşulların gerçekleşmesine bağlayarak gevşek bir denetim⁴⁶ mekanizması kuran bir düzenleme olduğu görülmektedir.

KMYKK kapsam olarak *merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri* (I, II ve III sayılı cetveller: Genel Bütçe, Özel Bütçe, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar) *sosyal güvenlik kurumları* (IV sayılı cetvel) ve *mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolü* olmak üzere 1050 sayılı yasadaki daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Ancak yeni sistem de getirmiş olduğu istisnalar ile eski sistemin “*genel bütçe kapsamı dışına çıkma*” sorunu ile karşı karşıya

⁴⁶ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 75’nci maddesi “malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir.”
mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkdo=1.5.5018&sourceXmlSearch, (17.07.2006)

bulunmaktadır. 24.12.2005 tarihli 5436 sayılı yasa ile yapılan değişikle Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TOKİ), Türk Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT) ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)'nun kapsam dışına çıkartılmış olması bunun açık bir göstergesidir.

5018 sayılı yasanın kapsamının dışında tutulan *Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir.* Kanun düzenleyici ve denetleyici kurumlar açısından bu kurumların tabi olduğu maddeleri belirterek, sorumluluk değil sorumsuzluklarının esas olduğunu ortaya koymaktadır. Yasanın 2'nci maddesi: *Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 76 ve 78 inci maddelerine tâbidir.*⁴⁷

Düzenleyici ve denetleyici kurumların belirli maddeler dışında KMYKK'nın dışında tutulması 1980'li yıllardan itibaren neoliberal anlayış çerçevesinde oluşturulan bu kurumların zaman içinde sayılarının artma eğilimi düşünöldüğünde, hem merkezi yönetim hem de genel yönetim bütçe kapsamından daha çok kopmaların olması kaçınılmazdır. Kısaca, 5018 sayılı yasanın düzenlenmesine gerekçe olan eski sistemin tek bütçe ilkesinden sapma sorunu 5018 sayılı yasa için bugün ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Kavramlarda Değişmeler: “Devlet”ten Yönetim ve Kamu Kavramına Geçiş

5018 sayılı yasada 1050 sayılı yasada kullanılmış olan “Devlet” kavramı yerine “Kamu” ve “Yönetim” kavramlarının kullanıldığı görölmektedir.

⁴⁷ Düzenleyici ve denetleyici kurumlar (Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu)'ın tabi olduğu maddelerin başlıkları: 3 (tanımlar), 7 (malî saydamlık), 8 (hesap verme sorumluluğu), 12 (bütçe türleri ve kapsamı), 15 (merkezi yönetim bütçe kanunu kapsamı), 17 (merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması), 18 (merkezi yönetim bütçe kanun tasarisinin sunulması), 19 (merkezi yönetim bütçe kanun tasarisinin görüşölmesi), 25 (kamu yatırım projeleri), 42 (*kesin hesap kanunu*), 43 (genel uygunluk bildirimi), 44 (*taşınır ve taşınmaz mal işlemleri*), 47 (taşınmaz tahsisi), 48 (mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk), 49 (muhasabe sistemi), 50 (kayıt zamanı), 51 (kamu gelir ve giderlerinin yılı ve mahsup dönemi), 52 (malî istatistikler kapsam, temel ilkeler ve kurumsal çevre), 53 (malî istatistiklerin hazırlanması ve açıklanması), 54 (malî istatistiklerin değerlendirilmesi), 68 (dış denetim), 76 (kamu idarelerinin sorumluluğu), 78 (*kurumlardan alınacak hisse payları*).

1050 sayılı yasanın kapsamı "Devlet gideri, bütçe içinde, Devlet adına yapılan veya özel bir kanunla yapılması öngörülen bir hizmet ve husus karşılığı olmak üzere Devletin zimmetinde gerçekleşen borçtur" tanımlaması yapılırken, 5018 sayılı yasanın "kamu gideri, kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri" olarak ifade edilmektedir.

1050 sayılı yasanın kapsamı "*Devletin bütün mallarının yönetim ve muhasebesi*" iken, 5018 sayılı yasanın "*bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar*" şeklinde düzenlenmektedir. *Merkezi yönetim* ise "*bu Kanun'un I (genel bütçe), II (özel bütçe) ve III (düzenleyici ve denetleyici kurumlar) yer alan kamu idareleri*" olarak tanımlanırken, "*genel yönetim* kapsamındaki kamu idareleri için "*uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareleri*" olarak ifade edilmektedir. Genel yönetimin bir parçası olarak tanımlanan "*mahallî idare*": "*Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri*" ifade eder.

Denetim Yetkisini Ortadan Kaldıran Bir Sistem

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre kamu mali yönetim ve denetim sistemi Maliye Bakanlığı üzerine kurulmuştur. Bütçenin hazırlanmasından harcamaların yapılıp kesin hesap kanunu ile bütçe hesabının kesilmesine kadar olan süreç Maliye Bakanlığının müdahale edebildiği ve kontrolü altında bulundurduğu bir süreçti. Bakanlıklarda harcama ve ödemelere izin verme sorumluluğu Bakan'a aitti ancak bu yetki merkezde genel müdürlere yada diğer görevlilere, illerde ise valilere devredilmekle birlikte sorumluluk devredene aitti.

Bütçenin uygulanmasında tahakkuk daireleri (harcamacı birimler), bütçe dairesi başkanlıkları ve maliye başkanlıkları ile saymanlıklar aracılığıyla bütçenin uygulanma sürecini yakından izleme olanağına sahipti. Tahakkuk daireleri merkez ve taşrada

örgütlenmiş olup, görev alanlarında ödenek talebinde bulunma, aktarılan ödeneklerden harcama isteminde bulunabilmek için gerekli belgelerin düzenlenmesiyle talepte bulunmakta, bütçe dairesi başkanlıkları ile maliye başkanlıkları, bakanlık ve kamu idarelerinin merkezinde bulunup tahakkuk dairelerinden gelen harcama taleplerine göre ödeme emri ile fon tahsis etmek ve Maliye Bakanlığı ile koordinasyonun sağlanmakla görevliydi. Saymanlıklar ise merkez ve taşrada harcamacı dairelerin idari merkezlerinde ödeme ve tahsilattan sorumlu bulunmaktaydılar.

KMYKK ile kurulan sistemde bütçenin uygulanması süreci ile Maliye Bakanlığı'nın ilişkisi kopartılmıştır. Yeni sistemde görevleri yürüten sorumlular tamamen harcamacı daire ile ilişkili hale getirilmiştir. Maliye Bakanlığı'nın bütçenin uygulanması sürecindeki rolü, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin harcama programları (genel bütçe) vize edilmesi ve bütçe ödeneklerinin belirlenen esaslara göre serbest bırakılmasıyla sınırlı kalmıştır. Özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumları finansman programlarını kendileri hazırlayıp, bu programa göre harcamalarını yapmaktadırlar.

Bakan Yerine Üst Yönetici Sorumluluğuna Dayalı Mali Yönetim

KMYKK'nun getirmiş olduğu yeni sistem, 1050 sayılı Kanun'un tersine Bakanın değil üst yöneticinin sorumluluğunu esas alan bir mali yönetim sistemi getirmektedir. Yeni sistemde bakanların görevi, bakanlıkları ile ilgili ve ilişkili kuruluşlar arasında "koordinasyon" görevini yürütmektir.

Üst Yöneticiler: Bakanlıklarda müsteşar (Millî Savunma Bakanlığında Bakan), diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.

Bakanlar: Hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak

hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanlığına, mahallî idareler için İçişleri Bakanlığına aittir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar. Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler.

Yeni Kavramlar: Mali Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu, Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme

KMYKK'nda 1050 sayılı Kanunda yer almayan kavramlar kullanılmıştır. 5018 sayılı Kanun'un 7, 8, ve 9'ncü maddelerinde tanımlanmış olan bu kavramlar:

Mali Saydamlık: “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla; a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunludur”.

Hesap Verme Sorumluluğu: “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”

Stratejik Planlama: “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.”

Performans Esaslı Bütçeleme: “Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.

Neoliberal düşünce sisteminin yeniden yapılandırma düzenlemelerinde sürekli vurgulanan ve hiçbir kişinin karşı duramayacağı yukarıdaki kavramlarla ilgili sorulması gereken temel soru: “Kimin için mali saydamlık, hesap verebilirlik, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme?” sorusuna alınacak cevap, söz konusu kavramlara farklı anlamlar yükleyecektir. “*Türk Hazinesinin Ekim ayında yüksek düzeyde borçlanmak zorunda olduğu ancak Eylül ayı için yüksek borçlanma ihtiyacı olmadığı*” bilgisi IMF ve uluslararası finans kesimince bilindiğinde Türk bütçesi daha yüksek faizler ile borçlanıp daha yüksek maliyetler üzerinden borç ödemesi yapacak ise kamu hesaplarının ya da Devletin nakit ihtiyacına ilişkin bilginin kimin yararına olduğu açıktır. Bu kavramlara yüksek derecede değerler atfedip, bu kavramların sıkça kullanıldığı bütün düzenlemelerin toplumda herkes için fayda sağlamayacağı, herkesin çıkarına olmayacağı açıktır.

İta Amiri-Tahakkuk Memuru-Sayman Yerine Harcama Yetkilisi-Gerçekleştirme Görevlisi-Muhasebe Yetkilisi

Eski ve yeni yasalarda yer alan harcamanın yapılması konusunda yetkili kişiler ve yetkilileri konusunda tanımlar öz itibarıyla aynıdır. Bu anlamda yeni yapılan düzenleme yabancı ülke görevlilerinin unvanlarının çevirisi niteliğinde olup, mali literatürde yerleşmiş olan ita amiri, tahakkuk memuru ve sayman kavramlarının kaldırılmış olması mali terim zenginliğimizin yok edilmesini ifade etmektedir. 1050 sayılı Kanun’da *ita amiri* “Devlet hizmetlerine ilişkin giderlerin geçici yada kesin olarak ödenmesi hakkında saymanlara yazılı emir ve izin verenlere”; *tahakkuk memuru* “Kanun ve tüzüklere uygun olarak Devlet gelirlerini gerçekleştirip, tahsil edilebilir duruma getirenlere gelir tahakkuk memuru ve Devlet giderlerini mevzuata uygun biçimde gerçekleştirenlere de gider tahakkuk memuru”; *sayman* ise “Gelirleri toplama, nakit ve malları saklama, giderleri hak sahiplerine ödeme ve teslim ve bu işlerle ilgili her türlü göndermeler ile bunlara bağlı bütün nakit ve mal işlemlerini yapan ve Sayıştay’a yönetim dönemi hesabı verenler” olarak tanımlanmakta idi.

5018 sayılı KMYKK’na göre, harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun

olarak hazırlanması ve uygulanmasından, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden üst yöneticileri adına sorumludurlar.

Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Malî hizmetler biriminde ön malî kontrol görevini yürütenler malî işlem sürecinde görev alamazlar.

Harcama yetkilisi: “Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Ancak, teşkilât yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahallî idarelerde İçişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilir. Harcama yetkilileri harcama talimatlarının; bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumludur.”

Gerçekleştirme görevlisi: “Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler. Elektronik ortamda oluşturulan ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılacak harcamalarda, veri giriş işlemleri gerçekleştirme görevi sayılır. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığınca belirlenir.”

Muhasebe yetkilisi: “Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler *muhasebe yetkilisidir*. Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde; a) Yetkililerin imzasını, b) Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını, c) Maddi hata bulunup bulunmadığını, d) Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri, kontrol etmekle yükümlüdür. Muhasebe yetkilisi bu işlemlerin yapılması ile defter kayıt ve belgelerin tutulması ve muhafazasından, ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüğünden sorumludur.”

Harcama Yetkilisi, Muhasebe Yetkilisi, Mali Hizmetler Birimi

KMYKK’nu iç kontrol sistemini “idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak varlıkların korunması, kayıt altında tutulması ve raporlanması ile ilgili organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü” olarak tanımlanmaktadır. Kontrolün yapısı ve işleyişinin, “kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön

malî kontrol ve iç denetimden” oluştuğu ifade edilmektedir.

İç kontrol: İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere, *idare tarafından oluşturulan* organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür. Malî yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler görev ve yetkileri çerçevesinde Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir.

İç kontrolün amacı, kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini, varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını, sağlamaktır.

Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır.

Ön mali kontrol: 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yapılan düzenlemeye göre kamu idarelerinde ön malî kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülmekte olup:

“Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar. Ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur. Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgarî kontroller, malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca belirlenir. Kamu idareleri, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabilir.

Mali Hizmetler Birimi: İç kontrol sisteminin en önemli unsuru olan mali hizmetler birimi ile ilgili düzenleme de 5436 sayılı Kanunla yapılmıştır. Mali hizmetler birimi “*stratejik planlama,*

bütçe ve performans programı, muhasebe-kesin hesap ve raporlama ile iç kontrol fonksiyonlarının ayrı alt birimler” tarafından yürütecek şekilde, yönetmelikle belirlenir. Bu birim:

“İdarenin stratejik plan ve performans programının idare bütçesinin hazırlanması, bütçe ilke ve esaslara göre ayrıntılı harcama programının hazırlanması, ödeneklerin ilgili birimlere gönderilmesi, bütçe kayıtlarının, uygulama sonuçlarının, kesin hesabın ve mali istatistiklerin hazırlanması, idare gelirlerinin tahakkuk, takip ve tahsili, *genel bütçe kapsamı dışında kalan idarelerde muhasebe hizmetlerinin yürütülmesi*, harcama birimleri faaliyet raporlarından idare faaliyet raporunun hazırlanması, taşınır ve taşınmaz mal envellerinin tutulması, idare yatırım programının hazırlanması, mali kanunlar ve diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yönetici ve harcamacı birimlere danışmanlık yapmak, ön mali kontrol faaliyetlerini yapmak, iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi çalışmalarını yapmak, mali konularda üst yönetici tarafından verilen diğer görevleri yapmak” ile sorumludur.

Mali kontrol faaliyeti yasalara uygunluk, bütçe kanunu ve ilgili düzenlemelerine uygunluk ve mali uygunluk olmak üzere yapılan bir faaliyettir. Maliye Bakanlığı'nın 1050 sayılı yasada yapmış olduğu kontrol faaliyeti, harcama yapan idareler nezdinde bulundurduğu Maliye Bakanlığı personeli üzerine kuruludur. Bu denetim sistemi Kıta Avrupası ülkelerinde uygulanan, ülkemiz tarafından Fransız sisteminden alınarak uyarlanmış bir kontrol sistemidir. Üçüncü kişi tarafından denetim (Third Party Ex-Ante) modeli olarak da adlandırılan bu modelde kontrol faaliyetinde etkinlik maliye bakanlığında diğer bir ifadeyle, merkezde bulunmaktadır.

5018 sayılı yasa ile getirilmeye çalışılan kontrol sistemi ise merkezi geri plana çeken ve kontrol faaliyetini tamamen harcamacı birimlere yükleyen yeni bir sistem getirmektedir. Anglo-Sakson kontrol sistemi olarak nitelendirilen bu değişiklik, yalnızca Türkiye’de uygulanan kontrol sistemine uymaması nedeniyle değil, uygulandığı ülkelerde yarattığı sorunlar dolayısıyla uygun bir sistem değildir. Söz konusu sistemin öncüsü durumundaki ülke ABD dahi bu sorunları çözmek için 1978 yılından itibaren harcamacı kuruluşların kontrol ve iç denetim faaliyetlerini denetlemek için Bakanlık ve Federal kuruluşlar nezdinde yeni denetim birimleri oluşturmuştur.

Kısaca, getirilen yeni kontrol sistemi hem yetersizdir, hem de Türkiye'nin yapısına uymamaktadır. Ancak sistemin Türkiye'ye taşıyıcıları kararlı görünmektedirler. Çünkü “her reform sürecinde değişiklikten zarar görenler ve değişime karşı çıkanlar olacaktır. Reform sürecinde başarıyı yakalamak için kararlı olmak gerek.”

Üst Yöneticiye Bağımlı Bir İç Denetim Modeli: 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre Türk mali yönetim ve denetim sürecinde Maliye Bakanlığı sorumlu temel kuruluştur. Bakanlık bu sorumluluğu bütçenin hazırlanması sürecinde, kalkınma planları ve yıllık programlarla uyum dolayısıyla Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'yla, uygulama aşamasında ise Hazine Müsteşarlığı'yla, denetim aşamasında ise Sayıştay Başkanlığı ile birlikte sorumlu bulunmaktadır.

1050 sayılı yasaya göre Maliye Bakanlığı, bütçenin uygulama sürecinde harcamalara yönelik gider ve mal bütçesiyle ilgili olarak merkezde Bakan'a bağlı olarak Maliye Teftiş Kurulu⁴⁸, genel müdürlere bağlı olarak Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Kontrolörleri, Muhasebat Kontrolörleri ve Milli Emlak Kontrolörleri, taşrada ise Defterdara bağlı olarak Muhasebe Denetmenleri ve Milli Emlak Denetmenleri şeklinde örgütlenmiştir. Gelir bütçesiyle ilgili olarak merkezde Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu, Gelirler Genel Müdürlüğü'ne bağlı Gelirler Kontrolörleri (Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kuruluşuyla Başkanlığa bağlı), taşrada ise Defterdara bağlı Vergi Denetmenleri (Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kuruluşuyla Vergi Dairesi Başkanlığı'na) tarafından gerçekleştirilmektedir. Gümrük Müsteşarlığı Teftiş Kurulu ve Hazine Kontrolörleri Kurulu ise sırasıyla Müsteşarlıklarının görev alanları olan gümrüklerden elde edilen gelirler ve hazine işlemleri üzerinde denetim yapmaktadırlar. Kısaca, yukarıda sayılan denetim birimleri bütçenin gelir gider ve harcamaları üzerinde “*sistem temelli mali denetim*” yapmaktadırlar. Harcamacı kuruluşların denetim birimlerinde görev yapanlar ise teşkilat kanunlarının verdiği yetkiye dayanarak görevleri yanında ancak “*olay temelli mali denetim*” yapma yetkisine sahiptirler.

1050 sayılı yasada kamu kurum ve kuruluşlarında bütçe dairesi, maliye başkanlığı ve saymanlık müdürlüklerinin kontrolünde gerçekleşen bir bütçe harcamalarının öncesinde “*mali kontrol*”ünü sağlayan bir denetim sistemi bulunmaktadır. Harcama sonrasında ise “*sistem temeline dayalı mali denetim*” yapan Maliye

⁴⁸ Maliye Teftiş Kurulu, mali denetim alanında Maliye Bakanlığı'nın diğer bakanlıklar üzerinde bütçenin uygulama sürecindeki vesayetinin uygulayıcısı olması dolayısıyla, mali alanda Bakanlık Teftiş Kurulu olarak değil, Maliye Teftiş Kurulu olarak nitelendirilmektedir. 178 sayılı KHK'nin 20'nci maddesi “Maliye Teftiş Kurulu, bir Başkan ile Maliye Başmüfettişi bakan adına aşağıdaki görevleri yapar” hükmü taşımaktadır. Aynı şekilde Mülkiye Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'ne göre benzeri fonksiyon üstlendiğinden aynı şekilde adlandırılmaktadır.

Bakanlığı ve Sayıştay denetimidir. Harcamaların denetimi konusunda genel yetkili bu iki kurum bulunmaktadır. Dolayısıyla gerek Dünya Bankası ve IMF tarafından, gerekse Avrupa Birliği tarafından Türk kamu mali sisteminin denetiminde çok sayıda denetim birimi olduğu iddiası objektif bir temele dayanmayan bir iddiadır. Çünkü her kamu idaresinin kendi faaliyetlerinin amacına ya da yasal düzenlemelere uygun yapıp yapılmadığının denetimi görevi ile bu birimde yapılmış olan mali nitelikte bir usulsüzlük olayın incelenmesi ile “sisteme temelli mali denetim” arasında hiçbir ilişki bulunmamaktadır. Maliye Bakanlığı ve Sayıştay dışındaki kurumların bütçeden yapılan harcamalarla ilgili yaptıkları “olay temelli mali denetim” olup, incelenen “olaya ilişkin yapılan bir usulsüzlük denetimi” olup, “sisteme dayalı bir mali denetim” değildir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre;

İç denetim: “Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için; kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan, *bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir*. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

İç denetçi: “İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır. İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir. İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz. İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirilmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.”

İç denetçinin görevleri: “Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak, idarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek, malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak, denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak, denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.”

5018 sayılı yasa ise harcama sonrası denetimde Maliye Bakanlığının bütün harcamacı kuruluşlar üzerindeki rolünü ortadan kaldırmakta ve harcama denetimi görevini her idarenin üst yöneticisine bağlı olarak çalışan iç denetçilere vermektedir. İç denetimin tanımı her ne kadar 5436 sayılı yasa ile değiştirilerek, yalnızca rehberlik olan niteliği değiştirilerek “bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” olarak yapılmış olsa da öncelikle iç denetim faaliyetine yüklenen anlamın “kontrol” faaliyetinden çok “rehberlik” olarak değerlendirildiği açıktır. Denetimde başvurulacak etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri soyut ve genel nitelik taşımaktadır. İç denetçinin hem programı üst yönetici tarafından belirlenmekte, hem de raporu üst yönetici tarafından değerlendirilmekte olduğundan, iç denetçinin bağımsızlığı yalnız yasa metninde yazılı olup, hiçbir uygulama alanı bulunmamaktadır. İç denetçinin gerek sicil gerekse özlük hakları yönünden üst yöneticiye bağlı olduğu değerlendirildiğinde, iç denetçinin objektif, bağımsız denetim faaliyeti yapmasının mümkün olmadığı açıktır. Bütün bunlara ülkemizde yönetimin denetime bakış açısı eklendiğinde, 5018 sayılı Kanun ile getirilen iç denetimin görev alanında harcama sonrasında yapmış olduğu denetimin değil verimlilik, ekonomiklik ve verimlilik konusunda, en temel yasal düzenlemelere uygunluk denetimini sağlaması olanağı bulunmamaktadır. Ayrıca iç denetçilerin *İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*'le belirlenen sayıları dikkate alındığında,⁴⁹ 5018 sayılı yasa ile getirilen denetimin, 1050 sayılı eski yasaya göre yapılan denetimin etkinliğini sağlamayacağı açıktır.

Bu nedenlerle 5018 sayılı yasa ile getirilmiş olan iç denetim modeli, ülkede denetim açığına yol açarak, büyük ölçekli ve yaygın usulsüzlük ve yolsuzluklar neden olacak nitelikler taşımaktadır. Maliye Bakanlığı'nın yasanın 75'inci maddesine göre

⁴⁹ İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 12.07.2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdi. Genel bütçeli idarelerden Savunma Bakanlığı 25, Maliye Bakanlığı 25, Milli Eğitim Bakanlığı 25, Sağlık Bakanlığı 25, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı 15, Tarım Bakanlığı 10, Çevre ve Orman Bakanlığı 10, Gelir İdaresi Başkanlığı 25, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 15; Özel Bütçeli İdarelerden Ankara Üniversitesi 10, İstanbul Üniversitesi 10, Savunma Sanayi Müsteşarlığı 5, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 8, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu 5, Sosyal Güvenlik Kurumu 30, Adana İl Özel İdaresi 3, İstanbul İl Özel İdaresi 5, Ankara İl Özel İdaresi 5, Ankara Büyükşehir Belediyesi 15, Antalya Büyükşehir Belediyesi 5, İstanbul Büyükşehir Belediyesi 20, Samsun Büyükşehir Belediyesi 5, Tekirdağ Belediyesi 3, Sinop Belediyesi 3, Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Müdürlüğü 5, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 5'er denetçi olmak üzere kamu idareleri itibarıyla iç denetçi sayısı toplamı 1382 kişidir.

“malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir” hükmüne dayanarak yapacağı müdahale sistemde ortaya çıkacak denetim açığını kapatmayacağı açıktır. Halbuki iç denetim sisteminin yerleşmesi sürecinde sistem üzerinde Maliye Bakanlığı'nın sistemli denetiminin olması gerekirdi.

Aslında ile ilgili tartışmaların yapıldığı süreçte Maliye Bakanlığı'nın sistemde denetim üzerinde bir kontrol, denetim işlevinin olacağı değerlendirmeleri yapılmış ve genel kabul görmüştür. Ancak yasa'nın son düzenleyicileri tarafından bu düzenleme metinden çıkartılmıştır. 5018 sayılı yasa hazırlık aşaması Maliye Bakanlığı tarafından yapılmış bir düzenlemedir. Fakat ilginç olan husus, mali denetim sistemini kurmak ve sağlıklı işlemlerini sağlamaktan sorumlu olan Maliye Bakanlığı'nın bu görevini üstlenmekten “ısrarla” kaçınmış olmasıdır. Bu davranışta Maliye Müsteşarlığı görevinde bulunan kişinin ne kadar mesleki tutuculuk, ne kadar Hükümetin Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile yapmayı düşündüğü teftiş kurullarını ortadan kaldırma planının olduğunu bilmek olanağı bulunmamaktadır.

Kamu Kurumlarının Denetimini Özel Şirketlere Açılması Hazırlığı ya da “Türkiye’de 129 Harcama Sonrası Mali Denetim Birimi, Onüçbin (13.000) Denetçi Var” Propagandası: Türkiye’de kamu mali yönetim ve denetim sistemiyle ilgili Dünya Bankası, Avrupa Birliği, OECD ve IMF tarafından yapılan birçok raporda yapılan ortak bir değerlendirme bulunmaktadır: *“Türk kamu mali sisteminin denetiminde çok sayıda denetim birimi ve denetim elemanı bulunmaktadır (harcama sonrası denetim yapan 129 ayrı denetim biriminde, onüçbin denetim elemanı), bu birimler arasında koordinasyon bulunmamaktadır. Denetim birimleri arasındaki koordinasyonsuzluk dolayısıyla, bazı alanlarda mükerrer denetim yapılırken, bazı alanlar denetim dışında kalmaktadır.”* Bu tespitin devamında düzenlenen raporlar neredeyse aynı cümlelerle *“denetim alanında mevcut koordinasyonsuzluk sorunu ülkede yolsuzluklara, büyük ölçekli yolsuzluklar ise sürdürülemez nitelikteki kamu mali yapısı dolayısıyla krizlere neden olmaktadır.”* Raporların sonuç bölümleri

ise “*Türk kamu mali sisteminin yolsuzluk ve krizler yaratmayan sağlıklı bir yapıya kavuşabilmesi için kamu mali denetim sisteminde reform yapılmalıdır*” demektedir. Türkiye’nin denetim sistemiyle ilgili olarak yapılan bu değerlendirmeler objektiflikten yoksun iddialardır.⁵⁰

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programda,⁵¹ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, OECD’nin Yönetim ve Yönetişimde İlerlemelerin Desteklenmesi (SIGMA) Raporu ve Avrupa Konseyi’nin 1256/1999, 1266/1999, 1681/94, 595/91 sayılı düzenlemelerine dayanılarak Türk mali denetim sistemine ilişkin “*harcama sonrası denetim yapan yaklaşık 129 birimde, 13.000’in üzerinde eleman görev yapmaktadır*” değerlendirmesi yapılmaktadır. Aynı tespit 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un teftiş kurullarının kaldırılması gereğine ilişkin gerekçede de yer almaktaydı.

Kamu mali denetim sisteminde reform yapmayı öngören bu raporların gerçekleştirmek istediği temel bir hedef bulunmaktadır: Kamu idarelerinin denetimlerinin özel denetim şirketlerince yapılmasını sağlamaktır.⁵² Dünya Bankası ve TÜRMOB (Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler

⁵⁰ Dünya Bankası, IMF ve Avrupa Birliği raporlarında 1990’lı yıllardan itibaren yapılan eleştiri bütçe dışında (fonlar, döner sermayeler, vakıflar gibi) gerçekleşen harcamalar ve bunların denetimsizliği olmuştur. Türkiye’de bütçe dışı fonların oluşturulmasında sorumluluğu olan Hazine Müsteşarlığı, bütçe dışında yer alan fonların yaratılmasındaki bu sorumluluğunu dikkatlerden kaçırıp, bütçe dışında kalan harcamaların denetlenmemesini, denetim birimlerinin çokluğuna bağlayarak açıklamışlardır. Türkiye’de 129 birimde görev yapan ve sayıları onüçbin (13.000)’i aşan harcama sonrası denetim yapan denetim elemanı bulunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle, Bankacılık Kanunu’na göre gereken şartları taşımayan bankalar hakkında denetim görevini yapmayan/yapamayan Murakıp ile TCDD’nda denetim görevi yapan bir Müfettişin mali konularda yaptıkları denetimin nitelikleri farklıdır. Murakıp bankacılık sisteminde yaptığı mali denetim bir sistem denetimi iken TCDD Müfettişinin bir bilet usulsüzlüğü ile ilgili yaptığı denetim ya da soruşturma/inceleme olay temelli bir denetimidir. Bu nedenle Türkiye’de harcama sonrası yüzyirmidokuz denetim birimi ve onüçbin denetim elemanının yaptıkları görevler nitelik itibarıyla farklıdır.

⁵¹ Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ziraat Matbaacılık, Sayı: 2004/1, Ankara, 2004, s.176.

⁵² Bu hedef, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nun denetim sisteminin etkinliği ve sorunlar bölümünde ortaya konmaktadır, Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ziraat Matbaacılık, Sayı: 2004/1, Ankara, 2004, s.122.

Odaları Birliği)'un 12–14 Ocak 1994 tarihli ortak düzenledikleri denetim sempozyumunda ele alınan konulardan birisi Türkiye’de kamu idarelerinin denetimine ilişkindir. Dünya Bankası Uzmanı Mourice Mould’un hazırladığı, “Türkiye’de Muhasebe, Finansal Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Gelişimi” başlığı taşıyan raporu sempozyumda sunulmuş olup, yapılan tartışmalar sonucunda yapılan değerlendirme: “*Kamunun denetimine ilişkin faaliyetlerin özel sektör firmalarına devredilerek, kamu denetim birimlerinin görev tanımını özel sektör tarafından gerçekleştirilen denetim ve mali sistemin kontrolü şekline dönüştürülmesi*” dir.

DB, IMF, AB ve OECD raporlarında yapılan Türk kamu mali denetiminin ilişkin değerlendirmelerin amacı gayet açıktır. Kamu idarelerinin denetimlerin özel sektör şirketleri tarafından yapılmasıdır. Aslında burada kast edilenin Türk özel sektör firmalarının olmadığı da açıktır. Sempozyum TÜRMOB ile ortaklaşa yapılmış olsa da özel sektör olarak kastedilen “yabancı denetim şirketleri”dir. Bu şirketler başta “büyük beşler⁵³” (the big five) PriceaterhouseCoopers, KPMG, Erns&Young, Deloitte&Touche ve büyük bir yolsuzluk skandalındaki sorumluluklarından dolayı iflas ettirilmiş Arthur Andersen’den oluşan uluslararası denetim şirketleridir. Kamu mali denetim sistemine getirilmek istenen model sistemin öncüsü olan ABD’de dahi uygulanmayan 1978 yılı öncesi eski versiyonu ile taşınmaktadır.

Denetim sisteminde Anglo-Sakson modeli uygulamakta olan ABD, 1978 yılına kadar uygulamış olduğu kurumların kendilerine bağlı iç denetçiler, Sayıştay ve özel denetim şirketlerinden oluşan modelin usulsüzlük ve yolsuzluklarını önleyemediği için ilk deneme niteliğinde 1974 yılında olma üzere, sistemlerine Bakanlıklar dahil olmak üzere 59 federal kuruluşta teftiş kurullarını oluşturmuş olup, bu kuruluşlarda yaklaşık 11.500 müfettiş görev yapmaktadır. Yalnız Sağlık Bakanlığında görevli müfettiş sayısı 1.500 kişidir.

Türkiye’de Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile bütün teftiş kurullarının kaldırılmasını amaçlayan bir denetim modeli

⁵³ “Büyük Beşler” (the Big Five) Arthur Andersen şirketinin iflası sonrasında “Büyük Dörtler” (the Big Four) olarak adlandırılmaktadır. Arthur Andersen firması ABD’de bağımsız denetim ve danışmanlık faaliyeti yapan bir şirket olup dünya sıralamasında 7’nci büyük firma Enrol Şirketi’nin (21 bin kişinin çalıştığı, varlıkları toplamı 70 milyar dolar) denetim standartlarına aykırı hareket ederek şirketin mali durumuna ilişkin sahte raporlar düzenlediği için 2.12.2001 tarihinde iflas etmesinde sorumlu tutulmuş ve şirket yetkilileri para ve hapis cezalarına çarptırılmış ve denetim firması iflas etmiştir.

getirilmek istenmiş ancak yasa veto edildiğinden uygulamaya geçememiştir. Ancak 5018 sayılı yasa ile mali denetim konusunda Maliye Bakanlığı'nın harcama sonrasında yaptığı denetim yalnızca 75'nci maddede belirtilen "*malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı*" şeklinde ağır şartlara bağlanarak ortadan kaldırılmıştır. Kamu mali sistemine getirilmek istenen mali denetim modeli, denetim sisteminde boşluklar yaratarak özel denetim şirketlerinin kamu idarelerinde denetim yapmalarını sağlama amacına yönelik bir sistem getirmektedir.

Kamu idarelerinin denetimini Anglo-Sakson denetim sistemine göre iç denetim ve dış denetim olarak ayırma tabi tutmanın amacı, dış denetim olarak nitelendirilen özel şirket denetiminin kamu denetim sistemine sokulmak istenmesidir. Büyük yolsuzluk olaylarının sorumlusu olan yabancı denetim şirketlerine Türk kamu idarelerinin denetiminin verilmesi, ülkede yolsuzlukların azaltılması değil, artırılmasına neden olacaktır.

5018'in Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu

Denetimin iç ve dış denetim olarak ayırma tabi tutulup, dış denetimi "Sayıştay'ın yapacağı ya da yaptıracağı" şeklinde Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nu ile getirilmeye çalışılan sistem, kamu idarelerinin denetiminin özel şirketler tarafından yapılması sonucunu yaratacağından, Anayasa'da kamu hizmeti olan denetim hizmetinin memurlar dışında kimselerce yapılamayacağı gerekçesiyle Anayasaya aykırı görülerek Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş bulunmaktadır. Ancak Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile veto edilen dış denetim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun faaliyet raporlarına ilişkin 41'nci, genel uygunluk bildirimini düzenleyen 43'ncü, düzenleyici ve denetleyici kurumların denetlenmesiyle ilgili geçici 10'ncü madde ve dış denetimi düzenleyen 68'nci madde olmak üzere Anayasaya aykırılığı devam ettirmektedir. 5018 sayılı yasanın 68'nci maddesine göre dış denetim:

"Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak; a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve

diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti, b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir.

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir. Dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir.

Sayıştay tarafından yapılan denetim TBMM adına yapılmakta olup yasama denetimidir. Denetimin kapsamının ve içeriğinin farklı olması bir yana denetim yapılan güç yasama gücüdür. İç denetçiler tarafından yapılan denetim sorumluluğu 5108 sayılı yasanın üst yöneticilere yüklediği sorumlulukların yerine getirilmesi amacını taşımaktadır. Ancak yürütmenin siyasi sorumlusu bakanların bu yasaya göre sorumluluklarının nasıl yerine getirileceği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır.

KMYKK'nun 68'nci maddesine göre kamu mali yönetiminde denetim sistemi iç ve dış denetim olarak iki kategoriye ayrılmakta, iç denetimin üst yöneticilere bağlı çalışan iç denetçiler, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılacağı hüküm altına alınmış bulunmaktadır. 5018 sayılı yasa ile getirilen sistem Maliye Bakanlığı tarafından yapılan denetimi 75'nci maddede: *"Malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir"* şeklinde düzenlenmiş olup, Maliye Bakanlığının harcamaların yapılması sonrasında denetim yapmasını imkânsız hale getirmektedir. Bu düzenleme Maliye Bakanlığı'nın kamu mali yönetim ve denetimi konusunda Bakanlığın kamu idareleri üzerinde olması gereken mali denetim yetkisini ortadan kaldırmaktadır. Bu maddeyle getirilen düzenleme merkezi yönetim (Maliye Bakanlığı)'in mali vesayet yetkisini harcamacı kuruluşlara devrederek ortadan

kaldırmaktadır.

Yasa ile getirilen yeni düzenlemede kamu yararı olmadığı gibi yürütmenin harcama sonrasında merkezi denetimini ortadan kaldırdığından Anayasa'nın görev ve sorumluluk başlığını taşıyan 112'nci maddesi "*Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur. Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür*" hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. Çünkü 5018 sayılı yasa ile yapılan düzenleme ile Maliye Bakanının bütçe harcamalarının yapılması sonrasındaki sorumluluk alanına ilişkin görev ve yetkisi ortadan kaldırılmaktadır.

Maliye Bakanı ve diğer bakanlar 5018 sayılı yasanın 10'ncu maddesi: "*Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için İçişleri Bakanına aittir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar*" diyerek üst yöneticilere bütçe kanunu ile verilen harcama yetkisinin "*stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde*" kullanılıp kullanılmadığı sorumluluğunu nasıl yerine getireceklerdir herhangi bir açıklık bulunmamaktadır. Bu nedenle Anayasa'nın 112'nci maddesine aykırılık taşımaktadır.

Üst yöneticiler bu sorumluluğu 5018 sayılı yasanın 11'nci maddesinde açıkça ifade edildiği üzere: "*Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve*

uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler” şeklindeki düzenleme ile yerine getirmektedirler.

5018 sayılı yasanın 11’nci maddesinde yer alan üst yöneticinin bütçe kanunlarıyla kullanımlarına verilmiş olan kaynaklardan dolayı sorumluluğunun Bakana karşı nasıl yerine getirileceği düzenlenmemiştir. Üst yöneticiler “*harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla*” yerine getirmektedirler ancak sorumlulukların yerine getirilip getirilmediği hususuna ilişkin yasanın 11’nci maddesinde ve diğer maddelerinde herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Kısaca bütçeden kamu idarelerine ayrılan kaynakların harcamalarının yapılması sonrasında siyasi sorumlu olan bakanların ve özellikle maliye politikalarının uygulanmasından hükümete karşı sorumlu Maliye Bakanı adına bu sorumluluğun nasıl yerine getirileceğine ilişkin 5018 sayılı yasada herhangi bir düzenleme bulunmaması Anayasa’nın 112’nci maddesine aykırılık taşımaktadır.

SONUÇ

Türk kamu mali yönetim ve sistemine köklü değişiklikler getiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 1990’lı yılların ortalarından itibaren Dünya Bankası (DB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Avrupa Birliği (AB)’nin baskı ve dayatmaları ile çıkarılmış, Türk mali yönetim sistemini parçalamayı amaçlayan bir düzenlemedir.

Bu yasa ile getirilmek istenen, merkezi mali gücün yetkilerinin harcamacı idarelere özerklik verilecek ölçüde dağıtılması suretiyle ademi merkezi-yerelleşmeci bir mali yapılanma yaratmaktır. Merkezi mali yönetim ve denetim yetkilerinin dağıtılmasıyla elde edilmek istenen amaç, kamu idarelerinin denetiminin özel şirketlere açılmasını sağlamaktır.

Türk kamu mali sisteminin 1980’li yıllardan itibaren neoliberal

politikalar doğrultusunda değiştirilmesi sürecinin günümüzde yarattığı sonuçlar ortadadır. Bir yıllık GSMH tutarına yakın, sürdürülemez boyutta iç ve dış borç, sürekli artan dış ticaret ve cari işlemler açığı ile ülkenin tamamen kısa vadeli dış kaynak (sıcak para) ile finansmanının sağlandığı, bıçaksırtı dengeler üzerinde sürdürülen kırılgan bir kamu maliyesi ve ekonomik yapıdır. Bu yapı içinde bütçe harcamaları içinde en yüksek pay faiz ödemelerine ayrılmakta ve uluslararası finans kuruluşları bütçede faiz dışı fazla yaratılması şartlı krediler yoluyla, ülkenin her alanında egemenlik haklarını ortadan kaldıracak ölçüde ve onur kırıcı şekilde devletin her alanına müdahale etmektedirler.

Türk kamu mali sisteminin iflas noktasına getirilmiş olmasının nedeni devletin merkezi yapısının uluslararası şirketlerin çıkarlarını esas alan neoliberal politikalar doğrultusunda çok parçalı hale getirilmiş olmasıdır. Devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesinin sorumlusu Maliye Bakanlığı, 1984 yılında nakit ve borç yönetim bütçesinin uygulayıcı biriminin Hazine Müsteşarlığı şeklinde örgütlenmesiyle başlatılmış olan görev ve yetkilerinin dağıtılması süreci, 5018 sayılı KMYKK ile harcamaların yapılması sırasında ve sonrasında kullandığı yetkilerin harcamacı idarelere devredilmesi suretiyle ivme kazanmış, 2005 yılında Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulmasıyla en son noktaya ulaşmıştır. Maliye Bakanlığı bütçenin ne harcama, ne gelir, ne de borç yönetimiyle doğrudan yetkili, yalnızca Devletin muhasebe kayıtlarını tutmaktan sorumlu bir kuruluş haline gelmiştir. Dünya Bankası tarafından başlatılan merkezi mali gücün dağıtılması, İngilizce ifadesiyle “delegation of financial power” sürecinde sona yaklaşmıştır. Nihai hedef, merkezi gücün tamamen devrini içeren, federal bir yapılanmanın gerçekleştirilmesidir.

5018 sayılı yasanın 11'nci maddesinin, bakanların, özellikle Maliye Bakanı'nın mali konulardaki siyasi sorumluluklarının gereğini nasıl yerine getirecekleri, Anayasa'nın 112'nci maddesiyle uygunluğu tartışmalıdır.

Uluslararası kuruluşların talepleri ve neoliberal politikalar doğrultusunda hazırlanmış olan 5018 sayılı yasa, sadece mali alanda yaygın usulsüzlük ve yolsuzluklara neden olarak, mali disiplinin tamamen ortadan kaldırılması ve mali iflase neden olmayacak, aynı zamanda merkezi yönetim yetkilerinin harcamacı idarelere özerklik sağlayacak derecede devredilmesini sağlayarak, ademi merkezi-yerelleşmeci bir sistemin kurulmasının da temelini

oluşturmaktadır. Bu nedenle, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu sadece bütçe harcamalarının yönetim ve denetimini düzenleyen mali nitelikte, teknik bir yasa olmayıp, merkezi devletin en temel çekirdeği olan mali gücünün dağıtılarak, Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile başlatılan fakat başarılı olamayan merkezi ulus devlet sisteminden ademi merkezi-yerelleşmeci federal yapıda bir örgütlenmeye geçişin alt yapısını oluşturacak niteliklere sahip bir düzenlemedir.

Kısaca, 5018 sayılı yasa, Dünya Bankası Türkiye temsilcisinin ifadesiyle “merkezi mali gücün dağıtılması”, İngilizce ifadesiyle “delegation of financial power”, işlevini tam anlamıyla yerine getirecek nitelikte bir düzenlemedir.

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ: Yasamayı Erksizleştirme Aracı

Sonay Bayramoğlu *

Düzenleyici etki analizi (DEA), düzenleyici devletin karakterini yansıtan araçlardan biridir. Mevcut ve yapılması tasarlanan düzenlemelerin piyasaya etkilerini, özellikle maliyetini hesaplamaya dayanan bu analiz, kamu politikası belirleme sürecini ve karar alma sürecini de kendi sonuçlarına tabii kılacak biçimde yeniden biçimlendirmektedir. Yasama ile yürütme arasındaki ilişkileri, karar alma mekanizmasını ve politika belirleme sürecini değiştiren DEA, düzenleyici devletin işleyiş mekanizmasını yansıtmaktadır. Bu çerçevede yasama erkinin yeri giderek silikleşmeye başlamaktadır. DEA, birçok kapitalist ülkede düzenleyici reformların bir parçası olarak yürürlüğe girmektedir.

Yazı, DEA'nın kimi siyasal sonuçlarına odaklanarak Türkiye'deki gelişimi ele almaktadır. Türkiye, Ocak 2007'den itibaren yasa tasarılarının potansiyel ekonomik faydalarını ve maliyetini değerlendirme kararı almıştır. Bugün, DEA küresel ticaret ve yatırım piyasalarına eklenen gelişmekte olan ülkelerde yönetişimin bir normu haline gelmektedir. Bu makale, bir karar verme aracı olarak DEA'nın, emekçi sınıfların siyasal taleplerini siyasal alandan dışlama suretiyle yasama erkini siyasal sistemin ana ögesi olmaktan çıkarmaya yöneldiğini göstermektedir. Kapitalist devletler, küresel ve yerel sermayenin çıkarlarının düzenleyici aracı kurumu olmaya başlamaktadır. Temsili demokrasinin kapitalist rejimi, demokrasiden vazgeçerek kendi krizlerinden kurtulmaktadır.

Bugün kapitalizm sayıya vurulması imkansız çıkarları, bütününden kopuk bir mali ve iktisadi verimliliğe kurban ediyor. Duverger'in¹ bu sözünün üzerinden yarım asır geçti. Bugün kapitalizm, sayıya vurulması imkansız çıkarları, sadece verimliliğe kurban etmiyor; farklı çıkarlara sahip toplumsal sınıfların bir arada yaşayabilmesini olanaksız kılacak bir devlet biçimi de inşa etmeye çalışıyor. Kapitalist devlet; rekabet ve piyasaya açılma ilkeleri etrafında küresel ticaret kurallarını temel alarak, yönetsel, hukuki ve siyasal alanda kendini yeniden tanımlama çabasındadır ve artık kapitalizm için sayıya vurulması imkansız olan hiçbir şey yoktur. Bunun son halkası, herhangi bir yasanın bir maddesinin bile parasal açıdan etkisinin ölçülmeye başlanmasıdır. Düzenleyici Etki Analizi (DEA) denilen bu yöntem, düzenleyici reformlar ve

* Yard. Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi

¹ Duverger, Maurice (1977) *Batının İki Yüzü*, Çev. Cem Eroğul ve Fazıl Sağlam, Ankara: Doğan Yayınevi, s.218.

yönetişim modelinin karar alma sürecini inşa etmektedir. Kısaca, mevcut mevzuat ve yeni önerilecek herhangi bir mevzuat değişikliğinin etkisini ölçmek olarak tanımlanan düzenleyici etki analizi, bir etki değerlendirme tekniği makyajı altında geliştirilmektedir.

Süreç, 1980'lerin başından itibaren kapitalist ülkelerde iktisadi alandaki özelleştirme ve kuralsızlaştırma politikaları ile başlamıştır. Söz konusu politikalar, sosyal devleti ve refah uygulamalarını adeta paranteze alarak, kapitalizmin tarihinde pürüzsüz bir sürekliliği inşa etmiş ve bu durum, piyasanın insan türünün biricik ve en evrensel yaşam alanı olduğu yönündeki ideolojik bombardımanın kanıtı sayılmıştır. Bu atmosfer içinde gerçekleşen iktisadi ve mali reformları hukuki, yönetsel ve siyasal alanda gerçekleştirilen reformlar, bir başka deyişle “düzenleyici reformlar” takip etmiştir.² Böylece, özelleştirme ve kuralsızlaştırma politikaları, serbest piyasa ekonomilerine yön verirken, “düzenleyici reformlar” da üst yapının piyasaya uyumlaştırılması işlevini üstlenmiştir. “Düzenleyici Reform” paketi içinde DEA'nın özgül bir yeri vardır.³ Her reform, doğal olarak ilgili olduğu alana yönelik belli bir içeriğe sahiptir; DEA ise farklı içerikteki düzenlemeleri, tek bir biçim altında şekillendirmenin aracıdır. Farklı içerikteki düzenlemeleri, yasa olarak biçim bakımından ortaklaştıran ana mekanizmanın parlamento ve yasama faaliyeti olduğu düşünülürse, DEA'nın üstlendiği işlevin hangi alanı ikame etmeye yöneldiği de kolayca anlaşılır olacaktır.

Bu çalışmada, Düzenleyici Etki Analizinin (DEA), büründüğü teknisist haleye rağmen, tümüyle siyasal ve ideolojik bir araç olduğu gösterilmeye çalışılacaktır. Bu amaçla, öncelikle DEA'nın tarihsel gelişimine kısaca değinilecek, ardından da yeni kurumcu iktisat ekolüne dayanan teorik dayanağı irdelenecektir. Türkiye'de henüz yakın zamanda mevzuata giren DEA'nın bu kısa geçmişine bakıldıktan sonra konunun siyasal sonuçları üzerine odaklanılacaktır.

TARİHSEL GELİŞİM

Düzenleyici Etki Analizi, düzenleyici reform programının

² Siyasal ve yönetsel liberalizasyon için bkz. Güler, Birgül Ayman (2005) “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, *Devlette Reform Yazıları*, Ankara: Paragraf Yay.

³ Düzenleyici reformlar hakkında bu vurgunun da yer aldığı daha geniş bir çözümleme için bkz. Bayramoğlu (2005).

temel araçlarından biridir. Bilindiği üzere düzenleyici reform programı OECD tarafından geliştirilmiştir.⁴ Düzenleyici reform programında öncelikle özelleştirilen alanların düzenlenmesine ağırlık verilmiş; bu çerçevede bağımsız düzenleyici kurumların inşası ön plana çıkmıştır. Daha sonra ise, karar alma süreçlerine yönelik öneriler ağırlık kazanmıştır. Kamu politikası oluşturma sürecinin de önemli bir parçası haline gelen DEA, düzenleyici devletin inşasında önemli bir politika aracı olarak değerlendirilebilir.

OECD Bakanlar Konseyi'nin 1995 yılında almış olduğu "Hükümet Düzenlemelerinde Kalitenin Geliştirilmesi Konusunda Tavsiye Kararı"nda ilk kez DEA'nın işlevine dikkat çekilmiştir. OECD, "düzenleyici kaliteyi geliştirme ihtiyacı" çerçevesinde "düzenleyici karar alma için kontrol listesi"nde yer alan "*sorun doğru tanımlanmış mıdır?*" şeklindeki ilk soruya yanıt olarak DEA'dan söz eder. Kavram, 1995'ten itibaren düzenleyici karar almanın bir aracı olarak geliştirilmiştir; daha etkili ve işlem maliyeti daha düşük politik seçeneklerin tercih edilmesini güvence altına almanın bir yolu olarak DEA'ya vurgu yapılmıştır.⁵ Bu tavsiye kararına göre, düzenleme yapılırken, düzenlemenin çeşitli toplumsal çevreler –özellikle iş çevresi- bakımından yol açacağı giderlerin hesaplanması gerekliliği DEA tekniğini doğurmuştur denilebilir.⁶

DEA'nın, daha önce, 1980'li yıllarda birkaç ülkede alt kademe düzenlemelerde kullanıldığı görülmektedir. Bu tekniğin kamu yönetiminin tüm alanlarında kullanılması, yasa yapma sürecine uygulanması ve yaygınlık kazanması 1990'ların ikinci yarısında başlar. Tarih, OECD raporunda da belirtildiği gibi, hükümetlerin yürürlüğe konulan düzenlemelerin meşruiyetlerini uluslararası ticaret ve rekabet kurallarına dayandırdıkları bir dönemi ifade eder.⁷ Örneğin, Genel Hizmet Ticareti Anlaşması (GATS) hizmet

⁴ Düzenleyici reform programı hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. OECD, *Report on Regulatory Reform*, 1997.

⁵ OECD, 1995, OECD Konseyinin Tavsiyesi, Ek.2 Düzenleyici Karar Alma İçin OECD Kontrol Listesi Arka Plan Notu, <http://www.basbakanlik.gov.tr/teskilat/disiliskiler/tavsiye.htm> [Erişim Tarihi: 15 Kasım 2003]

⁶ Nitekim 1995 OECD Tavsiye Kararında, OECD ülkelerinde giderek artan düzenlemelerin yarattığı rekabet karşıtı etkiler nedeniyle meydana gelen ekonomik giderlere değinilmektedir. Düzenlemelerin rekabet karşıtı etkileri, OECD, 1995, OECD Konseyinin Tavsiyesi, Ek.2, "Düzenleyici Kaliteyi Geliştirme İhtiyacı" başlığı altında ele alınmaktadır.

⁷ OECD, 2002, *Regulator Policies in OECD Countries: From Intervention to Regulatory Governance*, Paris: OECD, s.24

arzının “nesnel ve şeffaf kriterlere dayalı” olması standardını gerektirir. Bu ve benzeri standartların ulusal karar almaya uygulanmasıyla uluslararası ticaret ve rekabet önündeki kimi engeller azaltılır.⁸

DEA, OECD’nin 1997 tarihli “Düzenleyici Reform Raporu”yla daha net olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. OECD, üye ülkelere 1997’de düzenleyici reformlar ve gözden geçirmelerde düzenleyici etki analizini uygulamalarını tavsiye etmiştir. Dolayısıyla, söz konusu teknik, bundan böyle “düzenleyici reformların” ana unsurlarından biri haline gelmiştir. 2000 yılından itibaren, birçok ülkede düzenleyici reformlarla birlikte, DEA’nın düzenleyici işlemler ve yasama sürecinde uygulanması zorunlu hale getirilmiştir. 2003 yılında, Sofya’da yapılan bir toplantıda DEA’dan beklenen düzeyde yarar sağlayabilmek için 10 koşul belirlenmiştir.⁹

1. DEA’ya en üst düzeyde siyasal destek sağlamak;
2. DEA programının unsurlarına dikkatle sorumluluk vermek (desantralizasyon, programın bakanlar ve düzenleyiciler tarafından sahiplenilmesi ve karar-alma sürecine entegre edilmesi; merkezi bir birimin kurulması; DEA sürecinin yönetimi, geliştirilmesi, eğitim ve rehberlik vb. konular merkezi birimin işlevleri arasındadır),
3. Sürekli ama esnek analitik metotların kullanılması (niteliksel metotlar, fayda-maliyet analizi, risk değerlendirme);
4. Veri toplama stratejilerinin belirlenmesi ve geliştirilmesi,
5. DEA uygulamalarını planlamak,
6. DEA’yı politika oluşturma sürecine en kısa sürede entegre etme
7. Halkı yaygın bir şekilde dahil etmek,
8. Sonuçları açıklamak,
9. Düzenleyicileri eğitmek,
10. DEA’yı mevcutların yanı sıra yeni düzenlemelere de uygulamak.

Aynı toplantıda, DEA uygulamasıyla hedeflenenler ise iki madde ile özetlenmiştir: Düzenleyici reformların sürekliliğini güvence altına almak ve çeşitli yöntemlerle kamu yönetimi

⁸ Bkz. OECD, 2002, *Regulatory Policies in OECD Countries...*, s.24.

⁹ “Using RIA as a Tool in Regulatory Consultations and Communications”, REGULATORY GOVERNANCE INITIATIVE IN SOUTH EAST EUROPE, Seminar on the Use of Regulatory Impact Analysis to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence an OECD Regional Flagship Initiative, 23 – 24 JANUARY 2003, (Sofya, Bulgaristan), www.oecd.org.

kültürünün ve toplumsal ilişkilerin buna uygun çerçevede değişmesini sağlamak.¹⁰

Görüldüğü gibi, karar alma yöntemi olarak teknik bir çehreye sahip olsa da, hem reformların sürekliliğini güvenceye alma hem de toplumsal ilişkileri dönüştürme hedefleri nedeniyle DEA siyasal bir araçtır. OECD, DEA'yı analiz ve bilgi verme gibi yönleri bulunan bir yöntem, bir araç olarak tanımlar. OECD'ye göre DEA, hükümet eylemlerinin doğurabileceği potansiyel etkileri sistematik ve istikrarlı bir şekilde tetkik etme yöntemi olduğu kadar, karar alıcılara da bir bilgi iletme yöntemidir; ayrıca bu tekniğin gücü elbette *belirleyici* olmasından kaynaklanmaktadır ve DEA tek başına bazı kararlar almasa da siyasal tartışmaları ve yönelimleri belirleme gücüne sahiptir.¹¹ Böylece OECD, DEA'nın doğrudan siyasal içerikli bir yöntem olmadığını söylemekle birlikte sonuçları bakımında siyasal etkisine işaret etmektedir. Oysa DEA sonuçlarının yanısıra, uygulanma biçimi, karar alma sürecinde meydana getirdiği değişiklikler ve nedenleri itibarıyla de siyasal bir araçtır.

İŞLEM MALİYETİ İKTİSADI

Düzenleyici Etki Analizi, esas olarak hukukun piyasaya maliyetini bir başka ifadeyle hukukun işlem maliyetini hesaplamaya dönük bir yöntemdir. Bu yöntem, teorik kaynağını Yeni Kurumcu İktisat ekolünde özellikle işlem maliyetleri iktisadında bulur. İşlem maliyetleri iktisadı ise, 1990'ların Nobel ödüllü iktisatçıları Coase ve North'un katkıları ile geliştirilmiştir.

İşlem maliyeti kavramı Ronald Coase'a atfen kullanılmaktadır.¹² 1937 yılında kaleme aldığı "Firmanın Doğası" (the nature of the firm) isimli makalesinde Coase, üretim faktörlerinin serbestçe alınıp satıldığı iyi işleyen bir piyasa örgütü olmasına rağmen neden üretici birim olarak firmanın ortaya çıktığını, başka bir ifadeyle, neden üretimin doğrudan piyasada değil de firma özelinde yapıldığını sorunsallaştırmış ve konuyu işlem maliyetleri çerçevesinde ele almıştır.¹³

Coase'a göre insan toplumunun refahı mal ve hizmet akışına

¹⁰ "Using RIA..." a.k.

¹¹ OECD (2001) *Regulatory Policies in OECD Countries From Intervention to Regulatory Governance*, PUMA/REG (2001) 10/REV1, Paris: OECD.

¹² Demir, Ömer (1996) *Kurumcu İktisat*, Ankara: Vadi Yay. s. 210.

¹³ Coase, firmayı ekonomide bir üretim birimi olmanın yanı sıra bir yönetim birimi olarak ele almak gerekliliğine vurgu yapar. Yerleşik iktisat, firmayı daha çok üretim boyutuyla ele alırken işlem maliyeti iktisadı, vurguyu ikinciye kaydırmıştır.

bağlıdır; bu ise, refahın ekonomik sistemin üretkenliğine bağlanması demektir. Adam Smith ekonomik sistemin üretkenliğinin uzmanlaşmaya (iş bölümü) bağlı olduğunu savunurken, Coase, uzmanlaşma eğer değişim varsa ve değişim maliyeti (işlem maliyeti) düşükse olur diyerek, vurguyu değişim maliyetlerine kaydırır. Değişim maliyeti ise, bir ülkenin kurumlarına -hukuk düzeni, siyasal sistemi, sosyal sistemi, eğitim sistemi, kültürel yapısı vb. bağlıdır. Yeni kurumcu iktisat okulu, bir ekonominin performansını kurumların yönettiğini ve bu kurumların ekonomik sistem açısından önemini ortaya koymuştur. Coase, kurumların değişim maliyetlerini tek bir firmaya değil firmalar düzenine bakarak çözümler.¹⁴

Firmanın doğası analizinden başlarsak, piyasadaki işlemlerin ya da firma içindeki yönetimin koordinasyonunun görece maliyetlerini belirleyen faktörleri keşfederiz. Analizimizi tek bir firmaya hapsedemeyiz. Firma içindeki koordinasyon maliyetleri ve işlem maliyetleri düzeyi, diğer firmaların çıktılarını satın alma kabiliyetinden etkilenir ve bu çıktılara arz kabiliyeti, kısmen onların karşı karşıya bulunduğu işlem maliyetleri düzeyi ve koordinasyon maliyetlerine bağlıdır. İlgileneceğimiz şey, bu karmaşık ve birbiriyle ilişkili yapıdır. Buna kanunları, sosyal sistemi, kültürü, teknolojik değişiklikleri (dijital devrim gibi) ekleyin; ve karşınızda uzun zamanda keşfedeceğiniz karmaşıklaşmış karşılıklı ilişkilerin ördüğü bir doğa bulursunuz. Bunu yaptığınızda, ekonominin tümü şimdi bizim “yeni kurumcu iktisat” diye çağırdığımız şey haline gelecek.

Düzenleyici etki analizini yeni kurumcu iktisadın kavramlarıyla şöyle tanımlayabiliriz: her yeni yasa, her tür mevzuat yeni bir kural koymadır. Bu kurallar bütünü kurumları oluşturmaktadır. Kurumların etkilerinin maliyetinin hesaplanması, ya da piyasaya etkisinin hesaplanması, hangi kurumların daha etkin olduğunu anlamayı kolaylaştıracaktır. Böylece, kurumların piyasa üzerindeki etkileri de hesaplanabilecektir.

Yeni kurumcu iktisat, mal ve hizmetlerin el değiştirmesi sırasında ortaya çıkan işlem maliyetlerinin sistematik bir biçimde sözleşme yapılarını, piyasa ve iktisadi kurumların örgütlenmesini etkilediğini; işlem maliyetleri yükseldiğinde iktisadi güçlerin işlem maliyetlerini düşürecek yeni düzenlemelere doğru ekonomiyi kaydıracaklarını söyler.¹⁵

Bu çerçeveden bakıldığında, DEA'nın, düzenleyici devletin işlem maliyetlerini nasıl azaltacağı sorulabilir. DEA'nın maliyetinin yüksekliği düşünülürse, bu soruya olumlu bir yanıt

¹⁴ Ronald Coase, “The New Institutional Economics”, *The American Economic Review*, Volume 88, Issue 2 May 1998, 72–74.

¹⁵ Ömer Demir, *Kurumcu İktisat*.

vermenin imkanı yoktur; fakat yeni bir devlet sisteminin inşasının bir parçası, parlamento, siyasal partiler gibi demokratik kurumları sistemin temeli olmaktan çıkaracak işlevsel bir araç, daha da önemlisi, toplumun büyük çoğunluğunun etkisine kapalı bir sistem yaratma yeteneği bakımından bakarsak sorulara verilecek yanıt elbette değişecektir.

YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİSİ BAKIMINDAN DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

Düzenleyici etki analizi, yasa yapma sürecine parlamenterlerin müdahalesini engellemekte ve tümüyle rekabet ve piyasaya açıklık ilkelerine sadakatle bu süreci yeniden tanımlamaktadır. Buna göre kanun ya da kanun hükmünde kararname tasarılarına DEA analizi yapılmakta ve sonuçları tasarılarla birlikte parlamentoya sunulmaktadır. Süreç, parlamentonun zaten tartışmalı olan işlevini büyük ölçüde ortadan kaldırmaktadır. Her ne kadar DEA, karar alanları bağlamasa da bunun zamanla bir sorun haline geleceği açıktır. Zira politika oluşturma sürecine DEA'nın entegre edilmesinin temel nedeni, düzenleme sürecini düzenleyici devletin mantığına göre oluşturmaktır.¹⁶

Öte yandan DEA kamu politikasının sistematik bir parçası haline gelinceye kadar, bir başka ifadeyle, kamu kültürü, idari ve siyasal kültüre bütünüyle kar düsturu egemen oluncaya kadar, DEA'nın korunması, siyasal iktidar tarafından kollanması ve desteklenmesi gerekmektedir. OECD'nin DEA için belirlediği ilk ölçüt olan *DEA'ya en üst düzeyde siyasal destek sağlamak* bu anlama gelmektedir. OECD kendi metinlerinde bunu açık bir biçimde belirtmektedir.¹⁷

...[DEA'nın] [h]ükümet politikalarını oluşturma sürecine entegre olması için düzenleyiciler, politikacılar, çıkar grupları ve kamunun belirgin bir kültürel değişikliği yaşaması gerekmektedir. Demek ki DEA'nın uygulanması uzun dönemli bir süreçtir; [DEA] ta ki bir ülkenin siyasal ve idari kültürünün sistematik bir parçası haline gelene kadar sürekli desteklenmesi gereken ve siyasal olarak arkasında durulması gereken bir düzeydir.

1950'li yıllarda yasamadan zorunluluklar sonucu ya da baskı yolu ile koparılan bazı yetkilerin yürütmeye ya da bürokrasiye devredilmesi, teknik verimliliği yüksek, hiyerarşik ve otoriter

¹⁶ Bkz.OECD (2005) *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries, Challenges for Developing Countries*, South Asian-Third High Level Investment Roundtable, Dhaka, Bangladesh.

¹⁷ OECD, *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries, Challenges for Developing Countries*, s.29

devlet tipinin gelişmesine yol açacağı gerekçesiyle eleştirilirdi.¹⁸ Oysa bugün yaşanan sadece yasamadan bir takım yetkilerin kopartılmasından ibaret değildir; yasama süreci bir bütün olarak kendine dışsal bir mantığın koşullandırmasına tabi hale getirilmektedir. Öyle ki, DEA ile açılan yolda, iktisadi rasyonalite gerekçesini kendisine dayanak yapan küçük bir grup teknik vasıflının “bilimsellik” nitelemesi ile yasama faaliyetini belli bir toplumsal grup adına yerine getirmesi mümkün olmaktadır. Böyle bir sistemde parlamenterlere düşen görev, kar düsturunun önceliğine dayanarak hesaplanmış, maliyeti belirlenmiş kanun tasarılarını onaylamaktan ibarettir.

Ekonominin siyasetin etki alanından özerkleştirilmesi esprisi içinde erkler bütünleşmesini ekonomi alanında yeniden tesis eden bu müdahale, aslında, siyasal alanın ekonomi tarafından sömürgeleştirilmesi anlamına gelmektedir ki bu nokta kapitalist düzenleyici devlet modelini diğer kapitalist devlet biçimlerinden farklılaştıran en kritik özelliğdir. Bu durumda, ekonominin siyasetten arındırılması hedefinin birincil önceliği, gerçekte, emekçi sınıfların bölüşüm ilişkilerine müdahale olanağının önünü kapatmaktır. Bu işlemin, popülizme artık geçit verilmeyeceği şeklindeki savunusu ise, *popula*'ya (halka) konan bariyerin başka terimlerle ifade edilmesi diye de görülebilir.

Düzenleyici reformlar, DEA yönteminin bir kez daha açığa çıkardığı gibi, esas olarak, parlamento ve siyasal partiler gibi kurumların üzerinde yükselen ve uzun zamandır zayıflayan siyaset alanını dönüştürmektedir ve düzenleyici devlet rejimi içinde onları temel kurumlar olmaktan çıkarmaktadır. Düzenleyici devletin karar alma modeli, siyasal partiler ve parlamenterlerden ziyade piyasaya tapar teknik uzmanları içermektedir. Bir başka ifadeyle yasama faaliyetine DEA'nın uygulanması, herhangi bir yasa tasarısının sonuçlarının –özellikle toplumsal sınıflar bakımından- hesaplanması ve tamamen teknik bir uzman ekip tarafından yasanın çözümlenmesi anlamına gelmektedir. Sosyal konular söz konusu olduğunda böyle bir analizin gerektirdiği yüksek maliyet bir yana, uygulama, bir toplumun yasama sürecinin bir avuç uzmana bırakılması demektir.

Yasama sürecini kapsamayan DEA uygulamalarından çıkan sonuçlar bile, bu yöntemin çok pahalı, uzun zaman gerektiren ve üstelik eksik ve hatalı veri tabanı nedeniyle yüksek hata payı riski

¹⁸ Unat, Nermin Abadan (1959) *Bürokrasi*, A.Ü. SBF Yayınları. Ayrıca, Duverger, *Batının...*, s.153.

taşıyan bir yöntem olduğunu göstermektedir.

Örnek vermek gerekirse, ABD’de, 1997 yılı Mart ayında Kongre Bütçe Dairesi, *Düzenleyici Etki Analizi: Seçilen Kurullarda Maliyetler ve Yasama Süreci İçin Sonuçları* adıyla bir rapor yayınlamıştır.¹⁹ Raporda DEA’nın sonuçlarına ilişkin şu saptamalar yer almaktadır:

(1) Her bir düzenleyici etki analizi çok uzun zaman gerektirmektedir. Ortalama olarak her bir analiz için 3 yıla ihtiyaç duyulmaktadır; her analiz için gereken süre değişse de analiz süresi 6 haftadan başlayıp 12 yılı aşkın bir süreye kadar uzanabildiği söylenebilir.

(2) İkinci olarak, işlem genellikle çok pahalıya mal olmaktadır; örneğin yapılan bir çalışmada bir örnek üzerinde 85 analiz uygulanmış ve her DEA ortalama 570.000 \$’a mal olmuştur²⁰; yine konuya göre değişmekle birlikte şu ana kadar yapılan analiz maliyetleri 14.000 \$ ile 6 milyon \$ dolar arasında oynamaktadır.

(3) Üçüncü olarak, bir analiz için toplanan veriler ve verilerin değerlendirilmesinde her zaman yanıtız kalan sorular bulunmaktadır.

Bu sonuçların büyük çoğunluğu, -maliyet, gerekli zaman ve analiz hata payı- mühendislikle ilgili alanlara ilişkin bulgulardan hareketle elde edilmiştir. Raporda, söz konusu analizlerin, sosyal ve siyasal alanlara doğru kaydıkça, giderek karmaşık bir hale geldiği belirtilmektedir. Bu da anlaşılırdır, zira, sosyal ve siyasal konularda analize dahil edilecek veriler, çeşitlilik, görelilik ve çok sayıda faktörün belirleyiciliği gibi özelliklere sahiptir.

Siyasal ve sosyal konularda karar alma süreçlerinin DEA aracılığıyla teknikleştirilmesinin sonuçları sadece yukarıda dile getirilenlerle sınırlı değildir. Elbette maliyet yüksekliği, çok ciddi bir borç yüküyle karşı karşıya olan Türkiye gibi bir ülke için başlı başına önemlidir; nitekim OECD’nin yapmış olduğu bir hesaplama göre, DEA’nın kamu yönetiminin tüm alanlarına uygulanması halinde, analiz maliyeti, o ülkenin GSMH’nin yaklaşık olarak en az yüzde 10’una karşılık gelmektedir.²¹ Fakat

¹⁹ June E. O’Neill’in yönetiminde hazırlanan rapor için bkz. Congressional Budget Office (1997) *Regulatory Impact Analysis: Costs At Selected Agencies And Implications For The Legislative Process*. <http://www.cbo.gov/ftpdoc.cfm?index=4015&type=1> [Erişim Tarihi: 15 Kasım 2003]

²⁰ Bu örnek, “The Office of Solid Waste”ın raporlarından hareketle hesaplanmış; ayrıntılı bilgi için bkz. *Regulatory Impact Analysis: Costs At Selected Agencies And Implications For The Legislative Process*, <http://www.cbo.gov/ftpdoc.cfm?index=4015&type=1>

²¹ OECD (2001) *Regulatory Policies in OECD Countries*, s.22. Örneğin İngiltere’de düzenlemenin maliyeti GASHM’nin yüzde 10 ile 12 arasında olduğu tahmin

böyle bir yöntemin yasama sürecine uygulanmasının yol açacağı siyasal sorunlar sistemiktir.

DEA'nın karar alma süreçleriyle nasıl bütünleştirildiğine dair bir örnek Meksika'dan verilebilir: Meksika'nın yasama ve yönetsel karar alma sürecine DEA'nın dahil edilmeye başlanması 2000 yılının ortalarına rastlar.²² Meksika'da kamu yönetimi reformu, 1996 yılında İdari Usul Kanununda yapılan bir reformla başlamış ve 1997 yılında kabul edilen Standartlar ve Ölçümler Kanunuyla devam etmiştir. Nihayet 2000 yılında İdari Usul Hukukunda yapılan yeni bir reformla DEA, özel iktisadi kurumların rızası da hesaba katılarak, idari ve yasama sürecindeki tüm öneriler için zorunlu kılınmıştır.

Meksika'da DEA'nın gelişimi iki şekilde ilerlemiştir: ilk olarak DEA, düzenleyici reformun ana unsuru olarak mevzuata alınmış ve hukuki dayanağı güçlendirilmiştir. Öte yandan, bir yasanın hazırlanması-kabul edilmesi-gözden geçirilmesi- ifşa edilmesi sürecinde DEA'nın nasıl uygulanacağı konusu esasa bağlanmıştır. Hukuki temellerin güçlendirilmesi demek, yasamaya ve idareye ait tüm tasarımlara DEA'nın zorunlu olarak uygulanması demektir; mali politika, ceza kanunu ve ulusal güvenlik alanları bu uygulamadan muaf tutulmuştur. İkinci şekilde iyileştirmelerle yol alınmıştır, yani DEA uygulamasını takiben izlenecek adımlar açık olarak tanımlanmıştır; örneğin, Federal Üst Düzenleme Komisyonu (COFEMER) adlı bir üst komisyona gönderilerek başlayan DEA süreci, tanımlanan çeşitli aşamalardan sonra yine COFEMER'in kendi görüşünü resmi sorumlulara bildirmesiyle son bulmuştur.²³

Buraya kadar anlatılanlar toparlanacak olursa şunlar söylenebilir: DEA, düzenleyici devletin temel işleyiş yöntemini ifade etmektedir. Bu çerçevede DEA'nın yasama sürecine ve her tür idari karar alma sürecine uygulanması söz konusudur. DEA'nın parlamenter demokratik sistemler açısından neler getireceği açık bir biçimde öngörülebilir. Bununla birlikte bu süreç henüz çok

edilmektedir. Jacobs, Scott (2006), *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making*, Jacobs & Associates, www.regulatoryreform.com, [Erişim Tarihi: 15 Eylül 2006] s.6

²² Bello-Martinez, Gustavo A. (2002) "New Developments on Regulator Impact Analysis (RIA)", *Second Conference on Good Regulatory Practice of the Sub-Committee on Standards and Conformance*, 12 Ağustos 2002, Acapulco, Mexico, www.cofemermir.org [Erişim Tarihi: 5 Kasım 2003].

²³ DEA'nın COFEMER'e iletilmesi ve COFEMER'deki izleği için bkz. Bello-Martinez, Gustavo A. (2002) "New Developments on Regulator Impact Analysis (RIA)" (özellikle 7. sayfadaki "Clear Review Process" şeması), www.cofemermir.org [Erişim Tarihi: 5 Kasım 2003]. www.cofemermir.org.

yenidir; başlangıç aşamasında olduğu için de çok fazla meşruiyete ihtiyaç duymaktadır.

DEA'nın hükümet sistemlerinde ve karar alma mekanizmalarında ne tür sonuçlar doğuracağı, OECD'nin gerçekleştirdiği toplantıların da konusunu oluşturmaktadır. Ortaklaşılın nokta ise, DEA'nın "arzulanın" sonuçları doğurabilmesi bakımında, siyasal iktidarların desteğine muhtaç olduğudur. Bazı hukukçular, düzenleyici reformlara başlangıçta yüksek oranda destek verilse bile, radikal değişikliklerin meydana gelmeye başlamasıyla bu destekte U dönüşü yaşanacağına ve böylece bu programın başarısızlıkla sonuçlanacağına dikkat çekmişlerdi.²⁴ Nitekim yapılan çalışmalar, DEA uygulamalarında, bir süre gelişme katedildikten sonra U dönüşü yaşandığını göstermektedir.²⁵

TÜRKİYE UYGULAMASI

Türkiye'de DEA, 17 Şubat 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan "Mevzuat Hazırlama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik" ile 2007 yılından itibaren yasama sürecini doğrudan belirleyecek bir yöntem olarak karşımızdadır.²⁶

Düzenleyici etki analizi, Türkiye'ye düzenleyici reform programı kapsamında önerilmiştir. OECD'nin 2002 yılında "Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek" adıyla yayımladığı raporda, devletin yeniden yapılandırılması sürecinde DEA uygulamasının olmaması önemli bir eksiklik olarak gösterilmiş, bilhassa DEA'nın yasama sürecine entegre edilmemiş olması düzenleyici reform programının başlıca zaafı olarak görülmüştür.²⁷

2003 yılında kamu yönetiminin temel ilkelerini değiştiren yasa taslağında, DEA temel ilkelerden biri olarak tarif edilir. Ancak, Cumhurbaşkanlığı'nın veto etmesi nedeniyle kanun geri plana

²⁴ Eric Milligan'ın sunuş notları: "Using RIA as a Tool in Regulatory Consultations and Communications", Regulatory Governance Initiative In South East Europe, *Seminar on the Use of Regulatory Impact Analysis to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence*, An OECD Regional Flagship Initiative, 23 -24 Ocak 2003, Sofya, Bulgaristan, notlar için bkz. www.oecd.org [Erişim tarihi: 23.12.2003]

²⁵ Scott, J, (2006), *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making*, s.7

²⁶ Konu, Mevzuat Hazırlama ve Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin dördüncü Bölümünde, Çeşitli ve Son hükümler başlığı altındaki 24. maddede düzenlenmiştir.

²⁷ OECD (2002) *Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek*, Çev.Vedat Uras ve Ahmet Arslanoğlu, Ankara: OECD&Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı.

itilir.²⁸

17 Şubat 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile birlikte DEA’nın kamu politikası oluşturma sürecinin doğal bir parçası haline geldiğini söyleyebiliriz. 28 maddeden ve eklerden oluşan yönetmeliğin Tanımlar bölümünde, 3. maddenin c fıkrası Düzenleyici Etki Analizinin tanımını yaparken 24. madde DEA hükmünü düzenlemektedir.

“Düzenleyici etki analizi

MADDE 24 - (1) Yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon YTL’yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bu miktara gerekli görülen hâllerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir.

(2) Başbakanlık, etkisi on milyon YTL’nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir.

(3) Millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları için düzenleyici etki analizi hazırlanmaz.

(4) Düzenleyici etki analizi teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanır.

(5) Düzenleyici etki analizinde ek-1’de belirtilen hususlara yer verilir. Düzenleyici etki analizi hazırlanırken mevcut istatistiki verilerden de yararlanılır.”

Yönetmeliğe göre, DEA, etkisi on milyon YTL’yi geçmesi tahmin edilen kanun taslakları ve kanun hükmünde kararname taslakları için zorunlu olarak uygulanacaktır. Yönetmeliğin Eklerinde Düzenleyici Etki Analizinde yer alacak hususlar yer almaktadır:

Ek- 1: Düzenleyici Etki Analizinde Yer Alacak Hususlar

- 1- Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebeplerin neler olduğu, düzenlemenin türünün doğru seçilip seçilmediği.
- 2- Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin neler olduğu, faydaların maliyetleri haklı çıkarıp çıkarmadığı.
- 3- Düzenlemenin bütçeye ek malî yük getirip getirmediği, getiriyorsa yaklaşık maliyetin ne olduğu.
- 4- Düzenlemenin yeni bir teşkilat kurulmasını veya kadro ihdasını öngörüp öngörmediği ve bunların gerekli olup olmadığı.
- 5- Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin neler olacağı.

²⁸ Kamu Yönetimi Temel Kanununda DEA daha önce yazdığım “Kamu Yönetimi Reformu ve Düzenleyici Etki Analizi (Tasarı madde 5.c hükmü)” başlıklı çalışmada ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır; Bu nedenle aynı konuya yeniden değinmeyeceğim. Bkz. Bayramoğlu, <http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/deason.pdf>

- 6- Düzenlemenin kırtasiyeciliği ve bürokratik formaliteleri artıran yönlerinin bulunup bulunmadığı.
- 7- Düzenleme yapılırken ilgili tarafların görüşlerini beyan etme fırsatı bulup bulmadığı.
- 8- Düzenlemenin uygulanabilir olup olmadığı, düzenlemeye uyumun nasıl sağlanacağı, uygulamanın nasıl takip edileceği.
- 9- Düzenleme ile yetki ve sorumluluk verilen idarenin doğru seçilip seçilmediği.
- 10- Düzenlemenin etkilerinin nasıl ölçüldüğü.

Düzenleyici etki analizi için geliştirilmiş özel bir yöntem yoktur; genellikle, fayda/maliyet analizi, maliyet etkinliği veya maliyet/çıktı analizi, mali / bütçe analizi, sosyo-ekonomik etki analizi, sonuç analizi, rıza maliyeti analizi ve ticaret etkisi analizi gibi yöntemlere başvurulmaktadır. Ülkelerin en çok kullandığı yöntem fayda-maliyet analizidir.²⁹

OECD'nin yanı sıra, AB üye olma sürecinde DEA'yı zorunlu kılmaktadır; özellikle tarama sürecinde AB uzmanlarının kılavuzluğunda DEA uygulamasına başvurulmaktadır.³⁰

DEĞERLENDİRME

Kapitalist devlet biçiminde gözlemlenen dönüşümün arkasında, ekonomik zorlamalar ve dayatmalarla ortaya çıkan küreselleşen ekonomik sistemin piyasa mantığı aranmalıdır. Küreselleşmeyi, piyasa mantığını yaygınlaştıran yeni uluslararası ticaret kuralları olarak görmek de mümkündür. Bu koşullar altında, yasama sürecinde meydana gelen dönüşüm, şirket mantığının yasalara içselleştirilmesi şeklinde ele alınabilir. Buna Karl Polanyi'nin ifadesiyle "toplumun piyasalaşması" da denilebilir. Peki "piyasalaşma" ne anlama gelmektedir? Bu noktada dikkatleri, alandan (piyasa) aktöre (şirket) yöneltmekte fayda vardır. Zira şirket, piyasa mantığının temsilcisi ve taşıyıcısı niteliğindeki temel analiz birimidir.

²⁹ OECD, *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries, Challenges for Developing Countries*, s.19

³⁰ OECD ile ortak olarak düzenlenen düzenleyici etki analizi eğitim çalışmaları halen devam etmektedir. Türkiye'de Düzenleyici Etki Analizi eğitim çalışmaları başlamıştır; eğitimler OECD uzmanları tarafından verilmektedir. *Düzenleyici Etki Analizi (RIA) Eğitim Programı 29 Kasım-3 Aralık 2004, TÜSSİDE, Gebze*, www.basbakanlik.gov.tr [Erişim Tarihi: 7.02.2005]. Bu programdan önce, Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Teşkilatına (OECD) bağlı Kamu Yönetimi ve Bölgesel Kalkınmalar Direktörlüğü (GOV) tarafından Hükümet Merkezleri Üst Düzey Memurlar Toplantısı 7-8 Ekim 2004 tarihinde İstanbul'da Sepetçiler Kasrında düzenlenmiştir. Toplantının ana gündemi "Karar alma sürecinde yeni teknolojilerin kullanımı: bilgi, iletişim ve organizasyon üzerindeki etkileri"ydi.

Şirket, doğası gereği, bir yandan hissedarların çıkarlarını gözeterek kârını arttırmaya, bir yandan da ürettiği mal ve hizmetin fiyatını piyasada rekabet etmesine izin verecek kadar düşük tutmaya dikkat eder. Bir başka ifadeyle, şirket doğası gereği kâr güdüsüyle hareket eder. Bu çerçevede küreselleşme, günümüzün piyasa mantığı doğrultusunda, şirketlerin kârını arttırmasına olanak sağlayan yeni pazarların ve yeni alanların keşfi anlamına gelmektedir. Yeni alanların başında, sağlık ve eğitim hizmetlerinin geldiği bilinmektedir. Kamu hizmeti tanımının uluslararası kuruluşlarca değiştirilmesi sonucunda, resmi olarak artık bu alanlar uluslararası serbest ticaretin konusu haline gelmiştir. Meta dışı alanların ticarete ve uluslararası ticarete konu edilmesinde Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) rolü tayin edici olmuştur. DTÖ'nün kamu hizmeti tanımına getirdiği yeni yaklaşım, neredeyse tüm meta dışı alanları serbest ticaretin doğrudan konusu haline getirmiştir.³¹

Yönetmel ya da siyasal herhangi bir karar alma sürecinde uyulması gereken kuralları ve yöntemleri anlatan DEA, siyasal karar alma süreçlerini küresel ticaret kurallarına uygun olarak inşa etmek için geliştirilmiştir. Buna göre, hükümetler ve parlamentolar karar alırken, bu kararların uluslararası ticaret açısından etkilerini ve sonuçlarını, DEA analiziyle hesaplatılmak ve buna uygun karar almak durumunda kalmaktadır.

Düzenleyici devlet aygıtının, halkı, karar alma süreçlerinden hangi mekanizmalarla ihraç edeceğini daha açık bir biçimde görebilmek için, DEA'yı daha net bir biçimde görmek gerekmektedir. Genellikle DEA şu argümanlarla savunulmaktadır.

Düzenleyici Etki Analizi, politize olmuş karar alma sürecinin yerini alarak rasyonel, saydam ve açık bir karar alma sürecini inşa edecektir.

Siyasal karar, tanım gereği mutlaka en rasyonel, en doğru, en adil, en haklı kararlardan oluşmaz; siyasetçinin ilgisi, antipatisi, tutkuları, heyecanları alınan kararları etkiler. Duverger'in ifadesiyle "siyasal kararın amacı çeşitli ve birbirine zıt menfaatleri ve durumları uzlaştırmaktadır."³²

Bir başka ifadeyle, bir toplumu ilgilendiren kararlar eninde sonunda siyasal karaktere sahiptir. Rasyonel, saydam ve açık bir

³¹ Meta dışı alanların uluslararası ticarete konu olmasında ilk günah, fikri mülkiyet haklarının uluslararası ticarete açılmasıdır. Bu önemli karardan sonra, birçok uluslararası ticaret hukukçusuna göre artık her şey ticaretin konusu haline gelebilir.

³² Duverger, *Batının İki Yüzü*.

karar alma süreci diye tanımlamak, DEA'yı siyaset dışına itmez, ancak siyasal kimliğini örtmeye yarar.

Düzenleyici Etki Analizi, karar alma yerine geçen bir araç değildir. DEA, karar alma sürecinin kalitesini artırmayı amaçlayan, politika oluşturma sürecinin bir parçasıdır. Karar alıcı konumundaki DEA'nın sonuçlarıyla kendilerini bağlamak zorunda değildir.

Bu argüman ilginçtir. Zira bütün bir kamu politikası oluşturma süreci belli ilkelerle belirlenmekte, kararların adım adım nasıl alınacağı belirtilmektedir. Bir bakıma karar alıcının tercih alanının güçlü bir biçimde sınırlandırılması söz konusudur. Tıpkı birey tercihlerinde olduğu gibi karar alıcı tercihleri de öznel keyfiyete göre değil, mevcut norm ve kurallara göre gerçekleşir. DEA aracılığıyla norm ve kural tekeli elinde bulunduranlar, bundan bağımsız olarak karar tercihlerinin olabileceği gibi bir düşünceyi de ortaya koyarak “yüreklere su serptiklerini” düşünüyor olabilirler. Gerçekte olacak olan, DEA dışı bir karar alınması söz konusu olduğunda, kaçınılmaz olarak üzerine “kural-dışı” etiketinin yapıştırılacak olmasıdır.

Düzenleyici etki analizleri, yeni bir kanun ve/veya mevzuat değişikliği dolayısıyla ortaya çıkacak maliyet ve faydalarla ilgilenmektedir.

Kimin faydası ve maliyeti? Buna OECD'nin raporundan yanıt verilebilir: “Ticaret perspektifi ve rekabet kriteri DEA'nın güçlü bileşenleri olmalıdır; düzenleyici karar alma sürecinde bu kriterlerin entegre edildiğinden emin olmak gerekir.”³³ Bu tür düzenlemeler, doğrudan ilgili şirketler üzerindeki etki ve faydaları ön plana koymaktadır.³⁴

Düzenleyici reformlar ve DEA ile ilgili karşımıza çıkan temel sorun her aşamada “kimin adına” ya da kimin çıkarına” sorusunu sormadan bu politikaları anlamanın güç olmasıdır. Bugüne kadar demokrasinin halkın her kesiminin yönetime katılmasına olanak sunduğu iddiası elbette lafta kalmıştır. Lafta, ya da şekilde kalması bu konunun önemsiz olduğunu göstermez. Daha da önemlisi, söz konusu reformların işe şekli unsurları da yok etmekle başlamaları, bu hakların ne denli önemli olduğunun göstergesidir. Şurası açıktır ki, yasal düzenlemede önceliği, kamu yararı ve toplum çıkarı noktasından kaydırarak piyasa etkisine odaklamak, emekçi

³³ OECD, *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries, Challenges for Developing Countries*, s.19

³⁴ DTM, *Düzenleyici Etki Analizleri ve AB Müzakere Süreci*, 2006.

sınıfların siyasal iradelerini siyaset düzleminden kazımak demektir. DEA, temsili demokrasinin “temsil” krizini, demokrasinin özünü zedeleyerek çözüme kavuşturduğu ölçüde, sermaye iktidarı da yalınlaşarak bireysel ve toplumsal ilişkilerimizi denetimine alacaktır.

KAYNAKÇA

- Bayramoğlu, Sonay (2004) “Kamu Yönetimi Reformu ve Düzenleyici Etki Analizi (Tasarı 5-c Hükümü), <http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/deason.pdf>
- Bayramoğlu, Sonay (2005) “Türkiye’de Devletin Değişen Karakteri ve Düzenleyici Reformlar”, *Toplum ve Hekim*, Cilt 20, Sayı 1.
- Bello-Martínez, Gustavo A. (2002) “New Developments on Regulator Impact Analysis (RIA)”, *Second Conference on Good Regulatory Practice of the Subcommittee on Standards and Conformance*, 12 Ağustos 2002, Acapulco, Mexico, www.cofemermir.org [Erişim Tarihi: 5 Kasım 2003].
- Coase, Ronald (1988) “The New Institutional Economics”, *The American Economic Review*, Volume 88, Issue 2 May.
- Congressional Budget Office (1997) *Regulatory Impact Analysis: Costs At Selected Agencies And Implications For The Legislative Process*, <http://www.cbo.gov/ftpdoc.cfm?index=4015&type=1> [Erişim Tarihi: 15 Kasım 2003].
- Demir, Ömer (1996) *Kurumcu İktisat*, Ankara: Vadi Yay
- DTM (2006) Düzenleyici Etki Analizleri ve AB Müzakere Süreci, DTM Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü Yay. http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/TICARET/ETK__ANALIZI%20RAPOR-son.doc
- Duverger, Maurice (1977) *Batının İki Yüzü*, Çev. Cem Eroğul ve Fazıl Sağlam, Ankara: Doğan Yayınevi.
- Güler, Birgül Ayman (2005) “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, *Devlette Reform Yazıları*, Ankara: Paragraf Yay
- Jacobs, Scott (2006), *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making*, Jacobs& Associates, www.regulatoryreform.com, [Erişim Tarihi: 15 Eylül 2006]
- Milligan, E. (2003) “Using RIA as a Tool in Regulatory Consultations and Communications”, *Regulatory Governance Initiative In South East Europe, Seminar on the Use of Regulatory Impact Analysis to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence*, An OECD Regional Flagship Initiative, 23 - 24 Ocak 2003, Sofya, Bulgaristan. www.oecd.org [Erişim Tarihi: 3.01.2004]
- OECD (1995) OECD Konseyinin Tavsiyesi, Ek.2 Düzenleyici Karar Alma İçin OECD Kontrol Listesi Arka Plan Notu, <http://www.basbakanlik.gov.tr/teskilat/disiliskiler/tavsiye.htm> [Erişim Tarihi: 15 Kasım 2003].
- OECD (1996) *Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments?*, OCDE/GD(96)64, Paris.

- OECD (2001) *Regulatory Policies in OECD Countries From Intervention to Regulatory Governance*, PUMA/REG (2001) 10/REV1, Paris: OECD.
- OECD (2002) *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek*, Çev. Vedat Uras ve Ahmet Arslanoğlu, Ankara: OECD&Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı.
- OECD (2004) *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*, Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee, www.oecd.org [Erişim Tarihi: 15 Eylül 2006]
- OECD (2005) *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries, Challenges for Developing Countries*, South Asian-Third High Level Investment Roundtable, Dhaka, Bangladesh, www.oecd.org [Erişim Tarihi: 15 Eylül 2006].
- Unat, N. A. (1959) *Bürokrasi*, A.Ü. SBF Yayınları.

TÜRKİYE’DE ULUSLARARASI ALANA YENİ BİR EKLEMLENME YOLU Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

Tekin Avaner*

Türkiye’de serbest piyasa sistemine geçişle birlikte idare hukukçuları tarafından Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK) adı verilen ve gittikçe yaygınlaşan yeni idari özelliklere sahip kurumlarla karşılaşmıştır. Bu kurumlar henüz çerçeve bir kanunla tek biçime kavuşamamışlardır. BDK yapılanmasının geleneksel yapıyı, hem iç hem de dış ilişkiler bakımından kırması ve yeni ilişki biçimleri ile yeni özneler oluşturmaya başlaması, yazının temel sorunsalını oluşturmaktadır. Ancak BDK’ların, uluslararası örgütler, ulus-devletler gibi diğer dış politika aktörlerine göre sürece girişi henüz erken dönem olarak görülmelidir, dolayısıyla da bir dış politika aktörü olarak etkinlikleri henüz bunlarla karşılaştırılmamalıdır. BDK’lar kendi sektörel alanlarındaki uluslararası kurumlar ile çeşitli ilişkilere girmektedirler. Bu ilişkilerin niteliği kuruluş yasalarından yola çıkılarak araştırılmakta ve değerlendirilmektedir.

Ulusal yönetimler açısından, uluslararası ya da devletler üstü yapılara üye olmak koşuluyla uluslararası alana eklemleme, yeni bir gelişme olarak değerlendirilmeyebilir. Ancak, yeni liberal siyasaların, küreselleşme adı verilen gelişmelerle birlikte yaygınlaştığı günümüzde, devletin bu siyasalar doğrultusunda bir kez daha yapılandırıldığı bir süreçte, bağımsız düzenleyici kurum (BDK)¹ adı verilen yeni idari yapıların, inşa sürecinin önemli araçları haline geldikleri anlaşılmaktadır. Türkiye bu yöndeki gelişmelerin merkezindeki ülkelerdendir. Bu gelişmeler, ona, hep “etkilenen” konum biçmiş görünmektedir.

Türkiye’de serbest piyasa sistemine geçişle birlikte gittikçe yaygınlaşan bu kurumlar, taraftarlarınca, vahşi liberalizmin evcilleştirilmesi olarak görülmektedir. Süreç incelendiğinde, kurumların sayısında birdenbire artış yaşanmış olduğu ortaya çıkmaktadır. Üstelik daha pek çok alanda düzenleyici denetleyici bağımsız yapıların kurulmasının tasarlanmış olduğu ya da çeşitli kesimlerce bu kurumlara talepkâr olduğu da anlaşılmaktadır.

* AÜ SBF Araştırma Görevlisi

¹ Öğretide bağımsız düzenleyici kurumlar yerine bağımsız idari otoriteler, özerk kurullar, regülatörler, bağımsız düzenleyici kurullar, regülasyon idareleri, bağımsız üst kurullar, düzenleyici ve denetleyici kurumlar gibi değişik adlandırmalarda bulunmaktadır.

Ancak şimdilik “birinci dalga yapıları”nın kurumsallaşmaya bırakıldığı izlenimi edinilmektedir. Bu arada, “birinci dalga yapıları”, kamusal hayatın pek çok alanında düzenleme, denetleme, yaptırım uygulama, danışma ve uyuşmazlık çözme gibi işlevsel görevleri üstlenmiş bulunmaktadır. Hem bu işlevsel özellikleri hem de kimi yapısal özellikleri nedeniyle, BDK’lar, klasik kurumlardan ayrılıp, yasama, yürütme ve yargı benzeri özellikleri nedeniyle ulusal kamu yönetiminde önemli bir yer işgal etmeye başlamışlardır.²

BDK yapılanmasının geleneksel yapıyı hem iç hem de dış ilişkiler bakımından kırması ve yeni ilişki biçimleri ile yeni öznelere oluşturmaya başlaması, yazının temel sorunsalını oluşturmaktadır. Bu yazıda, Türkiye’de yeni idari yapılar olarak görülen ve özellikle de 1990’lardan sonra sayıları hızla artan BDK’ların, uluslararası karar mekanizmalarına yeni dış politika aktörleri olarak eklenmekte oluşları, farklı ilişki biçimleri ve farklı örnekler bağlamında tartışılacaktır.³

BDK’lar kendi sektörel alanlarındaki uluslararası kurumlar ile çeşitli ilişkilere girmektedirler. Bu ilişki biçimi gerçekte mekân ölçeğine göre bölgesel ya da küresel olarak ayrılabilir. Ancak bu ayırımın araştırıcıya nitelik katkısı bulunmamaktadır. Bir başka deyişle, eğitim, teknik işbirliği, deneyimlerinden yararlanma amacıyla ortaya konan standart ilkeler oluşturma çabası, her iki düzlemde de ortaktır. Dolayısıyla üye kurumlara olan etkileri de

² BDK’ların ortaya çıkışında iki yönün bulunduğu vurgulanmaktadır. Bunlardan ilki, bu yeni düzenleyici kurumların özellikle kamusal yaşamın hassas sektörleri olarak da nitelenen sermaye piyasası, görsel ve işitsel iletişim gibi alanlarda hem düzenleyici hem de denetleyici işlevlere sahip olması iken, bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturarak yeni bir yapılanmaya yönelmenin bir başka nedeni, “aynı anda hem hakem hem de oyuncu olunamaz” düşüncesi ve bu nedenle yapılan düzenleme (regülasyon) faaliyetidir. Bunu önlemek için de “devletin hala birçok ekonomik faaliyeti dolaylı ya da doğrudan üstleniyor olması olgusu karşısında, düzenleme faaliyetinin merkezi idareden bağımsız çalışan kamusal organlar tarafından üstlenilmesinin daha uygun olacağı ” ileri sürülmektedir. Bir başka deyişle, “kamunun yürüttüğü kimi hizmet sektörlerinin (örneğin elektrik, telekomünikasyon vb.) özel kesime devredilmesi sonucu, özel girişim yanında kamunun da “işletici” olarak etkinliğini sürdürmesi karşısında, “işletici” ile “düzenleyici”nin ayrılması” gerekliliğinin ortaya çıkmasıdır. Ancak, temelde bunların, yeni sağ politikaların, 1980 sonrası az gelişmiş ülkelere yöneltilmiş uygulama araçları olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Bkz. *AB’ye Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması*, TOBB, Ankara, Mayıs 2000, s.37.

³BDK’ların, uluslararası örgütler, ulus-devletler gibi diğer dış politika aktörlerine göre sürece girişi henüz erken dönem olarak görülmeli ve bir dış politika aktörü olarak etkinlikleri henüz bunlarla karşılaştırılmamalıdır. BDK’ların 1980 sonrası devletin yeniden yapılandırılması sürecindeki rolü ve konumlanışları için bkz: Tekin Avaner, 1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriteler”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003.

benzer olmaktadır. Yine de böyle bir çaba pratik kolaylık ve konunun daha iyi anlaşılmasına katkı sağlaması bakımından önemli görülmüştür. Bu nedenle yazıda bölgesel ve küresel olarak ikili mekânsal ayırım paralelinde bağlantı ögesi araştırılmaktadır.

1990'lı yıllar, Türk idari hayatında çok sayıda BDK'nın kurulduğu yıllardır. Kuruluş ile birlikte uluslararası alana bağlanma çabası da ortaya çıkmıştır. Bu kurumlar için uluslararası kurumlara üye olmak “vazgeçilemez ve ertelenemez bir hedef” haline gelmiştir. Bu kurumlara üyeliğin ardından geçen kısa zamanda, önemli payeler de sunulmaktadır. Örneğin, Telekomünikasyon Kurumu'nun (TK) başkanı çok kısa sürede düzenlediği uluslararası konferanslar nedeniyle altın madalya ile ödüllendirilmiştir. Ayrıca Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) örneğinde olduğu gibi sektöre özgü uluslararası bir konferans ya da sempozyum adı altında olağanüstü bir ilgiye mazhariyet söz konusudur. Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK) ise, Avrupa Akreditasyon Kurumları Birliği üyeliğine kabul edilir edilmez Uluslararası Laboratuvarlar Birliği'nin üyeliğini de elde etme yönünde girişimlere başlamıştır.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin birçok sektörde, sermaye piyasalarının gelişimi gibi nedenlerle, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) gibi yapılarla, en azından eğitim ve teknik destek konularında işbirliği içinde oldukları bilinmektedir.⁴ Genel olarak gönüllülük esasına dayalı bu üyelikler çerçevesinde yakın gözetim mümkün olurken, diğer yandan, daha çok serbestleşmenin sağlanması ya da varolan standartlara uyma çabası öne çıkmaktadır.

Etkileyen ya da etkilenen her iki durumda da bir kavramın varlığı dikkat çekicidir. Bu, şeffaflık kavramıdır. Kavram ilk bakışta nesnel ve olumlu anlamlar yükleniyor gibidir. Ancak aynı kavramla birlikte örneğin, uluslararası alandaki üst yapıyı oluşturan örgütlerin, denetleme ve değiştirme etkisine sahip olabilecekleri bir açıklık da kolaylıkla sağlanabilmektedir. Ayrıca şeffaflık kavramı sadece talep edilen bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Uluslararası örgütlerin şeffaflık isterken kendilerinin şeffaf olup olmadıkları ya da ne kadar şeffaf oldukları üzerinde düşünülmemektedir. Örneğin Stiglitz'in, IMF'nin, “vatandaşın temel haklarından biri olan ‘bilme hakkı’ni resmen tanımadığı” yönündeki saptaması önemlidir. Buna göre, sürekli tekrarlanıp

⁴Bu süreçte sadece sermaye piyasaları değil, enerji, telekomünikasyon vd. dahil; üstelik sadece OECD değil, IMF, Birleşmiş Milletler (BM) ya da Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası yapıların etkileri de bulunmaktadır.

duran açıklık ve şeffaflık tartışmalarına karşın, bu örgütlerin neler yaptığını öğrenmek için başvurulabilecek bir merci bulunmamaktadır.⁵ Şeffaflık, kolayca anlaşılabilen sanal ortamlara ve bunların aralarında kurdukları bir o kadar çözülmesi güç sanal ağlara bırakılmış durumdadır. Kamuoyunu bilgilendirme anlayışı, uygulamada, ulusal ve uluslararası sektörün ana hatlarla aktarıldığı bir bilgilendirme anlayışına dönüşmüştür.

Diğer taraftan, küresel düzlemde BDK'lara yönelen çeşitli standartların varlığı, bu yapıların “varolma” amacına yönelik hale gelmiştir. Bu andan itibaren, benimsenen “küresel standartlar”, ulusal yasallık sisteminin baş yönlendiricilerinden biri haline gelmektedir. İlk bakışta bu standartların daha çok süre ve kalite yönünden açılımlara sahip olduğu gözlenmektedir. Oysa eşanlı olarak bu standartlar, kamu alanını, küresel-ticari standartlar sisteminin yönetimine ve denetimine açık ve bağlı hale getirmektedir.⁶

Nihayet uluslararası örgütlerin yetkileri konusunda belirleyici olan yönün, örgütün faaliyet biçimine göre değişiklikler gösterdiğini de belirtmek gerekir. Bir başka deyişle, üyeleri arasındaki uluslararası konferansların biraz ötesinde işbirliği öngören uluslararası örgütlerle, üyeler arasındaki işbirliğini denetleme ve gerektiğinde öngörülen kurallara uymayan üyelere karşı değişik yaptırımlar uygulamaya giden uluslararası örgütlerin yetkileri arasında farklar vardır.⁷

BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN ULUSLARARASI İLİŞKİLERİ

Günümüzde, küresel nitelikteki ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel işlerin yürütülmesinde, uluslararası düzenlemelerin rolü ve ağırlığı gittikçe artmaktadır. Bu dönemde, kendi geleceği konusunda kendisi karar verebilen egemen devlet fikri ile modern ekonomilerin durumu arasında bir kopma görülmektedir. Kopmalar

⁵Joseph E.Stiglitz, *Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı*, (Çev. Arzu Taşçıoğlu, Deniz Vural), Planb yayınları, 3.basım, Kasım 2004, s.73.

⁶Türk kamu yönetimi için “standartlar”, “mevzuat, kalkınma planı, yıllık programlar” ile birlikte uyulması gereken kurallar sistemi olarak tanımlanmaktadır. Ancak sistem yeni anlam, kavram ve tanımlarla genişlemeye açık hale getirilmek istenmektedir. Bkz. 59. hükümetin 25 Nisan 2003 tarihli *Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı*.

⁷Ancak yetkinin dayanağı, ya örgütün kurucu anlaşması ya da örgüt organlarının kimi durumlar karşısında aldığı kararlar olmaktadır. Uluslararası örgütlerin yetkileri işlevsel açıdan incelendiğinde ise üç tür yetkinin varlığı ortaya çıkmaktadır; a) kural koyma yetkisi, b) yargısal yetki, c) yönetsel yetki. Bkz. Hüseyin Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri*, II. Kitap, AÜSBF, Ankara, 1989, s.114–117.

çoğunlukla ulusal ve uluslararası ekonomik güçlerin kesişmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu durumda ortaya çıkan sorunlara karşı yeni çözüm arayışının somut ifadesi ise, “uluslararası standartlar (uluslararası düzenlemeler) getirmek” şeklinde kendini gösterir olmuştur.⁸

Genellikle uluslararası bir ilişkinin temelinde, bilgi, tecrübe paylaşımı, uzman değişimi, ortak sorunlara ortak çözümler üretilmesi ve hizmetlerin ve sermayenin önündeki engellerin kaldırılması yatmaktadır. Ayrıca karşılıklı olarak yatırımların önünün açılması için hukuki altyapıların ve düzenleyici çerçevelerin yakınlaştırılması amaçlarıyla, kısa-orta-uzun vadeli işbirliği protokolleri imzalanması, önceden imzalanmış olan işbirliği protokollerinin yürürlüğe konulması ve istenilen verimin alınmasına yönelik çeşitli amaçlara da yer verilmektedir.

Ancak, araştırma boyunca görülmektedir ki, uluslararası düzenlemeler konusunda vurgu, teknik standardizasyona yöneliktir. Öyle ki, hemen her yerde teknik işbirliği arayışının varlığı görülmektedir. Bu arayış elbette ikili anlaşmalar yoluyla, iki ülke arasındaki kurumlar eliyle de yürütülmektedir. Ancak karşılıklılık yoktur. Yalnızca standardı belirleyen ve bu standardı benimseyen taraflar vardır. Bu özellik uluslararası örgütlerin yapıları özellikle de karar alma mekanizmaları ile ilgili olarak ortaya çıkmaktadır. Bu mekanizma, üye devlete alınan kararları uygulama ve uygulatma araçlarıyla donatılmıştır.

Diğer yandan, 20. yüzyılın uluslararası örgütlerinin, zaman içinde evrimleştiği ve kendi kuruluş amaçlarına aykırı karar ve uygulamalara yöneldikleri bilinmektedir. Bu süreçteki temel gelişmeler, bu örgütlerin hep sermayenin yönetimine yönelik düzenlemelerin mimarı ya da destekçisi olarak varlıklarını idame ettirmesi üzerinedir. Bunlara, sicilleri nedeniyle, IMF, Dünya Bankası, öncesi GATT (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması) olan DTÖ ve OECD gibi yapılar örnek verilebilir.

Ancak bu bölümde, öncelikle, BDK'ların uluslararası ilişkilerine dayanak oluşturan mevzuat belirlenecek daha sonra da

⁸ Çoğu zaman ulusal hükümetler tarafından desteklenmelerine rağmen uluslararası düzenlemeler, “uluslararası ilişkilerin belirli bir alanında aktörlerin beklentilerinin cevaplandırıldığı, üstü örtülü ya da açık ilkeler, kurallar ve karar alma prosedürlerinin bütünü” olarak tanımlanabilir. J.Rood, (1989) ‘The Functioning of Regimes in an Independent World’, in *Interdependence and Conflict in World Politics*, J.Rosenau (ed), Tromp, H. (ed), (1989), Aldershot, Avebury’den aktaran Christopher Newman, “Realizm: Küreselleşme ve Bağımsız Devlet”, Çev. M. Bayraktar, *Türkiye Günlüğü*, sayı: 64, Kış 2001, s.86.

bu kurumların bir yandan küresel kurumlara diğer taraftan bölgesel kurumlara üyelikleri araştırılacaktır. Bu araştırmanın sonuçları da üyelik ilişkisinin ne gibi etkilere neden olduğunu gösterecektir.

Kuruluş Yasaları ve BDK'ların Uluslararası İlişkileri

Bugünkü yeni liberal süreçte egemen söylemin bir dönüşümler tiradı olduğu görülmektedir. Son çözümlemede dönüşüm, idari yapıda gerçekleşmektedir. Ve yeni liberal politikalar, ulus-devletlere BDK adı altında yeni yapılar enjekte etmektedir.⁹ Bu yapılar, “*her ülkede değişik biçim ve içerikte tasarlanmış olan, fakat temelde devlet yönetimini elinde bulunduran, siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda, kendine ait etkili ve önemli yetkeler kullanarak düzenleme, denetim ve gözetim görevi gören yapılar*”¹⁰ olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’de bu yapıların ortak özelliği, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olmalarıdır.

Hızla sayıları artan bu kurumlar bir yandan var olan uzmanlık deneyiminden yararlanabilme, diğer yandan teknolojik yenilikleri takip etme vurgusu içinde uluslararası alanda kendi sektörleriyle ilgili üst yapılarla çeşitli ilişkilere girmişlerdir. Öyle ki üye olmak, üyeliğe hazırlanmak en belirgin davranış kalıbıdır. Kuruluş aşamasını tamamlar tamamlamaz BDK’ların hemen bir uluslararası yapıya üyelik yoluyla bütünleşmeye çalıştıkları görülmektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), SPK, TK, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Rekabet Kurumu (RK), Radyo-Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), TÜRKAK bu kurumlara örnek olarak gösterilebilir.

Bu bütünleşmeyi (entegrasyonu) sağlayacak yasal dayanağın

⁹“*İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi başta olmak üzere pek çok uluslararası insan hakları belgesini onaylamış, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı’nın bir üyesi ve AB’nin de bir aday ülkesi olarak Türkiye’nin, modern ve çağdaş dünyanın temel siyasi ve hukuki kavramlarını tam anlamıyla yaşama geçirmesi gereklidir*” söylemi bu dönemin egemen söylemidir. Bu uğurda, klasik egemenlik anlayışına sahip 1982 Anayasası başta olmak üzere, kimi ulusal hukuksal metinlerin değiştirilmesi savının, gün geçtikçe uygulama alanı bularak adeta yerleşik bir anlayış haline geldiği görülmektedir.

¹⁰ Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, 1.Bası, Temmuz 1999, s.100. Bu tanımda geçen bağımsızlık kavramı oldukça eleştirilmektedir. Buradaki bağımsızlık düşüncesinin fütursuzluğu nedeniyle, idari yapıda, dokunulmaz bir zırh içinde, yeni adacıklar oluşturma hevesinin varlığı, açık ortaya çıkmaktadır. Nitekim Ulusoy bu eleştiriler karşısında, “*buradaki bağımsızlık kavramından mutlak bağımsızlığı değil, bu kurumların idari özerkliklerine vurgu yapan yeni, modern ve özel bir biçimi anlamak gerekir*”, diyerek bir düzeltme çabasına girmektedir. Ali Ulusoy, *Bağımsız idari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Birinci Bası, Ankara, Şubat 2003, s.15.

kuruluş kanunlarında var olduğu görülmektedir. Bu düzenlemelerde dikkati çeken, uluslararası işbirliğinin bu kurumların görev ve yetkileri arasında sayılmış olmasıdır. Örneğin, 18.6.1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Kanununda BDDK açısından ilişki şu şekilde kurulmaktadır. Kanunun 3.maddesinin 10.fikrasına göre, “*yabancı ülke kanunlarına göre denetime yetkili mercilerin, kendi ülkelerindeki mali piyasalarda faaliyet gösteren kuruluşların Türkiye’deki bu Kanuna tabi şube veya ortaklıklarında denetim yapma ve bilgi isteme taleplerinin yerine getirilmesi Kurulun iznine tabidir. Bu mercilerce istenen bilgiler, açıklanmaması kaydıyla Kurum tarafından verilebilir. Kurul yabancı ülkelerin denetime yetkili mercileri ile yapacağı anlaşmalar çerçevesinde bankacılıkla ilgili her türlü işbirliği ve bilgi alışverişinde bulunabilir.*”¹¹

SPK ise, “*yabancı ülkelerin sermaye piyasalarında düzenleme ve denetime yetkili muadili kuruluşlar ile sermaye piyasalarıyla ilgili her türlü işbirliği yapmak ve bilgi alışverişinde bulunmak*” ile yetkilendirilmiştir.¹²

Öte yandan 1924 tarih ve 406 sayılı yasanın 30.maddesinin (f) fıkrasında değişiklik yapılmasını sağlayan 27.1.2000 tarih ve 4502 sayılı yasal düzenlemenin, TK’nin ücretlerin belirlenmesinde dikkate alacağı ölçütleri belirlediği görülmektedir. Buna göre, Kurumca ücretlerin belirlenmesinde, Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar ve uluslararası kuruluşların tavsiyelerinin uygun olduğu ölçüde dikkate alınacağı belirtilmektedir.¹³ Aynı yasal düzenleme ile 16. maddenin (i) bendinde, “*telsiz haberleşme*

¹¹BDDK’nın kuruluş kanunu olan 4389 sayılı yasa 19.10.2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni yasa, konumuzla ilgili olarak 93.madde ile kuruma “*Yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası mali, iktisadi ve meslekî teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak*” görevini vermiştir. Yine aynı maddede Kurum, “*iç düzenlemeleri dışındaki düzenleyici işlemlerini yürürlüğe koymadan önce sektör stratejisi ve politikaları ile ilişkisinin kurulması bakımından ilişkili Bakanlığın, kalkınma planı ve yıllık programla ilişkisinin kurulması açısından Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların görüşünü*” alacak ancak bu kurumlar en geç yedi gün içinde cevap vermezse olumlu görüş verilmiş sayılacaktır. Ayrıca kurumlararası işbirliğinin niteliğini belirleyen 98.madde ile de “*Yurt içi ve yurt dışı yetkili mercilerle denetime, bilgi paylaşımına ve diğer hususlara dair yapılacak işbirliğine ilişkin usul ve esaslar ilgili tarafların görüşü alınmak suretiyle Kurulca*” belirlenmesi kararlaştırılmıştır. Görüş almakla sınırlanan ilişkinin bürokratik iş ve işlemlerin azaltılması yönünden değerlendirildiği açıktır. Ancak özellikle Dışişleri Bakanlığının klasik yetkileri bakımından herhangi bir ilişkinin varlığının burada söz konusu edilmediği görülmektedir.

¹²15.12.1999 tarih ve 4487 sayılı SPK’da değişiklik yapan kanun, madde 10/y.

¹³4502 sayılı yasa, md.10.

ve telekomünikasyon alanında kullanılacak her çeşit sistem ve cihazlar için yurt içinde ve yurt dışındaki ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak ve en son gelişmeleri de göz önünde bulundurarak, imalat ve kullanıma esas teşkil eden performans standartlarını tespit etmek, bunları uygulamak,” görevlerinin TK’nin görevlerine eklendiği görülmektedir.

BDDK, SPK, TK ya da diğer bağımsız kurumların kuruluş kanunları itibariyle küreselleşme ölçeğine göre düzenlenmiş oldukları kolayca görülmektedir. Düzenlemelerin bu açıdan niteliksel çözümlenmesi ayrı bir uzmanlık bilgisi gerektirmektedir. Yine de, kuralların küresel ölçeğe göre düzenlenmiş olması yanında BDK’lar içinde oluşturulan birimler ve onların da görevleri itibariyle izlenmesi mümkündür. Bu çerçevede, TK bünyesinde oluşturulan ve Uluslararası İlişkiler ve Avrupa Birliği ile Koordinasyon Dairesi Başkanlığı adını taşıyan birimin görevleri diğer kurumlar için de benzer özellikler taşımaktadır. Buna göre Başkanlığın görevlerinden bazıları şunlardır:¹⁴

- Ülkemizin Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU), Avrupa Posta ve Telekomünikasyon Birliği (CEPT), Avrupa Standartları Enstitüsü (ETSI), AB ve OECD gibi uluslararası kuruluşlarla telekomünikasyon alanındaki ilişkilerini koordine etmek,
- Türkiye’de düzenlenecek uluslararası toplantıların organizasyonunu yapmak,
- Telekomünikasyon ve telsiz haberleşmesi ile ilgili uluslararası kuruluşlar düzeyinde yapılacak toplantılara ilişkin gerekli hazırlık faaliyetlerini yürütmek,
- Telekomünikasyon ile ilgili uluslararası kurum ve kuruluşlarla ve bunların temsilcileri ile belirli aralıklarla istişarelerde bulunmak,
- Telekomünikasyon alanında imzalanacak uluslararası anlaşmalar konusunda ilgili kamu kurum, kuruluş ve birimlerine tavsiyelerde bulunmak ve teknik yardım sağlamak,
- AB regülasyonları ile uyum çalışmalarını yürütmek üzere ilgili dairelerle gerekli koordinasyonu sağlamak.

Ayrıca uluslararası gelişmelerin devingen özelliği nedeniyle BDK’ların dikkatli olması, bu gelişmeleri yakından izlemesi gerektiği vurgulanmaktadır. Nitekim yasa koyucu, EPDK’na, “uluslararası organizasyon ve teşkilatların piyasaya ilişkin

¹⁴ <http://www.tk.gov.tr/index2.html>, 17.03.2003

mevzuat ve uygulamalarını izleyerek, gerekli gördüğü düzenlemeleri yapmak, yasal düzenleme ihtiyacı duyulması halinde gerekli hazırlıkları yaparak Bakanlığa sunmak” görevini vermiştir.¹⁵ Böylece olası gelişmeler karşısında öngörülme-yen ya da yetersiz kalınan durumlarda yeni değişikliklerin yapılmasının önü açılmaktadır.

BDK’ların uluslararası alanda ilişkiler geliştirmesini sağlayan yasal düzenlemeler konusunda vurgulanabilecek bir başka özellik, TÜRKAK ile ilgili olandır. Öyle ki bu konu, kurumun kuruluş amacıyla da yakından ilgilidir. Nitekim 4457 sayılı yasa ile “*laboratuvar, belgelendirme ve muayene hizmetlerini yürütecek yurt içi ve yurt dışındaki kuruluşları akredite etmek, bu kuruluşların belirlenen ulusal ve uluslararası standartlara göre faaliyetlerde bulunmalarını ve bu suretle ürün/hizmet, sistem, personel ve laboratuvar belgelerinin ulusal ve uluslararası alanda kabulünü temin etmek amacıyla, Başbakanlıkla ilgili, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Türk Akreditasyon Kurumu, kısa adı TÜRKAK kurulmuş*”¹⁶ olup, Kurum, yasanın 3. maddesinin (d) fıkrasında, “*uluslararası, bölgesel ve diğer ülkelerin akreditasyon kuruluşları ile ilişkiler kurmak, işbirliğinde bulunmak*”la görevlendirilmiştir. Bu görevlendirmenin Kurum’un ilişki kurma ve işbirliğinde bulunma yolunu açtığı açıktır. Ancak bunun kadar açık olmayan ilişki ve işbirliğinin niteliği ve sonuçlarıdır.

Uluslararası Kurumlara Üyelik

Uluslararası işbirliği arayışını, küresel ve bölgesel ölçekte olmak üzere iki ayrı açıdan ele almak olasıdır. Ancak her iki düzlemde birden işbirliği olanağı da söz konusu olabilmektedir. Bunun temel nedeni, yukarıda bahsedilen, küreselleşme sürecindeki gelişmelerdir. Uluslararası işbirliğinin gerekli olduğunu ileri süren sava göre, bu gelişmelere yanıt verebilecek politikaların belirlenmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi ancak üye ülkeler ve sektör üyeleri arasında bilgi alışverişinin sağlanması ve ortak görüşlerin oluşturulması ile mümkündür. Bu çerçevede TK ve SPK’ya daha ayrıntılı bakılabilir.

¹⁵ 20.2.2001 tarih ve 4628 sayılı EPK yasası, madde 5/n.

¹⁶ 27.10.1999 tarih ve 4457 sayılı yasa, madde 1. TÜRKAK günümüzde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın ilgili kuruluşudur.

TK ve Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU)

Telekomünikasyon Kurumu, tüm önemli uluslararası kuruluşlarla ortak faaliyetlerde bulunmuş olup, bu kuruluşların çalışmalarına aktif olarak katılmıştır.¹⁷ Bu kuruluşlara örnek olarak, ITU ve Avrupa Posta ve Telekomünikasyon Birliği (CEPT) gösterilebilir.

ITU'nun oluşumuna yakından bakıldığında kurumun, uluslararası frekans tahsisi, dünya çapında telekomünikasyon standardizasyonu ve telekomünikasyonun kalkınma boyutu hususlarında faaliyet gösteren, devletlerarası hukuk tüzel kişiliğine sahip bir uzmanlık kuruluşu olduğu anlaşılmaktadır.

ITU, kurulduğu 1865 yılından bu yana çeşitli gelişmelerle karşı karşıya kalmıştır. 2 Eylül 1947'de imzalanan sözleşme ile daha önceki sözleşmeler yürürlükten kaldırılmış, Birliğin yapısı değiştirilerek, yeni organlar eklenmiştir. Böylece, ITU, BM Teşkilatı'nın uzmanlık kurumlarından biri haline gelmiştir.¹⁸ ITU, ulusal iletişim altyapılarının küresel ağlara bağlanarak, basit telefon görüşmelerinden en karmaşık veri iletimine kadar dünya ölçeğinde hızlı ve güvenli bir iletişimin sağlanması için standartlar geliştirmekte ve yeni teknolojilerin mevcut küresel telekomünikasyon ağı ile bütünleştirilmesi için çaba harcamaktadır.¹⁹

ITU görevlerini yerine getirirken, teknik, kalkınma ve politik olarak adlandırılan amaçları doğrultusunda hareket etmektedir. Telekomünikasyon hizmetlerinin etkinliğini arttırmak ve tüm topluma ulaştırılmasını sağlamak için, telekomünikasyon faaliyetlerinin etkin sunumunu ve kalkınmasını teşvik etmek,

¹⁷ Telekomünikasyon Kurumu, *2001 yılı Faaliyet Raporu*, s.55. Bu gelişmelerden bazıları şunlardır; TK'nın daveti üzerine, ITU'nun telekomünikasyon sektörü bünyesinde kurulmuş bulunan "Uydu Konusunda Sektörlerarası Koordinasyon Grubu" (ICG/SAT)'nin toplantısı 26-28 Haziran 2001 tarihlerinde Ankara'da yapıldı. CEPT'nin ECC toplantısı, 12-16 Kasım 2001 tarihleri arasında Telekomünikasyon Kurumu'nun ev sahipliğinde Antalya'da gerçekleştirildi. ITU'nun düzenlediği Dünya Telekomünikasyon Kalkınma Konferansı, 18-27 Mart 2002 tarihlerinde İstanbul'da gerçekleştirildi. 23 Eylül-18 Ekim 2002 tarihleri arasında Fas-Marakeş'de düzenlenen toplantıda, Türkiye, ITU Birliği'nin Konsey üyeliğine seçildi.

¹⁸Seha L. Meray, *Uluslararası Hukuk ve Örgütler*, AÜSBF, Ankara, 1977, s.287-288.

¹⁹İletişim teknolojileri alanında dünyada kaotik bir durumun yaşandığı görülmektedir. Küresel düzeyde yeni bir telekomünikasyon rejiminin oturtulma çabalarının bunda etkisi büyüktür. Öyle ki, DTÖ çerçevesinde bir Telekomünikasyon Anlaşması yapıldığı, AB'nin telekomünikasyona dair temel ilke ve kurallarının yürürlüğe girdiği, Dünya Bankası ve IMF'nin de bu konuda reform paketlerini uygulamaya başladıklarını görmekteyiz. Haluk Geray'ın yazdığı Önsöz için bkz; Funda Başaran, *İletişim ve Emperyalizm (Türkiye'de Telekomünikasyonun Ekonomi-Politiği)*, Ütopya, 1.Basım, Eylül 2000, s.7.

teknik amaçlar olarak belirlenmiştir. Gelişmekte olan ülkelere telekomünikasyon alanında teknik yardım sağlamak, telekomünikasyon gelişimi için gereken işgücü ve finansal kaynakların hareketliliğini teşvik etmek, yeni telekomünikasyon teknolojilerinden sağlanan faydaların tüm insanlığa ulaşmasına öncülük yapmak da bu amaçlar arasında sayılabilir. Öte yandan kalkınma amacı olarak, küresel bilgi ekonomisinde ve toplumunda telekomünikasyonla ilgili konulara uluslararası düzeyde bir yaklaşımın olmasını teşvik etmek ise politik amaçları arasında yer almaktadır.²⁰

ITU'ya üyelik, ilgili kurumun bağlı olduğu devletin BM'ye üye olup olmamasına göre değişmektedir. Eğer BM'ye üye devletin telekomünikasyon kurumu başvuru yapıyorsa, sadece "basit" bir belgenin taraflar arasında imzalanması yeterli olmaktadır. Ancak üye olmayan devletin kurumu başvuru yapıyorsa, bu durumda, öncelikle üye devletlerin 2/3 çoğunluğunun onayı gerekmektedir. Üyelik aidatı ise 315.000 İsviçre Frankı tutarındadır.²¹

ITU'nun sektördeki önemi, önemli bir eşgüdüm merkezi olmasından kaynaklanmaktadır. Bu doğrultuda ülkelerin hükümetleri ve bu alanda faaliyet gösteren özel sektörleri, küresel bilgi ve telekomünikasyon ağlarının teknik standartlarının ve servislerinin gelişimini, bu kuruluşun etkinlikleri çerçevesinde düzenlemektedirler.²² Ne var ki, dalga boylarının paylaşılmasında etkin olan gelişmiş ülkelerdir ve bu ülkelerin iletişim alanındaki kurmuş oldukları tekeller dünya kamuoyunu yönetmektedirler. Azgelişmiş ülkelerin gösterdiği tepkilerse yeterince dikkate alınmamaktadır.²³

Diğer taraftan yeni liberal kavram ve uygulamaların, "tipik" belirsiz ve çok farklı anlamlara gelebilecek kullanımları, burada da, ortaya çıkmaktadır. ITU'nun bir eşgüdüm merkezi olmasının anlamı belirgin değildir. Kuruluşun etkinliklerinin geniş bir yelpazede etkili olacağı belirtilmesine karşın, etkililiğin somut

²⁰TK 2002 yılı Faaliyet Raporu, s.58

²¹<http://www.itu.int/>, 17.03.2003.

²²ITU-R ve ITU-D'nin çalışmalarına en çok gelişmiş ülkeler katkıda bulunmakta ve sağlanan bütün olanaklardan da yine en çok gelişmiş ülkeler yararlanmaktadır. Ancak bu gelişmiş ülkeler, örneğin 5 -10 yıl önce kurdukları, ama günümüzde hızla gelişen teknolojilerden geride kalarak eskimiş mevcut sistemlerini, henüz ekonomik ömürleri dolmadığı için kolay kolay da değiştirememektedirler. ITU'daki geliştirme çalışmalarından habersiz olan azgelişmiş ülkelere ise bu eskimiş sistemler yine de tavsiye edilebilmektedir. <http://www.tk.gov.tr/tkekseni2/hazar000.HTM>, 17.03.2003.

²³Bülent Küçükerdoğan, "Radyo-TV Kuruluşları Arasında Uluslararası Örgütlenmeler", *Uluslararası İletişim*, ed.Gürsel Öngören, Der Yayınları, 1995, s.225.

sonuçlarından bahsedilmemektedir.²⁴

Telekomünikasyon özelinde uluslararası diğer gelişmelerse şunlardır; TK bir yandan kuruluşuyla birlikte ikincil mevzuatını hazırlamakla uğraşırken diğer yandan, daha o tarihte, ABD Regülasyon Otoritesi FCC ile 01 Aralık 2000- 01 Aralık 2001 tarihlerini kapsayan, telekomünikasyon düzenlemelerinde karşılıklı işbirliği protokolü imzalamış bulunmaktadır. Şubat 2001’de ise, TK’nın kurulması ile önceki uluslararası protokoller yürürlükten kalkmış olması nedeniyle bunların yenilenmesi söz konusu olmuştur.²⁵ Protokol’ün hazırlanma ve yenilenmesi aşamasında TK’nın rolü, uzmanlığı ve deneyimi önemlidir. Olası benzer durumlar uzmanlık vurgusunun öne çıkarıldığı tüm diğer sektör ve bağımsız kurumlar bakımından geçerlidir. Ancak bu yenilemelerin ikincil mevzuatların hazırlanması ve kurumsal yapı ve kültürün oluşması sonrası bir zaman dilimine bırakılması her şeyden önce rasyonel bir seçim olmalıdır. Bu seçim benimsenmemektedir.

Telekomünikasyon alanında çok sayıda konferansın düzenlendiği görülmektedir. Bu çerçevede örneğin Dünya Telekomünikasyon Kalkınma Konferansları, azgelişmiş ülkelerde telekomünikasyon alanında kaydedilen gelişmeleri gözden geçirmek ve gelecek 4 yıllık dönem ile ilgili olarak bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin önceliklerini, stratejilerini belirlemek ve Eylem Planlarını hazırlamak amacıyla dört yılda bir düzenlenmektedir. İstanbul’da üçüncüsü düzenlenen konferansta TK’nın başkanı altın madalya ile ödüllendirilmiştir.²⁶

Bu süreçte telekomünikasyon konusunda yeni düzenlemeler de söz konusudur. Bu doğrultuda 2003 yılında TBMM’de bir yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bu düzenleme, *ITU Kuruluş Yasası ve Sözleşmesinde Değişiklik Yapan Kyoto ve Minneapolis Tam Yetkili*

²⁴ “Üye ve kulüp” metaforu gündelik anlamında içselleştirilmeye ve benimsenilmeye çalışılırken, bunun AB özelinde daha somut anlamlara geldiği giderek belirginlik kazanmaya başlamıştır. Buradaki belirme ortaya çıktığında ise yerleşikliğin ve “iş isten geçmiş”liğin izah edildiği bir konjonktürün yaratılacağı ve olası olumsuzlukların tarihe ve tarihte kalanlara yöneltileceği açıktır.

²⁵ ITU, Tam Yetkili Konferansında (Cenevre 1992) kabul edilen “ITU Kuruluş Yasası ve Sözleşmesi ile Bunlara İlişkin Nihai Kararlar, Tavsiye Başlıklı Belge ve İhtiyari Protokol”ün onaylanması, TBMM tarafından 4.11.1999 tarih ve 4471 Sayılı Kanun ile uygun bulunmuştur. Protokol 23.3.2000 tarih ve 2000/328 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmasını izleyen 25.4.2000 tarih ve 24030 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Protokol’ün yürürlüğe girmesi ile Türkiye ITU bünyesindeki her türlü toplantı ve faaliyetler için oy kullanma hakkını elde etmiştir.

²⁶ <http://www.tk.gov.tr>, 17.03.2003. 2 yıldan daha az bir süre içerisinde iki büyük ITU Konferansı’nın, ilk defa, aynı ülkede düzenlenmiş olmasının nedeni hiç kuşku yok ki sektörün serbest piyasaya açılmıştır. Bu bağlamda uluslararası örgütlerin serbest piyasa lehine yönelik gelişmeleri gönülden desteklediği ileri sürülebilir.

Konferansları Sonuç Belgelerinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun adını taşımaktadır.²⁷ Bu yasayla konferanslarda kabul edilen ve ITU Kuruluş Yasası ve Sözleşmesinde değişiklik yapan Sonuç Belgelerinin ekli beyanlarla ve çekincelerle onaylanması uygun bulunmuştur.

Yasanın içeriğine daha yakından bakıldığında, 26.3.2001 tarihinde Başbakanlıkça Meclis Başkanlığı'na sevk edilen yasa tasarısında şu bilgilere yer verildiği görülmektedir: “*Kyoto 1994 ve Minneapolis 1998 Konferansları ile 1992 Cenevre Nihai Sonuç Belgelerinde yapılan değişiklikler, düzeltme ve eklemeler genel olarak tüm belgeleri kapsamaktadır. Bu değişiklik, düzeltme ve eklemelerin en önemlisi, Birliğin; Radyokomünikasyon Sektörü, Telekomünikasyon Standardizasyon Sektörü ve Telekomünikasyon Geliştirme Sektörü olmak üzere üç temel başlık altında yürütmekte olduğu faaliyetlerde “Üye Devlet” kavramının yanı sıra “Sektör Üyesi” kavramına yer verilmesidir.*”

Bu süreçte “sektör üyesi” kavramının daha dikkatli bir şekilde incelenmesi gerekmektedir. ITU'nun sektör üyesi sayısı 650'dir. Türkiye'den ise sektör üyesi olarak üç şirket bulunmaktadır. Bunlar, Koç.net Telekomünikasyon Hizmetleri, Telsim Mobil Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş. ile Türk Telekom A.Ş.'dir. ITU, telekomünikasyon standartlarının geliştirilmesinde kamu ve özel sektör işbirliğine özel önem atfetmektedir.²⁸ Bu durumda ise küresel yönetim kavramı öne çıkmaktadır.

Küresel Yönetişim kavramı iki alt kavramdan oluşmaktadır. İlki küreselleşme ikincisi ise yönetim kavramıdır. Küreselleşme kavramını Soros şu şekilde anlamlandırmaktadır: “*Küresel finans piyasalarının gelişmesi, çokuluslu şirketlerin büyümesi ve giderek ulusal ekonomiler üzerinde hakimiyet kurmaları*”.²⁹ Habermas ise bu konudaki tarihsel gelişmeyi daha özlü olarak şöyle ifade etmektedir: “*Geçmişte milli iktisatlar, devlet sınırları içinde yer alırken şimdi artık devletler pazarların içine yerleştirilmiş*

²⁷ Tasarı daha sonra yasalaşmış bulunmaktadır. 4874 sayılı yasa, kabul tarihi: 04.06.2003, Resmi Gazete tarih: 7.6.2003, sayı: 25131

²⁸ www.itu.int/ITU-T. Bu denklemdeki kamu şirketi olan Türk Telekom AŞ.'nin de özelleştirilmesi gerçekleştirilmiş bulunmaktadır. Bu durumda kamuya sadece düzenleyici ve denetleyicilik görevi kalmış bulunmaktadır.

²⁹ George Soros, *Küreselleşme Üzerine*, Çev. Mert Keçik, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1.baskı, İstanbul, Nisan 2003, s.1. Küreselleşmenin bugünkü konumunu “*esas olarak dünyanın amerikanlaşması*” olarak niteleyenler bulunmaktadır. Bkz. Bernard Gerbier, “*Kapitalizmin Bugünkü Aşaması Olarak Jeo-Ekonomik Emperyalizm*”, Çev. M.Ali Kılıçbay, *Küreselleşme mi? Emperyalizm mi? Piyasacı Efsanenin Çöküşü*, ed. Fikret Başkaya, Ütopya Yayınları, 2.basım, Mayıs 2003, s.109–111.

*durumdadır.*³⁰ Gerek Soros'un anlamlandırmasında gerekse Habermas'ın ifadesinde küresel yönetim kavramı yerini alırken, gerçekte hâkimiyet kurma biçimi olarak yönetim kavramı öne çıkmaktadır.³¹ Yönetim kavramı, ağır, hantal, bürokratik ve sosyal devlet olarak ileri sürülen refah devletinin yerine kendi iktidar modelini beraberinde getirmektedir. Bu modelde siyasal ve toplumsal örgütlenme biçimi tamamen değiştirilmekte ve esnek olduğu ileri sürülen yeniden bir yapılanmaya gidilmektedir. Bu yapılanmada pazar, piyasa ya da özel sermaye ile özel sermaye destekli sivil toplum örgütleri ağırlığı oluşturmaktadır. Yukarıdaki telekomünikasyon örneğinde özel sermayenin ulusal/küresel ya da yerli/yabancı ayrımlarına tabi olmadan değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu değerlendirmede sık yinelenen sermayenin renginin olmadığı gibi tabiiyetinin de önemsiz olduğu vurgusu yol göstericidir. Sonuç olarak küresel yönetim kavramı, "küresel sivil toplum"³² ve küresel sermaye işbirliği ile az gelişmiş ve borçlu ülkelerin siyasal iktidar/karar mekanizmalarının dönüştürülmesini amaçlayan bir kavramdır.

SPK ve IOSCO

Küreselleşme eğiliminin yansımaları sermaye piyasalarında sermayenin hareketlilik kazanarak ulusal alandan uluslararası alana yönelmesi ile söz konusu olmaktadır. Böylece sermaye hareketleri ve mali işlemler serbestleşerek uluslararası özellik kazanmaktadır. İşte Uluslararası Sermaye Piyasası Kurulları Birliği (IOSCO) de uluslararası niteliğe bürünen sermayenin, serbestçe dolaşabilmesi için çalışmalar yapan bir kurumdur. Bir başka deyişle, IOSCO, sermaye piyasalarındaki düzenleyici ve denetleyici otoritelerin, ilgili alanlarda koordinasyonu ile işbirliğini sağlamak, sermaye piyasalarının yasal ve kurumsal yapısına ilişkin ortak uluslararası standartlar oluşturmak ve üyeler arasında bilgi alışverişine imkân tanımak amacıyla kurulmuştur. Mali piyasalarla ilgili uluslararası

³⁰Jurgen Habermas, *Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akibeti*, Çev. Medeni Beyaztaş, Bakış Yayınları, Mart 2002, s.26.

³¹Yönetim kavramı için daha ayrıntılı olarak şu kaynaklardan yararlanılabilir: Sonay Bayramoğlu, "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetim", *Praksis*, 7 Yaz 2002, s.85-116. Birgül A. Güler, "Yönetim: Tüm İktidar Sermayeye" *Praksis*, 9 Kış-Bahar 2003, s.93-116. Yönetim kavramının sömürge yönetimleri bakımından tarihteki kullanımına öncülük sağlayan iyi yönetim kavramı için de bkz. Tekin Avaner, "Kolonyalist Bir Kavram: İyi Yönetim", *Genel-İş Emek Araştırma Dergisi*, 2005/2, s.89-100.

³²Richard Falk, *Yırtıcı Küreselleşme*, Çev. Ali Çaksu, Küre Yayınları, 1.basım, İstanbul, Temmuz 2001, s.37-40.

kuruluşlarla işbirliği yaparak faaliyetlerini sürdüren IOSCO, sermaye piyasaları alanındaki en etkin uluslararası kuruluş olma özelliğini taşımaktadır.³³

18 Nisan 1983'de kurulan ve halen 103 ülkeden 172 üyesi bulunan IOSCO'ya, Türkiye'nin bu alandaki bağımsız kurumu olarak SPK da üyedir. SPK IOSCO'ya, 1988 yılında üye olmuştur. Bu üyelik nedeniyle (IOSCO)'nun tavsiye ve kararlarını göz önünde bulundurmaktadır. IOSCO'nun Menkul Kıymet Düzenlemeleri'ne ilişkin prensiplerinin temelindeki amaçlarsa, yatırımcıların korunması, piyasaların adil, etkin ve şeffaf olmasının sağlanması, sistemik risklerin azaltılmasıdır. Ayrıca, adil, etkin ve sesini duyurabilen bankalar oluşturulabilmesi için gerekli yüksek kalitede düzenleme standartlarının oluşturulmasını hedeflemektedir. Bunun için işbirliğinin artırılması, yerel piyasaların geliştirilmesinde karşılıklı deneyim ve bilgilerin değişimi, uluslararası menkul kıymet işlemlerinde standartların oluşturulması yolundaki çabaları desteklemektedir. Ayrıca suçlara karşı etkili tedbirlerin alınması ve standartların uygulanması yollarıyla piyasaların bütünlüğünün geliştirilmesinde danışmanlık sağlanması IOSCO'nun diğer önemli amaçlarındanıdır. Bu amaçlara ulaşılmasını kolaylaştıracak olan IOSCO'nun 30 ilkesi bulunmaktadır. Bu ilkeler; Düzenleyici, Öz-Düzenleme, Düzenlemelerin Uygulanması, Düzenleme Alanında İş Birliği, İhraççılar, Kurumsal Yatırımcılar, Aracı Kuruluşlar, İkincil Piyasa başlıkları altında toplanmıştır.³⁴

IOSCO'nun düzenleme konusunda genellikle tek bir yaklaşımı bulunmamaktadır. Bölgesel piyasalara göre yapı ve mevzuatta çeşitlilik gösterilebilmektedir. Bu nedenle bu doğrultudaki prensiplerin uygulanması için yasalarda ve düzenlemelerde ve hatta düzenleme otoritesinin politikalarında ve uygulamalarında da değişiklik yapılması söz konusu olabilir. Düzenlemede işbirliğine ilişkin temel prensipler ise şunlardır:³⁵

- Düzenleme otoritesi kamuoyuna açık ve açık olmayan bilgiyi yerli ve yabancı düzenleme otoritesine açıklama yetkisine sahip olmalıdır. Menkul kıymet piyasasında hileli işlemlerin veya kara paranın aklanmasına ilişkin hususlarda yerli düzenleme otoriteleri arasında sıkı bir işbirliği gerekebilmektedir. Uluslararası düzenleme otoriteleri arasındaki işbirliği ise yerel piyasaların etkin şekilde düzenlenmesi için gereklidir. Uluslararası

³³ Küreselleşme ÖİK Raporu, 8.BYKP, DPT, Ankara, 2000, s.48.

³⁴ Küreselleşme ÖİK Raporu, a.g.e., s.48.

³⁵http://www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/uluslar_arasi_standartlar.doc+Uluslararası%4%B1+Menkul+K%4%B1ymetler+Komisyonlar%4%B1+%C3%96rg%C3%BCt%C3%BC&hl=tr&ie=UTF-8.

işbirliğine ilişkin kanunlarda yer alan kısıtlamalar da bu amaçla kaldırılmalıdır.

• Düzenleyici sistem yabancı düzenleme otoritelerine faaliyetlerini sürdürmeleri için gerekli yardımların yapılmasını sağlamalıdır. Yabancı düzenleme otoritelerine yapılacak yardımın şekli ve içeriği duruma göre değişiklik göstermekle birlikte genellikle şu biçimlerde olmaktadır:

-Bankaların, aracı kurumların veya diğer mali kurumların kayıtlarının elde edilmesi,

-Kamuoyuna açık ve açık olmayan bilgilerin elde edilmesinin sağlanması,

-Yargıya ilişkin düzenleme sürecinde bilgi sağlanması.

Bu konuda bir toplantının varlığı dikkat çekicidir. 18 Mayıs 2002'de, SPK'nın ev sahipliğinde, İstanbul'da, IOSCO'nun 27. yıl toplantısı yapılmıştır. Bir bölümü basına açık olan bu toplantıda 73 ülkenin temsilcilerinin oluşturduğu Gelişmekte Olan Piyasalar Komitesi Başkanlığı'na SPK Başkanı'nın seçildiği duyurulmaktadır. Bu toplantıda, üye ülkelerde uygulanacak muhasebe ve kamuyu aydınlatma standartları ile kurumsal yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesine ilişkin olarak ortaya çıkan sorunlar ve çözüm önerileri ele alınmıştır. Ayrıca internet üzerinden gerçekleştirilen sınır ötesi işlemlerin düzenlenmesi, piyasa katılımcıları arasındaki bilgi paylaşımı ve hukuka aykırı işlemlerin denetlenmesi, yatırım yönetim ve yatırımcıların eğitimi gibi konular da bu toplantıda görüşülmüştür. Yine Teknik Komite toplantısında, üye ülkeler arasında imzalanması planlanan "çok taraflı mutabakat zaptı" ve üye ülkelerin uluslararası düzenlemelere uyumu gibi çeşitli konuların ele alındığı basında yer almıştır.³⁶

Gerek TK gerekse SPK örneklerinde kurumların kendisinden yola çıkarak bulunan küresel ilişkinin boyutları incelendiğinde, ilk göze çarpan, bu ilişkilerin aslında çok da şeffaf yürütülmediğidir. Bu da örneğin kamuyu aydınlatma standartları denilince akla daha çok hangi bilginin ne oranda saklanmasına yarar standartlar oluşturulduğu izlenimini getirmektedir. Kurum kültürünün oluşması, kurumların sektörlerine ve ülkeye yerleşmesiyle birlikte daha çok açıklığın oluşabileceği düşünülebilir. Ancak basın ve e-devlet anlayışı içerisinde haber ve özet bilgilerin kısmen alınabildiği, dışarıdan bir gözlemin ya da araştırmancının ilişkileri şimdilik kolaylıkla çözemediği bir durum saptaması yapmak yerinde olabilecektir. Buralardan kamuoyuna yansıyan bilgilerinse

³⁶ <http://www.hurriyetim.com.tr/haber/0,,sid~4@tarih~2002-05-21-m@nvid~129794,00.asp, 21.05.2002.>

daha çok birer “icraat” olarak ve olumlu yönler öne çıkarılarak sunulduğu görülmektedir.

Bölgesel Kurumlara Üyelik

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik başvurusu bugünkü ironisi içerisinde anlam yitimine uğramıştır.³⁷ Ancak, 10–11 Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylık statüsünün tescil edilmesi üzerine yapılan toplantıdaki varılan karara göre, Türkiye'nin diğer aday ülkelerle “eşit konumda” olacağı ilan edilmiş ve ilk adım olarak, AB Komisyonu'nca bir Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) hazırlanmıştır. İşte bu belgede, etkin bir bölgesel işbirliğinin geliştirilmesi istenmektedir. Bu nedenle bağımsız idari otoritelerin bir yandan uluslararası üyeliğini araştırırken, diğer yandan, bu anlamda, bölgesel işbirliği çabalarını unutmamak gerekir. Hele AB mevzuatına uyum çabaları ile birlikte düşünüldüğünde TK, RK, EPDK, TÜRKAK, RTÜK gibi kurumların bölgesel işbirliğine yönelik yoğun çabalarının varlığı görülecektir.

Bu doğrultuda KOB'da, etkin bir bölgesel politika geliştirilmesi için bir strateji benimsenmesine vurgu yapılmaktadır. Böylece, bu belgede, örneğin, ülkemizin telekomünikasyon³⁸ sektörü ile ilgili olarak; a) lisans, arabağlantı ve asgari hizmet gibi konularda AB mevzuatı ile uyumun sağlanması, b) bağımsız düzenleyici otoritenin idari yönden güçlendirilmesi, c) topluluk mevzuatına uyumun tamamlanması, d) tüm telekomünikasyon sektörü için kapsamlı bir politikanın geliştirilmesi gibi konulara işaret edilmektedir.

³⁷17 Aralık 2004 tarihinde başka hiçbir aday ülkeye sunulmayan ancak Türkiye'ye uygun görülen, çok sayıda ödün karşılığı sadece ucu açık olacak olan üyelik müzakerelerinin, bir başka ülke örneği ile karşılaştırılmayacak bir geri adım olduğu açıktır. Öte yandan gelişmeler, bir yandan müzakere süreci bakımından Türkiye'nin tam üyeliğine diğer yandan ise AB'ne geleceğine önemli kuşular duyulmasını haklı gösterecek niteliklere ulaşmıştır.

³⁸TK'nın da üyesi bulunduğu CEPT, Batı ve Doğu Avrupa'dan 45 ülkenin üye olduğu Avrupa merkezli bir kuruluştur. CEPT, posta ve telekomünikasyon alanlarında üyeleri arasında işbirliği ve dinamik bir pazar oluşturmak amacıyla tüm düzenleme ve frekans planlaması çalışmalarını, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Standartları Enstitüsü (ETSI) ile işbirliği içerisinde sürdürmekte ve alınan kararların AB mevzuatı haline getirilmesine yönelik çalışmalar yapmaktadır. Türkiye, telekomünikasyon politikalarını Avrupa ile uyumlu olarak oluşturduğundan, CEPT'in frekans planlamaları ve telekomünikasyon düzenlemeleriyle ilgili çalışmalarını, önceliklerini belirlemek suretiyle etkin bir şekilde takip etmekte ve Kurum tarafından yapılan düzenlemelerin ve frekans planlamalarının altyapısında bu çalışmalardan fayda sağlamaktadır. CEPT bünyesinde yürütülen teknik ve düzenleyici çalışmaların takibi neticesinde; ülkemiz frekans planlarının AB ülkeleri ile % 95 oranında uyumluluğu sağlanmıştır. Bu sayede, frekans tahsisi yapılan tüm telekomünikasyon sistemleri Avrupa ile uyumlu olarak kullanılmaktadır.

AB ile ilişkiler sürecinde telekomünikasyon alanında çeşitli proje ve programlar da söz konusu olabilmektedir. AB Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü bünyesindeki Taiex Projeleri ile MEDA (Akdeniz Ülkelerinde Bilgi Toplumunun Geliştirilmesi için Akdeniz Eylem Planı) kapsamındaki programlar bunlardandır. Ayrıca 1997 yılında üye ülkeler arasında telekomünikasyon alanında AB müktesebatının uygulamasında herhangi bir sorunla karşılaşmamak için, tüm aktörlerin gerek Komisyon gerekse de üye ülkeler arasında uyumlu bir politika izlenmesi, tüketicilerin zarar görmemesi ve rekabetin sağlanması için kuvvetlendirilmiş bir işbirliğine ihtiyaç duyulması nedeniyle ve ulusal düzenleyici otoriteler arasında görüş alışverişi sağlamak amacıyla kurulan Bağımsız Düzenleyici Otoriteler Grubu (Independent Regulatory Group for Telecommunications-IRG) da bu bağlamda değerlendirilebilir.³⁹

SPK'nın ise, aynı doğrultuda, AB'ye aday 12 ülkenin sermaye piyasalarının gözetim ve denetiminden sorumlu düzenleyici otoritelerinin oluşturduğu "Consultative Group"a olan üyeliği 27 Eylül 2002 tarihinde, grubun Prag'da yapılan toplantısında kabul edilmiştir. Bu grup çok yakın bir tarihte (2001) oluşturulmuş olup amaçları, AB düzenlemelerinin ve direktiflerinin uygulanmasında düzenleyici kurumlar arasında bilgi paylaşımı, tam uyum yönünde danışmanlık alınmasını sağlayacak bir platform oluşturulması ve AB tarafından yürütülen düzenleme çalışmalarına katılım yönünde faaliyetlerde bulunulması şeklinde belirlenmiştir. Grup, AB üyesi ülkelerin sermaye piyasalarını düzenleyici otoritelerinin üye olduğu Avrupa Menkul Kıymetler Otoriteleri Komitesi (Committee of European Securities Regulators, CESR) toplantılarına gözlemci sıfatıyla katılmak için çalışmada bulunmaktadır. Bu üyeliğin bir diğer önemi, AB üyeliği bakımından, mevzuat uyumlaştırma çalışmalarına önemli katkı yapmasından kaynaklanmaktadır.⁴⁰

Bu alanda incelenebilecek bir diğer kurum RTÜK'tür. RTÜK, Avrupa Yayıncılar Birliği (EBU)'ne üyedir. EBU ise, dünyadaki en geniş katılımlı ulusal yayıncılar profesyonel birliğidir. 12 Şubat 1950 yılında kurulan Birlik, Avrupa, Kuzey Afrika ve Orta Doğu'daki 52 ülkeden aktif 71 üyeye ve bölge dışındaki 28 ülkeden de 45 birlik üyesine sahiptir. EBU, Avrupa bölgesindeki üyeleri ile önemli spor olayları, TV ve radyo ağlarının işletimi,

³⁹TK'nın AB ile ilişkileri için bkz. TK 2002 yılı Faaliyet Raporu, s.53-58.

⁴⁰<http://www.spk.gov.tr/HaberDuyuru/haberduyuru.htm?tur=basinaciklamalari>, 18.03.03

programların takası, ortak yapımların teşvik ve koordinasyonu ve diğer işlevsel, ticari, teknik, yasal ve stratejik hizmetlerin sağlanması konusunda ilişkiler geliştirmektedir. Ayrıca diğer kıtalardaki kardeş kuruluşlarla da yakın işbirliği ilişkisi içerisinde.⁴¹ Son on yılda EBU, kamu yayıncılık hizmetinin, AB üyesi devletlerin her birinde, çok farklı tanım ve örgütlerin bulunduğu Amsterdam Protokol'ünde saptanması üzerine, ortak standartlar geliştirmeye çalışmaktadır.⁴²

TÜRKAK da bölgesel üyelik açısından ele alınabilir özelliklere sahiptir. Bu kurum Türk ihraç ürünlerinin AB ülkelerine serbestçe girebilmesi ve Gümrük Birliği'nden kaynaklanan teknik yükümlülüklerin yerine getirilebilmesi amacıyla akreditasyon⁴³ alanında görevli olarak kurulmuştur. *Avrupa Akreditasyon Birliği (EA), 29.11.2002 tarihinde TÜRKAK'ın tam üyelik başvurusunu onaylamış bulunmaktadır.* AB üyesi ülkelerin akreditasyon kuruluşlarının üye olduğu EA, Uygunluk Değerlendirme Kuruluşlarının tüm Avrupa'da ortak standartlara göre yapılandırılması, denetlenmesi ve gözetim altında tutulmasını sağlayan bir oluşum olarak, bir AB kurumu olmamasına karşın, AB bünyesinde önemli bir yer tutmaktadır. Ancak bölgesel üyeliği henüz sağlayan Kurum'un bundan sonraki hedefi, EA ile Karşılıklı Tanıma Anlaşması'nı (MLA) imzalamak ve Uluslararası Laboratuvar Akreditasyon Birliği'ne (ILAC)⁴⁴ üye olmak olarak

⁴¹<http://www.ebu.ch/union/union.php>, 19.03.2003

⁴²The Public Service Broadcasting Remit: Today and Tomorrow, <http://www.ebu.ch>,19.03.2003. Bu durum Amsterdam Protokolünün önsözünde şöyle belirtilmektedir; “Üye devletlerde kamu yayıncılığı sistemi doğrudan, her toplumun demokratik, sosyal ve kültürel ihtiyaçları ve çoğulcu medya anlayışının korunması doğrultusunda ilişkilendirilmiştir.” Bir başka deyişle, bu özellikler, bundan böyle, her üye devletin kamu yayıncılığı konusunda yerine getirmesi zorunlu olan özelliklerdir.

⁴³Akreditasyon kavramı ile anlatılmak istenen, “laboratuvarların, muayene ve belgelendirme kuruluşlarının ulusal ve uluslararası kabul görmüş teknik kriterlere göre değerlendirilmesi, yeterliliğinin onaylanması ve düzenli aralıklarla” denetlenmesidir. S.O.Albayrak, “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Gelişmeler ve DPB”, *Uzman Der*, Yıl: 3, sayı: 9–10, Ocak Haziran 2000, s.10. Nitekim “teknik engellerin ortaya çıkmaması için; uluslararası standart kuruluşları, aynı ürünler için farklı standartlar ve teknik düzenlemelerin hazırlanmasını önleyici tedbirler ve siyasalar geliştirmektedirler. Diğer taraftan; ürünlerin ilgili standartlara uygunluğunu tespit etmek, tüketici beklentilerini karşılar nitelikte olduğunu ortaya koymak için yapılan deney, muayene ve belgelendirme çalışmalarının nitelik itibarıyla ülkeden ülkeye farklılık göstermeden yürütülmesini sağlayan düzenlemeler gündemde yer almaktadır.” <http://www.turkak.org.tr/amac.htm>, 2.4.2002.

⁴⁴ILAC, dünyadaki laboratuvarların ve muayene kuruluşlarının akreditasyonu ile ilgilene kurumlar topluluğudur. Dolayısıyla ILAC uygunluk değerlendirmesi konusunda dünyadaki bütün organizasyonlarla bağlantı halindedir. ILAC' a tam üye olabilmek için öncelikle, ISO/IEC kılavuzlarındaki şartları yerine getirmek, dolayısıyla çok disiplinli bir laboratuvar akreditasyon hizmeti yapabilmek gerekiyor. Ancak, uygun akreditasyon

ortaya konulmuş bulunmaktadır.⁴⁵

EPDK ise, Enerji Düzenleyicileri Bölgesel Birliği (ERRA)'ne üyedir. Aralık 2000'de 15 üye kuruluş tarafından kurulan ERRA, Merkezi/Doğu Avrupa ve yeni bağımsızlığını kazanmış devletler bölgesindeki bağımsız enerji düzenleyici kurumları arasında oluşturulan gönüllü bir organizasyondur. EPDK, 2002'de Birliğe tam üye olmuştur. Birliğin ana hedefi, üyeleri arasındaki bilgi ve deneyim paylaşımını artırmak ve enerji alanındaki düzenleyici deneyimleri dünya geneline genişletmektir. ERRA, AB ve ABD'deki diğer enerji düzenleyicileri ile de yakın işbirliği içerisinde. Öyle ki, bu işbirliği Birliğin kuruluşuna kadar gitmektedir. Nitekim ABD'nin Ulusal Düzenleyici Kurumlar Birliği ile yine ABD'nin Uluslararası Kalkınma Ajansı'nın 1999 yılı boyunca, teknik forumlar ve çeşitli toplantılar düzenleyerek birliğin oluşumuna katkısı büyük olmuştur. Böylece ERRA hem yapısal olarak hem de amaç ve hedefler ile deneyimlerin paylaşımı ve işbirliği bakımından bu kurumlardan esinlenmiştir. Üyeler düzenli olarak toplantılar yaparak, tarifeler, lisanslama konularında, rekabet, ticaret ve diğer enerji sorunlarına çözümler üretmeye çalışmaktadırlar.⁴⁶

ERRA, belirlediği hedeflere ulaşabilmek için bağış, ödenek, üye aidatları, konferans ücretleri gibi gelir getirici uygulamalar belirleyebilmektedir. Her ülkeden sadece bir enerji düzenleyici kurumun yer alabildiği tam üyelik dışında, Birleşik Üyelik, Onursal Üyelik ve Kurucu üyelik gibi farklı üyelik sınıflandırmaları da bulunmaktadır.⁴⁷ Ayrıca, Birlik, üyelerine örneğin enerji fiyatlarının belirlenmesinde konusunda teknik destek sağlayabilmektedir.⁴⁸

ERRA bünyesinde 1 Ekim 2001 tarihinde gerçekleşen ve yerel yönetimler ile enerji düzenleyici kurumlar arasında bilgi değişimi ve eşyardımı amaçlayan proje önemli bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu projenin mimarı ve finansörü çok bilinen bir

sistemi geliştirme çabasında olup, akreditasyon tecrübesi olmayan organizasyonlar ya da ekonomiler veya bu tip bir sistem kurma hedefinde olanlar ise aday üye olarak ILAC'a katılabilirler. Ayrıca ILAC, uluslararası, bölgesel ve ulusal laboratuvarlar akreditasyon kuruluşları için üyelik olanağı sağlamaktadır.

<http://www.turkak.org.tr/literat/mk12.htm>,20.03.2003. MLA anlaşması da geçen süre içerisinde imzalanmış bulunmaktadır.

⁴⁵<http://www.turkak.org.tr/Haberler/291102.htm>,20.03.2003

⁴⁶<http://www.erranet.org/about/index.htm>

⁴⁷ <http://www.erranet.org/library/erradocs/erraconsteng.pdf>

⁴⁸ ERRA'nın yapısı ve işleyişi ile ilgili daha ayrıntılı olarak bkz: <http://www.erranet.org/library/erradocs/operating%20guidelines.pdf>

spekülatör olan George Soros'tur ve onun sahibi olduğu Açık Toplum Enstitüsü (OSI)'dür. Bu program doğrultusunda, ERRA'nın yönlendirdiği enerji piyasası düzenleyici kurumlarının, deneyimlerini ve uzmanlıklarını yerel yönetim görevlileri ile paylaşmaları hedeflenmektedir.⁴⁹

BDK'ların bölgesel kurumlara üyeliğinden kasıt, bir yandan bölgeselleşme olgusunun öne çıkması, diğer yandan AB'ye üye olma yolunda ilerleyen Türkiye'nin üyelik sürecinde bu kurumlar yönünden ve bu kurumlar elinden rehabilitasyonudur. Üyelik müzakereleri gerçekleştirilirken bu kurumlar üyelik müktesebatının gereklerini yerine getirecekler, önce tarama süreçlerini gerçekleştirecek ardından uyum çalışmaları yürüteceklerdir. Bu bakımdan AB sürecine uyum anlamında BDK'ların diğer kurumlar ve sektörlere göre daha ileri konumda oldukları anlaşılmaktadır. Bunda, bu yapıların kuruluş aşamasında, mevzuatlarının, AB politikaları ve uluslararası sözleşmeler dikkate alınarak hazırlanmış olmasının da payı büyüktür.

ÜYELİĞİN ETKİLERİ

BDK'ların uluslararası karar mekanizmalarına üye olmak suretiyle eklenmesi üzerine, bu kurumların hem bu üyelikten etkilenecekleri hem de bağlı oldukları ulusal yapıyı etkileyecekleri bir süreç başlamıştır. Bu etkilenme ve etkileme süreci tüm boyutlarıyla açıkça belli olan bir yapı değildir. Çünkü özellikle sistemin tam anlamıyla oturmasına kadar, bu yöndeki çabalar, gizli/önemli yanları saklı ilişkiler çerçevesinde yürütülmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle bu yazıda üyelik nedeniyle ortaya çıkan bulanık görüntü her türlü veriden yola çıkarak değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Sözgelimi telekomünikasyon alanındaki ITU verileri bu şekilde değerlendirilmek durumunda kalınmıştır. ITU, dünya telekomünikasyon standartlarını belirlemektedir. Bu alanda düzenlemeleri yapmakta, kararları almakta, tavsiyeleri ve çeşitli fikirleri koordine ederek bütün bu çalışmaların ortaya koyduğu bilgi ve deneyimleri yayımlamaktadır. Örneğin, 1997 yılından beri, üye ülkelerin 17 Mayıs gününü, Dünya Telekomünikasyon Günü olarak kutlamalarını şart koşmaktadır ve üye ülkelerin bir an önce tam serbestleşmeye geçmesini istemektedir.⁵⁰ Dolayısıyla buradan ITU'nun telekomünikasyon alanının özel sektöre açılmasını,

⁴⁹ <http://www.erranet.org/news/index.htm>

⁵⁰ <http://www.tk.gov.tr/tkeksen2/hazar000.HTM,17.03.2003>

kamunun pazardaki hâkimiyetine son verilmesini istediği anlaşılmaktadır. Bu müdahale doğrudan üye devlete değil, üye devletin BDK'sına doğru yönlendirilmektedir. Kaldı ki bu kurumların öncelikli görevi de alanın serbestleşmeye açılması olarak belirlenmiş bulunmaktadır. Üstelik ülkemizde ulusal telekomünikasyon konusunda egemen anlayışın, bu alanda uluslararası ideoloji ve siyasa üreten uluslararası telekomünikasyon endüstrisinden yana tavır almak olduğu da açıktır. Dolayısıyla teknoloji ve pazarın belirlenmesi de buralara bırakılmaktadır. Türkiye'nin bu istek, tavsiye ve hedeflere yönelik talepleri yerine getirmekte, şimdilik, "görev bilinci" duyarlığı içinde hareket ettiği sezilmektedir.

Öte yandan uluslararası kurumlar değişik amaçlar nedeniyle yeni düzenlemeler de yapabilmektedir. 11 Eylül sonrası dünyadaki paranoya hali her alanı kapsamış bulunduğundan örneğin, IOSCO, terörist aktivitelerin finansmanının engellenebilmesi için bir mutabakat belgesi hazırlamıştır.⁵¹ Bu nedenle düzenleme ve standart belirlemenin kapsamının nerelere varacağı kestirilememektedir. Bu yönüyle ürktücü sonuçların beklenebileceği anlaşılmaktadır.

Ayrıca, uluslararası alanda faaliyet gösteren kuruluşların, uluslararası kabul görmüş standartlarla uyumlu olarak faaliyet göstermesi, farklı ülkelerde yapılan işlemlerde benzer finans dilinin kullanılması anlamına gelecektir. Bu da küresel mevzuat uyumunun sağlanmasının çabalandığına işaret etmektedir.

Uluslararası kurumlara üyeliğin "önemli" bir diğer etkisi de, bu kurumlar tarafından belirli aralıklarla yapılan uluslararası konferans ve toplantılardır. Böyle bir toplantının Türkiye'de yapılması, ülkemizin tanıtımı, yabancı yatırımcıların bilgilendirilmesi ve geniş kapsamlı bir görüşme platformu sağlaması açısından büyük önem taşıyabileceği vurgulanmaktadır. Örneğin, 18–22 Mayıs 2002 tarihleri arasında İstanbul'da yapılan IOSCO konferansı bu amaca yönelik olarak gerçekleşmiştir. Ne yazık ki tüm bu konferansları düzenleyenler, bu toplantıları değerlendirirken bu ironik saptamadan vazgeçmemektedirler.

AB ile ilişkilerin giderek önem kazandığı bir döneme girilmiştir. Bu dönemde Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) izdüşümünde hazırlanan Ulusal Plan doğrultusunda ilgili kurum ve kuruluşlar kendi sektörleri ile ilgili gelişmeleri izlemekte ve bu

⁵¹ Borsalarda suç örgütlerine karşı işbirliği protoköü, <http://www.milliyet.com.tr/2002/05/23/ekonomi/eko04a.html>

hedeflere yönelik uyumlaştırma işlerini yürütmektedirler. Bu süreçte üye devletler yetkilerinin önemli bir bölümünü Avrupa Birliği'ne devrederken, kamu yararı kavramının da artık Ortaklık Hukukunun altında kalmasına özen ve önem gösterilmemektedir. Böyle bir sonucun benzerini, ülkemizde BDK'ların yetkilerini uluslararası kurumlara devretmelerinde görmek olasıdır. Bu durumda ise yardımseverlerin ihsanı ve insafı söz konusu olacaktır. Ancak bu arada ulus-üstü örgütlenmeler, örneğin BDK'lar eliyle, uluslararası ilişkiler başta olmak üzere ulusal egemenlik konularında ulus devletlerle olan yarışlarında öne geçebileceklerdir. Ayrıca bu kuruluşlardaki bürokratik yapılar ve devletin denetim erki de büyük oranda uluslararası kuruluşların etkisi altına terk edilmiş olduğundan, "uluslararası kuruluşlara tabi olan bürokrat" yapılanması da söz konusu olabilecektir. Bunları "küresel elit" tabakalaşmasının yeni üyeleri olarak nitelenebilir, süreç ve olgular itibarıyla olağan bir değerlendirme olacaktır.

Son olarak, uluslararası örgütlerin aralarındaki uzlaşmaya dikkat etmek gerektiği vurgulanabilir. Bu uzlaşma temelde Williamson'un Washington Konsensüsü⁵² kavramında olduğu gibi bir uzlaşmadır. Olmazsa olmaz kavramlar, ilkeler, süreçler, işlev ve yapılar belirlenmiş ve bu örgütlerin ortak kullanımına sunulmuştur. "Kavramlar uzlaşması" hiyerarşik bir tablodan ibarettir ve uzmanlık bilgisi ve sektör özellikleri paralelinde geliştirilmektedir. Burada kavramlar uzlaşmasına ulaşmada sergilenen yöntem ve kurumsal çabaların, daha da önemlisi kavramların arkasında yatan düşünsel kökler ile birlikte açığa çıkarılması önem kazanmaktadır. Çok sayıdaki uluslararası örgüt önce ya da sonra, tek tek veya hep birlikte böyle bir stratejik tutum benimsemiş olabilir. Ancak bu kavram, süreç ya da yapıların içeriden, toplu ya da tek tek, bireysel ya da kolektif sorgulamalarının yeniden ve sürekli yapılması da gerekmektedir.

SONUÇ

Uluslararası etkenlerin "ön alıcı" olması gerekliliği sürekli olarak vurgulandığından ulus-devlet, değişmeyen ve kendini yenilemeyen bir kurum olarak görülmeye ve gösterilmeye başlanmıştır. Değişmeyen ve kendini yenilemeyen bu devlet

⁵²Kavram, Williamson tarafından, 1990'da, Latin Amerika ülkelerine yönelik bütün ekonomik reformlardaki ortak noktaları vurgulamak için kullanılmıştır. Bkz. Yves Dezalay, Bryant Garth, "Washington Konsensüsü "Neo-Liberal Hâkimiyetinin Sosyolojisine Katkı"", çev. Mehmet Başak, *Küreselleşme mi? Emperyalizm mi? Piyasacı Efsanenin Çöküşü*, Ed. Fikret Başkaya, Ütopya Yayınevi, 2.basım, Mayıs 2003, s.23-24.

bundan böyle uluslararası sistemler veya kurumlar karşısında kaybetmeye mahkûm bırakılmaktadır. Ulus-devlete biçilen rol, küresel/bölgesel düzeyde örgütlenmiş yönetimlerin vesayeti altına girmekten ibarettir. Bu alanda vesayetin gerektirdiği düzenleme ve denetleme yetkileri ise sonuna kadar kullanılabilir.

Bir kere böyle konumlanıldığında ise klasik diplomasi yerini giderek ülkelerarası teknik işbirliğine ve nihayet diplomatik kanallarla haberleşme ve müzakereler yürütme işi de yerini, teknik çalışmalar yürüten uzmanların birebir çalışmalarına bırakacaktır. Böylece, diplomasinin de küreselleşmiş anlamlar kazanacağı yeni gelişmeler söz konusu olacaktır.

Az gelişmiş ülkelerin bu döngüye girmelerinin nedeni sık sık içine düştükleri/düşürdükleri ekonomik darboğazlardır.⁵³ Bu anlarda ortaya daha haşmetli çıkan uluslararası kurumlar, standartlarını daha kolay dayatabilmektedirler. Nitekim her “ekonomik kriz”in kurtarıcıları, parasal ve finansal şeffaflık, saydamlık, yönetim, hesap verebilme, banka gözetim ve denetimi, muhasebe, denetim gibi standartların önemini tekrarlayarak işe başlamaktadır.

Türkiye’de sermayenin küreselleşmesi adına çok yönlü gelişmelere tanık olunmaktadır. Bu süreçte etkili olan birçok uluslararası kurumun hem siyasaları hem de temsilcilikleri ülkede artık iyiden iyiye yerleşmiş bulunmaktadır. Böylece gelecek kuşakların özgür iradelerini yansıtmaya şansı da ortadan kalkmaktadır. Görülmektedir ki bunca kurumsal ve yasal düzenleme, küresel sermayeye hizmet etmektedir ve dışa bağımlılık herhalde Cumhuriyet tarihinde hiç olmadığı kadar yoğun ve geri döndürülemezdir. Ancak bu küreselleşmenin, Poulantzas’ın deyimiyle, “*emperyalist bloğun dengesiz gelişmesi*” olduğu da unutulmamalıdır. Bu nedenle hâlâ ulus-devletten söz edilebilir mi sorusuna yanıt yine aynı düşünürden gelmektedir. Ona göre, “*ulusal devletin yeri doldurulamaz. Ulus devleti ancak başka bir ulus devlet ikame edebilir.*”⁵⁴ Ayrıca Braudel’in de dediği gibi, “*kapitalizm ancak devletle özdeş hale geldiğinde, devlet olduğunda zafer kazanır.*”⁵⁵ Tüm bu çabaların bağımlı kapitalist devleti

⁵³ Bu krizlere örnek olarak 1994–95 Meksika Krizi, 1997–98 Asya Krizi, Ağustos 1998, Rusya Krizi, 1999 Brezilya Krizi ve 2000 ve 2001 Türkiye krizleri gösterilebilir. Bkz. Turan Yay, Gülşün G. Yay, Ensar Yılmaz, *Küreselleşme Sürecinde Finansal Krizler ve Finansal Düzenlemeler*, İTO yayını, 1.baskı, İstanbul, Aralık 2001, s.32–41.

⁵⁴ B.Jessop, “Küreselleşme ve Ulus Devlet”, Çev. E.Ala, A.Altıparmak, *Türkiye Günlüğü*, Sayı 64, Kış 2001, s.74.

⁵⁵ M.Hardt, A.Negri, *İmparatorluk*, Çev. A.Yılmaz, Ayrıntı yayınları, 4.basım, 2002, s.27.

kurmaya yönelik olduğu açıktır.

Az gelişmiş ülkelerin bundan böyle kendilerine ve kendi bölgelerine önem vermeleri gereği ise kuşkusuz kendi seçimleridir.

KAYNAKÇA

- AB'ye *Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması*, TOBB, Ankara, Mayıs 2000.
- Akıncı, Müslüm, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, 1.Bası, Temmuz 1999.
- Albayrak, S. Oğuz, Türk Kamu Yönetiminde Yeni Gelişmeler ve Devlet Personel Başkanlığı, *Uzman Der.*, Yıl: 3, sayı: 9–10, Ocak Haziran 2000.
- Başaran, Funda, İletişim ve Emperyalizm (Türkiye'de Telekomünikasyonun Ekonomi-Politigi), *Ütopya*, 1.Basım, Eylül 2000.
- Dezalay, Yves, Garth, Bryant, “Washington Konsensüsü “Neo-Liberal Hâkimiyetinin Sosyolojisine Katkı””, Çev. Mehmet Başak, *Küreselleşme mi? Emperyalizm mi? Piyasacı Efsanenin Çöküşü*, ed. Fikret Başkaya, Ütopya Yayınevi, 2.basım, Mayıs 2003, s.23–71.
- Falk, Richard, *Yırtıcı Küreselleşme*, Çev. Ali Çaksu, Küre Yayınları, 1.basım, İstanbul, Temmuz 2001.
- Gerbier, Bernard, “Kapitalizmin Bugünkü Aşaması Olarak Jeo-Ekonomik Emperyalizm”, Çev. M.Ali Kılıçbay, *Küreselleşme mi? Emperyalizm mi? Piyasacı Efsanenin Çöküşü*, ed. Fikret Başkaya, Ütopya Yayınları, 2.basım, Mayıs 2003, s.107–118.
- Gözübüyük, A.Ş., Tan, T., *İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, 1998.
- Habermas, Jurgen, *Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti*, Çev. Medeni Beyaztaş, Bakış Yayınları, Mart 2002.
- Hardt, M., Negri, A., *İmparatorluk*, Çev. A.Yılmaz, Ayrıntı yayınları, 4.basım, 2002.
- Jessop, Bop, “Küreselleşme ve Ulus Devlet”, Çev. E.Ala, A.Altıparmak, *Türkiye Günlüğü*, Sayı: 64, Kış 2001, s.61–78.
- Küçükeroğdu, Bülent, Radyo-TV Kuruluşları Arasında Uluslararası Örgütlenmeler, *Uluslararası İletişim*, ed. Gürsel Öngören, Der Yayınları, 1995, 225–241.
- Küreselleşme ÖİK Raporu*, 8.BYKP, DPT, Ankara, 2000.
- Meray, Seha L., *Uluslararası Hukuk ve Örgütler*, AÜSBF, Ankara, 1977.
- Pazarıcı, Hüseyin, *Uluslararası Hukuk Dersleri II. Kitap*, AÜSBF, Ankara, 1989.
- Soros, George, *Küreselleşme Üzerine*, (Çev. Mert Keçik), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1.baskı, İstanbul, Nisan 2003.
- Stiglitz, Joseph E., *Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı*, çev.Arzu Taşçıoğlu, Deniz Vural, Plan b yayınları, 3.basım, Kasım 2004.
- Telekomünikasyon Kurumu 2001 yılı Faaliyet Raporu*.
- Telekomünikasyon Kurumu 2002 yılı Faaliyet Raporu*.
- Ulusoy, Ali, *Bağımsız idari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, 1.Bası, Ankara, Şubat

GİRİT VİLÂYET NİZAMNAMESİ

Cenk REYHAN*

Girit İsyanı, Yunan “megali idea”nın/büyük hayalinin gerçekleşmesi sürecinin bir parçasıdır. Yunan İsyanı ve sonrasında (1821–1832) yapılan bir dizi antlaşma ve protokol ile bağımsız Yunanistan’ın sınırları çizilse de Mora Yarımadası ile sınırlı bu ülke megali ideanın sadece ilk aşaması idi. Megali Idea açısından Rumların yaşadığı birçok bölge gibi Girit de bu sınırların dışında kalmıştı. Hâlbuki aşama-aşama Ege Denizi’ne egemen olunacak, Kuzeye doğru Teselya, Epir, Makedonya ve Trakya ele geçirilerek Ege Denizi çevrilecek; sonraki aşamalarda, Güney’de Girit ve öteki adalar alınarak Ege Denizi bir Helen gölü yapılacaktı. Sonrasında Doğu Ege Adaları ve hatta Batı Anadolu kıyıları da zapt edilip Ege Denizi tamamen Helen egemenliğine alınacaktı.¹ İncelememizde, bu sürecin, Girit örneğinde, Osmanlı Doğu Akdeniz’inde uygulanma stratejisini oluşturan “Girit Vilâyet Nizamnamesi”ni yayımladık.

Girit, 1821’de başlayan Yunan isyanı sırasında, Yunanistan’la birleşmek propogandası ve bu amaçla yürütülen silahlanmanın da etkisi ile anarşik bir dönem geçirdiyse de adada Mısır valisi Mehmet Ali Paşa’nın duruma müdahalesi ve vali sıfatı ile adanın kendi denetimine bırakılması sonucu 1830-1840’lı yıllara kadar asayiş sağlandı. Fakat Yunanlı asilere sempati duyan Çar I. Nikola için Mehmet Ali Paşa’nın Mora ve Girit’e hâkim olması Çariçe Katerina’dan itibaren geliştirilen “Grek-Yunan Projesi”nin geleceği bakımından büyük bir tehlikeydi. Bizans’ı yeniden diriltmeyi amaçlayan bu projeye göre; Slavlar ve Rumlar Osmanlı yönetiminden kurtulacaktı. Bunun için, önce Rusya’nın Kırım ve Karadeniz’e inmesi sağlanacak, sonraki aşamada; Boğazlar, İstanbul ve Ege adaları üzerinden, Katerina’nın oğlu Konstantin tarafından yönetilecek, bunun doğal sonucu olarak, Rus hâkimiyetinde bir “Grek-Yunan Devleti” kurulacaktı. Londra Konferansı gereğince, Mehmet Ali Paşa’nın Girit’ten ayrılmasını müteakiben adada asayişsizlik yeniden başladı.² Osmanlı

* Yrd. Doç. Dr. Cenk Reyhan, Mersin Üniversitesi, İ.İ.B.F., Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi.

¹ Bilal Şimşir, *Ege Sorunu: Belgeler*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1976, c. I, s. XXIX.

² Paul Dumont, “Tanzimat Dönemi: 1839–1878”, *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi*, (Yay. Yön. Robert Mantran), (Çev. Server Tanilli), Cem Yay., İstanbul, 1995, c. II. *a.g.e.*, s. 116. Stanford J. Shaw-Ezel K.Shaw; Stanford J. Shaw-Ezel Kural Shaw; *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, Reform, Devrim ve Cumhuriyet: Modern Türkiye’nin Doğuşu: 1808-1975*, (Çev. Mehmet Harmancı), e Yay., İstanbul, 1983, c. II, 192.

hükümetinin Hıristiyanlar lehine yaptığı bazı reform hareketleri de sonuçsuz kalınca Girit Bunalımı 1866'da büyük bir ayaklanmaya dönüştü.

Girit konusunda yoğun bir diplomatik çaba içinde olan emperyal büyük güçler adanın özerkliğini istiyorlardı.³ Bölgedeki bunalıma çare olarak Girit Vilâyet Nizamnamesi oluşturuldu. Buna göre;⁴

“Girit vilâyeti beş liva ve yirmi bir kazaya taksim olunup, her bir kaza adet ve hudutları tayin olunacak karyeleri havi olacaktır (Kısm-ı evvel, 1. Bend).⁵

Adı geçen beş liva Hanya ve İsfakiye ve Resmo ve Kandiye ve Laşid mutasarrıflıklarıdır (Kısm-ı evvel, 2. Bend).

Girit Adası'nın mülkî idaresi, “taraf-ı eşref-i hazret-i padişahiden mansub” bir valiye, livaların genel idaresi, yarısı Müslüman, yarısı Hıristiyan olmak üzere Osmanlı memurları arasından seçilerek “bâ-irade-i seniyye” ile tayin olunacak mutasarrıflara bırakılacak (Kısm-ı evvel 5. Bend).

Kazaların idaresi ise, icabına göre, kazanın Müslüman ya da Hıristiyan memurlarından seçilen devlet tarafından atanan bir kaymakama bırakılacak (Kısm-ı evvel, 5. Bend).

Valinin maiyetinde bir il idare meclisi ile biri Müslüman, diğeri Hıristiyan Osmanlı memurları arasından seçilerek “irade-i seniyye” ile tayin olan birer müşavir bulunacak ve Hanya Livası'nın ayrıca liva idare meclisi olmayacağından, adı geçen vali Hanya Livası'nın mutasarrıfı ve zikredilen meclis dahi Hanya mutasarrıflığının idare meclisi demek olacaktır (Kısm-ı evvel, 7. Bend).

Mutasarrıfların maiyyetinde, birer liva idare meclisi ile Müslüman ise Hıristiyan, Hıristiyan ise Müslüman olmak üzere “bâ-irade-i seniyye” birer muavin bulunacak ve idare merkezi liva kazasının ayrı kaymakamı ve kaza idare meclisi olmayacağından, mutasarrıflar liva idare merkezi olacak kazanın dahi kaymakamı ve liva idare meclisi ise o kazanın dahi idare meclisi demek olacaktır (Kısm-ı evvel, 8. Bend).

Kazalarda birer idare meclisi bulunacak ve kaymakamların maiyetlerine, Müslüman ise Hıristiyan, Hıristiyan ise Müslüman birer muavin tayin edilecektir. (Kısm-ı evvel, 9. Bend).

Karyelerin idaresi birer ihtiyar meclisine bırakılacaktır (Kısm-ı evvel, 10. Bend).

³ İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri: 1840-1880*, Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara, 2000, s. 66.

⁴ 2 Cemaziyelahir 1284=30.09.1867 tarihli bu nizamnamenin Osmanlıca-orijinal metni için bkz. “Girit Vilâyet Nizamnamesi”, *Düstur*, 1. Tertip, c.1, s. 652-687. Nizamnamenin *Düstur*'da yazılma/yayımlanma tarihi 25 Ramazan 1284=20 01 1868'dir. Hicrî tarihi milâdî tarihe çevirirken Yücel Dağlı-Cumhure Üçer; *Tarih Çevirme Klavuzu*, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, c. V.'den yararlandık. Tarihlendirmeyi karşılaştırmak için krş. İlber Ortaylı, a.g.e, s.67, 2 Cemaziyelahir 1284=1 Aralık 1867. Nükhet A. Adıyeye, *Osmanlı İmparatorluğu ve Girit Bunalımı (1896-1908)*, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 2000, s. 25. 2 Cemaziyelahir 1284=1Ekim 1867.

⁵ “Girit Vilâyeti'nin İdare-i Umumiyyesine Dairdir” bölümü. Diğer “kısm-ı evvel”lerde bu bölümden iktibas.

İcra yetkisi valiye ait olup bunu kanunlar ve nizamlar ve alacağı talimat icabına göre yürütülecek, adanın liva, kaza ve köyleri mutasarrıf ve kaymakam ve ihtiyar meclisleri ve azaları ile yönetilecek (Kısm-ı Sani, 11. Bend.).⁶

Girit Vilâyeti İdare Meclisi, valinin riyasetinde olmak üzere, iki müşavir ve defterdar ve müfettiş-i hükkâm ve metropolit ve mektupçular ile adanın Müslüman ahalisi ve gayr-ı Müslim ahalisi tarafından aşağıda belirtilen nizama göre seçilecek üç Müslüman ve üç Hıristiyan azadan ibaret olunacak (Kısm-ı sani, 12. bend.).

Vilâyet İdare Meclisi'nin geçici azaları, genel meclisin Müslüman ve Hıristiyan azası tarafından birlikte rey verilerek muhtelit (karma) dava meclisleri üyeleri seçiminde düzenlenecek defterde isimleri kayıtlı olan kişiler içinden seçilecek ve memuriyet müddeti üç seneden ibaret olacaktır (Kısm-ı sani 30. bend).

Livaların karma idare meclislerinde mutasarrıf riyasetinde olmak üzere muavin ve hükkâm ve piskopos ve muhasebeci ile tahrirat başkâtibinden ve (seçilme şekli atide gösterilmiş) üç gayr-ı Müslim azadan oluşacak ve ahalisi sırf Hıristiyan olan sancakların idare meclisleri yine mutasarrıfın riyasetinde olmak üzere muavin, piskopos, muhasebeci ve tahrirat başkâtibi ve altı Hıristiyan azadan oluşacaktır. (Kısm-ı Salis, 34. Bend.).⁷

“Genel Meclis, her bir kazadan seçilip vilâyet merkezinde toplanacak vekillerden oluşacaktır. Her bir kazadan seçilecek vekiller, dört neferden ibaret olup, ahalisi İslam ve Hıristiyandan oluşan kazalardan ikisi İslam ve ikisi Hıristiyan, ahalisi sırf İslam veya Hıristiyan olan kazalarda dahi vekillerin dördü de ya İslam ya da Hıristiyan olacaktır (Kısm-ı Rabi, 1. Bend).”⁸

Böylece, Girit Adası'nın iç idaresi yerli halka devredilmiş ve özerkleşmeye doğru önemli bir aşama kaydedilip adanın Osmanlı Devleti'ne olan bağı birkaç nokta ile sınırlandırılmış oldu. 1866'da, takriben, Rum nüfus 150.000, Müslüman nüfus 50.000 idi.⁹ Bu genel toplam içinde Müslüman nüfusun 1/3'e Hıristiyan nüfusun 2/3'e karşılık geldiği dikkate alındığında denilebilir ki, bu vilâyet nizamnamesi ile Girit; etnik yapısına göre yönetimde çoğunluğun aktif rol oynadığı “özerk” bir statüye sahip oluyor ve bu “adem-i merkeziyetçi” yönetim; ulusçu bir ayaklanma ve büyük devletlerin desteğiyle uygulamaya giriyordu.¹⁰

Osmanlı İmparatorluğu'nun sömürgeleşme sürecinde emperyal büyük güçlerin müdahale ve denetiminde hazırlanan 1861 tarihli “Cebel-i Lübnan Nizamnamesi” bu güçlerin bütün Osmanlı

⁶ “Meclis-i İdare-i Vilâyet'in Suret-i İntihab ve Vezaifine Dairdir” bölümü. Diğer “kısm-ı sani”lerde bu bölümden iktibas.

⁷ “Liva ve Kaza İdare Meclislerinin Suret-i İntihabına Dairdir” bölümü.

⁸ “Meclis-i Ummî Azasının Suret-i İntihabına Dairdir” bölümü.

⁹ A. Nükhet Adıyeye, a.g.e, s. 66.

¹⁰ İlber Ortaylı, a.g.e, s. 67.

vilâyetlerinde görmek istedikleri ideal bir “adem-i merkezileştirici model” olmuştu. Bu nizamname vasıtası ile Osmanlı Orta Doğusuna sızan büyük güçler, adem-i merkezileştirici modelin diğer bir parçası olan 1867 tarihli “Girit Vilâyet Nizamnamesi” vasıtası ile, bu kez, Osmanlı Doğu Akdenizine sızmanın aracını oluşturmuş oldular.

**Girit’te Bulunan Asakir-i Şahanem Kumandanlığı
İnzimamıyla Girit Valisi Bulunan ve Birinci Rütbe-i Mecidî ve
Osmanî Nişan-ı Âli Zi-şanlarını Haiz ve Hamil Olan Vezir-i
Dirayet-semirim Hüseyin Avni Paşa Daim-i İclaleye ve Rum İli
Beyler Beyliği Payelilerinden Kandiye ve Resmo ve İsfakiya ve
Laşid Sancakları, Mutasarrıfları Pertev ve Mustafa ve Saveh
ve Kostaki Paşalar Damat Mumaileyhime ve Kaim-Makamlar
Zidet Ulüvv-i-Hüma**

Girit Ceziresi’nde zuhur eden ihtilalin netayic-i mükedderesi olmak üzere ahalinin düçar oldukları mazarr ve hasar kalb-i hümayunumuza hakikaten iras-ı âlâm inkisar etmesiyle bu hallerin tamiri ve cezirenin idare-i atıyyesinin ve bi’l-cümle sekenesinin ale’s-seviye ve ezher-cihet temin-i refah ve saadeti nezd-i şahanemizde ikdam-ı amal add olunarak mahsulat-ı cezirenin mükellef olduğu işar-ı resminin işbu gelecek bin iki yüz seksen dört senesi Martından itibaren iki seneliğinin tamamının ve diğer iki seneliğinin nısfının afvı ve bu cihetle üçüncü ve dördüncü senelerde alınacak nısf-ı aşardan hasıl olacak meblağın hazine-i devlete alınmayıp bütün ahalinin intihabıyla senede bir kere merkez-i vilâyete ictima edecek meclis-i umuminin umum ahalinin ticaret ve ziraatına en ziyade hayırlı olacağını bi’l-ittifak beyan edeceği ıslahat-ı dahiliyyeye sarf olunmak için memlekete terk ve bahş olunması ve beyana hacet olmadığı vechile nazar-ı muadalet-i şahanemizde kâffe-i tebaa-i Devlet-i Âliyyemiz musavî bulduklarından Girit Ceziresi’nin İslam ahalisi bi’l-fiil hizmet-i askeriyyeden müstesna buldukça cezire-i merkume-i sekene-i Mesihyyesinin dahi bedel-i askerî vermekten muaf tutulmaları ve Hanya’da içtima etmiş olan İslam ve Hıristiyan vekilleri tarafından takdim olunmuş olan mazbatada bulunan rüsumata dair münderic olan müstedyatın diğer ferman-ı âlişanımızda muharrer bulunan ahkâma tatbiken tesviyesi indimizde tensib ve tasvib kılınıktan başka makam-ı sadarete hitaben işbu bin iki yüz seksen dört senesi şehir-i cemaziyü’s-saniyenin ikisi tarihiyle muvarrehan sadr olan emr-i âlimize merbut ve bâlâsı hatt-ı humayunumuzla muvaşşah olarak ahali-i cezireye neşr olunan nizam-ı esasiyyede evvela

Girit Ceziresi'nin idare-i mülkiyesi taraf-ı hümayunumuzdan mensub bir valiye tefviz olunup kılâ-i şahanemizin hikmet-i muhafazasıyla cezirede bulunan askerin idaresi bir büyük kumandana muhavvel olması saniyen valilik ve kumandanlık hizmetleri birbirinden ayrı olup fakat iktizası hâle göre bazen valilik hizmetinin kumandanlık memuriyeti ile birleştirilmesi idare-i seniyye-i hazret-i padişahiye menut bulunması salisen cezire valisi umur memleket-i kavanin-i umumiyeye-i Devlet-i Âliyye'ye ve cezire için bi'l-hassa tayin olunan nizamata tevfikeyen idare eder vali maiyyetinde biri müslüman ve diğeri Hıristiyan memurin-i Devlet-i Âliyye'den müntahab ve irade-i seniyye ile mensub birer müşavir tayin kılınması rabian Girit Ceziresi icabı kadar livalara taksim olunarak bunların umur-ı mülkiyesi memurin-i Devlet-i Âliyye'den müntahab ve irade-i seniyye ile mensub birer mutasarrıfa ihale olunması ve bu mutasarrıfların nısf-ı Müslim ve nısf-ı diğeri Hıristiyan bulunması ve Müslümandan olan mutasarrıfların maiyyetlerine Hıristiyandan ve Hıristiyan mutasarrıfların maiyyetlerine Müslümandan olmak üzere bâ-irade-i seniyye birer muavin tayin edilmesi hamisen her bir liva kazalara taksim olunarak her bir kaza da icabına göre Müslim veyahud Hıristiyan memurinden müntahab ve taraf-ı devletten mensub birer kaim-makam olması ve kaim-makamların maiyyetlerinde Müslüman ise Hıristiyan, Hıristiyan ise Müslümandan birer muavin tayin olunması sadisen umur-ı maliye için vilâyette bir defterdar ve sancaklarda birer muhasebeci ve kazalarda birer mal müdürü olması ve mal memurları iktizasına göre İslam ve Hıristiyan memurlardan intihab ve tayin kılınması cezirenin umur-ı tahririyyesi iki lisan üzere cereyan edeceğinden vilâyette iki mektubcu ve livada dahi ikişer tahrirat baş kâtibi bulunması sabian vali ve mutasarrıf ve kaim-makamlarınızdan da birer meclis-i idare olması ve vilâyet-i idare meclisi vali reis olmak üzere azası iki müşavir ve müfettiş-i hükkâm ile metropolit ve defterdar ile mektubculardan ve üçü İslam ve üçü Hıristiyan ahali tarafından müntahab zatlardan mürekkebe bulunması saminen elviyye-i muhtelite idare meclislerinde mutasarrıf reis olmak üzere azası muavin ve hakim ve piskopos ve muhasebeci ile tahrirat baş kâtiplerinden ve üçü ahali-i İslamiyye ve üçü ahali-i İseviyye tarafından müntahab azalardan mürekkebe olması ve ahaliyi sırf Hıristiyan olan sancakların idare meclisleri yine mutasarrıfları reis olmak üzere muavin ve piskopos ve muhasebeci ve tahrirat baş kâtibi ve altı Hıristiyan azadan mürekkebe olması ve kaza idare

meclislerinde dahi aynıyle bu kaide cereyan etmesi tasian derece derece hukuk-ı ibadiye ve cinayata müteallik davaların rüyeti için mezkûr vilâyette ve liva ve kazalarda dava meclisleri tesis olunup merkez-i eyâlet ile muhtelit liva ve kazaların dava meclisleri İslam ve Hıristiyan ahali tarafından müntahab ve muhtelit azadan mürekkeb olup sırf Hıristiyan olan liva ve kazalarda dava meclisleri azası yalnız Hıristiyandan mürekkeb olması aşiren merkez-i vilâyette her bir muhelit livada beyne'l-İslam vuku bulacak dava-i mahsusanın rüyeti için birer mahkeme-i şerriyye bulunması ve karyelerde birer ihtiyar meclisleri olacağı gibi sancaklarda dahi İslam ve Hıristiyan için ayrı ayrı birer ihtiyar meclisi yani dimoyrondiya¹¹ bulunması ve bu meclisler müteallik oldukları ahali tarafından intihab kılınması ihda-aşere ber-vech-i meşruh hukuk-ı adiyye ve cinayet ve ticaret davalarıyla İslam ve Hıristiyan beyninde tekevvün edecek her türlü dava-i muhtelite dava meclis-i muhtelitesi ile ticaret mahkemelerinde rüyet olunması ve bunların derece-i memuriyyetiyle mahakim-i şerriyye ve ihtiyar meclislerinin yani dimoyrondiyaların salahiyet ve vazifeleri nizam-ı mahsusa ile tayin olunması isna-aşere Girit vilâyetine bir meclis-i umumî olup ahalinin intihabıyla her kazadan iki aza tayin olunması ve ahali sırf İslam veya Hıristiyan olan kazaların azaları İslam veya Hıristiyan olacağı gibi muhtelit olan kazalar azasının birisi Hıristiyan ve diğeri İslam olması ve bunların usul-ı intihabiyeleri nizam-ı mahsus ile tayin kılınması ve işbu meclis-i senede bir kere içtima edip tarik ve meabir gibi umur-ı nafiaya müteallik ve itibar sandıkları teşkili ve sair her suretle ticaret ve sanayi ve ziraatin teshili yolunda hususatı ve umuma aid olan maarif ve terbiyenin intişarına aid mevaddı müzakereye memur olması ve meclis-i umumî tarafından tezekkür ve arz ile canib Devlet-i Âliyye'den tasvib ve irade buyrulacak islahatın icrasına adanın varidatından icap eden mikdar-ı sermayeyi saltanat-ı seniyye tahsis buyurması ve bu sermayenin suret-i sarfi meclis-i umuminin nezareti altında cereyan etmesi sülüs-aşere memalik-i Devlet-i Âliyye'nin eyâlat-ı sairesinin hükümete tediyye eyledikleri vergiden Girit ahali mine'l-kadim muaf olduklarından cezire ahalisinden yalnız aşar ve müskirat ve gümrük rüsumatıyla ihracat ve sarfiyat-ı dahiliye gümrüğünün tenzili mukabilinde ihdas olunmuş olan tuz ve tütün rüsumundan ve mine'l-kadim sair memalikle beraber cezire ahali tarafında tediyye olunmakta olup

¹¹ Dal.ye-i-mim.vav.ye-i-re.elif.nun.dal.ye-i-elif.

fakat bu kere ıslahatı icra olunmakta olan rüsumat-ı muayyeneden başka bir şey alınmaması erbaa-aşere varidat-ı devletin tamamı-i muhafazasıyla emr tahsilinde ahalice menfaat ve sühûleti mucib olacak ıslahat ve tadilatın müzakeresine meclis-i umumî memur edilerek vereceği rey ve mütalaa üzerine iktizasına teşebbüs olunması karar-gir olmuş olduğundan bu esaslara tatbiken muhakim ve idare-i umur-ı mülkiyye ve maliyyeye dair bu kere irade-i seniyye-i mülûkânemizle ayrı ayrı tanzim olunan kavanindir ki ber-vech-i âti bi-ibare-tihâ zikir ve beyan olunur.

Kısm-ı Evvel

Kazalarda Bulunan Muhtelit Deavi Meclislerinin

Suret-i Teşkiline Dairdir

Birinci Bend: Her bir kazada bir muhtelit deavi meclisi bulunacaktır.

İkinci Bend: Meclis-i mezkûr bir reis ile dört azadan mürekkeb olacaktır.

Üçüncü Bend: Reisin intihabı ve nasb ve azl ve tevzifi doğrudan doğruya devlet canibinden icra olunacaktır.

Dördüncü Bend: Kaza muhtelit deavi meclisinin azası kaim-makam marifetiyle tanzim olunacak mahsus defterlerde isimleri münderic olan kimseler içinden intihab olunacaktır.

Beşinci Bend: Binâen aleyh yirmi bir yaşını tekml etmiş olan ve atide beyan olunacağı vechile müstesna veya gayr-ı müstehakk tutulacak sınıftan olmayan bi'l-cümle ahali-i zükûrun isimlerini havi olmak üzere her kazada kaim-makam marifetiyle birer defter tanzim olunacaktır.

Altıncı Bend: Evvela okumak yazmak bilmeyen saniyen başkasına ücret ile hidmedkârlık etmekte olan salisen ceza kanunname-i hümayunu ahkâmı iktizasınca hukuk-ı medeniyyenin cümlesinden veyahud bazısından iskat olunmuş rabien iflas etmiş olup da istikamet ve namusu henüz tasdik olunmamış bulunan hamisen tam lâ- ekall olunmayan sadisen cinayet ve cünha ile müttehim veyahud gıyaben mahkûm olanlar sabien mücazat-ı terziliyye ve terhibiyye ile cezalanmış bulunanlar ile sirkat ve dolandırıcılık ve emniyetin sû-i istimali ve hetk-i ırz ve serserilik cünhalarından dolayı veyahud her ne gûne cünhadan olur ise olsun bir seneden ziyade habs olmakla mahkûm olmuş olanların isimleri defter-i mezkûrda derc ve kayd olunmak istihkakından mahrum olacaktır.

Yedinci Bend: Her kangı sınıf ve safette bulunur ise bulunsun filan devletin umur-ı mülkiyyesinde müstahdem bulunan her bir

memur ile hidmed-i askeriyyede bulunanlar işbu defterden müstesna tutulacaktır.

Sekizinci Bend: Kaim-makam marifetiyle bir minval bâlâ tanzim olunacak defterin birisi mahsusen ahali-i müslime emini ve diğeri sekene-i Hıristiyanıyyeyi şamil olmak üzere iki kısma münkasım olub bunların birer süreti cami-i şerif ve kilise ve hükümet konağı kapılarına ve kaim-makamın tensib edeceği mahallere yapıştırılacak olduğundan bu surette icra olunacak ilan tarihinden itibaren on gün zarfında ahalden her kim olur ise olsun ismi derc olduğunun veyahud bir nâ-müstehakkın ismi yazılmış olduğuna dair kazanın idare-i meclisine takdim-i arızaya mezun olacaktır ve bu gûne takdim olunacak arıza üzerine nihayet sekiz gün içinde karar verilecek olduğundan karar-ı mezkûr verildiği müteakib sahib-i arıza gerek mutasarrıflık ve gerek vilâyet idare meclisine müracaata mezun olarak bu vechile istinafen takdim olunacak arızalar üzerine dahi kezaik sekiz gün içinde karar verilecek ve şu kadar ki meclis-i idarenin bu babda lâ-hakk olarak kararı sahib istidaya tebliğ olunduğu günden itibaren on gün içinde istinafa takdim-i istidaya mübaderet etmediği takdirde istinaf hakkından sakıt olmuş olacaktır ve bu gûne istida üzerine vuku bulan kararlar iktizasınca lazım gelecek defterin tashihat ve tebdilatı dahi bend-i sabıkda beyan olunmuş olan vech üzere ilan kılınacaktır.

Dokuzuncu Bend: İşbu defter hıfz olunarak her sene teşrin-i sani ibtidasında vefat etmiş veyahud nâ-müstehakk olmuş olanların isimleri kaim-makam kaza marifetiyle terkin ile şerait-i mukteziyyeyi haiz olmuş olanlar ilave olunarak tashih edilecektir.

Onuncu Bend: Beher-i sene kanun-ı saninin birinci haftasında her bir kazada bulunan ahali-i İslamiyye ve Hıristiyanıyyesi muhtelit deavi meclisine aza tayin olunacak dört kimsenin intihabı zımında kaim-makam kaza tarafından celb ve davet olunacaktır ve muhtelit olan kazalardan ahali-i İslamiyye tarafından defterde isimleri kayd olunmuş İslamdan iki kimse ve ahali-i Hıristiyanıyye tarafından dahi kezalik defterde isimleri münderic bulunanlardan diğeri iki kimse intihab olunacağı misillü ahali kâmilen Hıristiyan veyahud İslam olan kazalardan aza-yı merkumenin dördü dahi ya İslam yahud Hıristiyan olacaktır ve usul-ı intihabiyyenin icrası hususunu mübeyyin mazbata kaim-makam tarafından temhir olunarak bir nüsha-i musaddakası kuyudda hıfz olunmak üzere deavi meclis reisine tevdi olunacaktır.

On Birinci Bend: Kaza muhtelit deavi meclisi azasına

hidmette bulunacakları sene için üç bin kuruş maaş-ı senevî tahsis olunmuş olduğundan maaş-ı mezkûr her bir sene zarfında meclisce rüyet-i mesalih olunmak üzere her kaç gün tahsis olunur ise o kadar kimse taksim olunarak meclisin iş gününde hazır bulunacak olan azanın bulunduğu güne isabet edecek kıste'l-yevmi kat olunarak işbu kıste'l-yevmden hasıl olan akçe o gün o meclisde bulunmuş olan sair azaya taksim olunacak ve her sene ibtidasında reis-i meclis bulunan zat meclis günlerini ve küşad ve hitamı saatlerini bâ-ilanname tayin ve beyan eyleyecek ve işbu ilanname-i kaza meclisinin istinafca merbut olacağı meclis muhtelit reisi tarafından tasdik kılınacaktır.

On İkinci Bend: Muhakematın idaresi münhasıran reise aid olduğu misillü hitamını beyan etmek ve maslahatca veya kanunca iradı lazım gelip azanın ya lâ veyahud neam ile cevap vermeğe memur oldukları esileyi kendilerine arz etmek maddeleri ve ara-yı azanın tahkikiyle kanunun tatbik keyfiyeti ve kararın tebliği ve esbab ve delailinin beyanı verilecek mazbatanın tanzim ve tahriri hususları dahi kezalik reise aid olacaktır.

Kısm-ı Sani

Mutasarrıflık Muhtelit Deavi Meclislerinin Suret-i Teşkili

On Üçüncü Bend: Her mutasarrıflıkta bir muhtelit deavi meclisi bulunacaktır

On Dördüncü Bend: Meclis-i mezkûr birer reis ile dört azadan mürekkeb olacaktır.

On Beşinci Bend: Reisin intihab ve nasb ve azl ve tevzifi doğrudan doğruya devlet canibinden icra olunacaktır.

On Altıncı Bend: Mutasarrıflık muhtelit deavi meclisinin azası ber-vech-i âti intihab olunacaktır.

On Yedinci Bend: Beher sene ibtidasında her bir kazadan ikişer İslam ve Hıristiyan makarr-ı mutasarrıfiye izam olunub bunlar dördüncü ve beşinci maddelerde beyan olunduğu üzere beher-i kazadan tanzim olunacak defterlerde isimleri münderic olan ahaliden mutasarrıflık muhtelit deavi meclisine aza tayin olunacak kimseler intihab edecektir.

On Sekizinci Bend: Aza-yı İslamiyyenin intihabı İslam vekilleri tarafından ekseriyyet-i ârâ ile icra olunacağı misillü iki Hıristiyan azanın intihabı dahi Hıristiyan vekilleri tarafından kezalik ekseriyyet ile olacak ve bu suretle intihab olunan azanın müddet-i memuriyyetleri iki sene olup fakat işbu nizamnamede icrasına bed' olunduğu tarihten itibaren ibtida ki senenin hitamında iki Hıristiyan ve iki İslam azanın çıkacak olan birinin kura tayin

edecektir. Yani kuraya müracaat olunup hangilerinin ismine isabet eder ise onlara ruhsat verilerek sinin-i atıyyede kâmilen iki sene hizmet eylemiş birer Hıristiyan ve birer İslam aza memuriyyetinden afv olunacağından bunların yerine bâlâda beyan olunan vekiller tarafından müceddeden intihab olunacak aza meclise tayin kılınacaktır.

On Dokuzuncu Bend: Kâmilen Hıristiyan veyahud İslam olan mutasarrıflıklardan mutasarrıflık muhtelit deavi meclisi azasının dördü dahi Hıristiyan ya İslam olacaktır ve usul-ı intihabiyyenin icrası hususunu mübeyyin mazbata mutasarrıf tarafından temhir olunacak bir nüsha-i musaddakası kuyudda hıfz olunmak üzere meclis reisine tevdi olunacaktır.

Yirminci Bend: Mutasarrıflık muhtelit deavi meclisi azasına hizmette bulunacakları sene için altı bin kuruş maaş-ı senevî tahsis olunmuş olduğundan maaş-ı mezkûr bir sene zarfında meclisce rüyet-i mesalih olunmak üzere her kaç gün tahsis olunur ise o kadar kısma taksim olunarak meclisin bir iş gününde bilâ-özr-i makbul hazır bulunmayacak olan azanın bulunduğu güne isabet edecek kiste'l-yevm maaş-ı kat' olunarak işbu kiste'l-yevmden hasıl olan akçe o gün o meclisde bulunmuş olan sair azaya taksim olunacak ve her sene ibtidasında reis-i meclis bulunan zat meclis günlerini ve küşad ve hitamı saatlerini bâ-ilanname tayin ve beyan eyleyecek ve işbu ilanname-i mutasarrıflık meclisinin istinafca merbut olacağı merkez-i vilâyet meclis-i muhtelit reisi tarafından tasdik kılınacaktır.

Yirmi Birinci Bend: Kaza muhtelit deavi meclisleri reislerinin hukuk-ı vezaif ve memuriyyetine dair on ikinci bendde beyan olunan ahkâm-ı aynıyle mutasarrıflık muhtelit deavi meclislerinin reislerine dahi aid olacaktır.

Kısm-ı Salis

Merkez-i Vilâyet-i Girit Muhtelit Deavi Meclisinin Suret-i Teşkili

Yirmi İkinci Bend: Girit Ceziresi'nde vilâyet muhtellit deavi meclisi bulunacak ve işbu meclis merkez-i vilâyette olacaktır.

Yirmi Üçüncü Bend: Meclis-i mezkûr bir reis ile dört azadan mürekkebe olacaktır.

Yirmi Dördüncü Bend: Reisin intihabı ve nasb ve azl ve tevzifi doğrudan doğruya devlet tarafından icra olunacaktır.

Yirmi Beşinci Bend: Vilâyet muhtellit deavi meclisinde aza bulunacak olan zevat intihab usul-ı üzere tayin olunacaktır.

Yirmi Altıncı Bend: Beher sene ibtidasında cezirenin her bir

kazasından ikişer İslam ve ikişer Hıristiyan merkez-i vilâyete izam olunarak bunlardan bir cemiyet akdiyle müddet-i memuriyeti hitam bulmuş olan Hıristiyan veyahud İslam azanın yerine ekseriyet-i ârâ ile yine bir İslam veyahud Hıristiyan tayinine memur olunacaklardır. Vilâyet muhtelit deavi meclisi azasının müddet-i memuriyetleri dört sene olacak olduğundan işbu nizamnamenin icrasına mübaşeret olduğundan itibaren birinci sene hitamında kura keşidesiyle dört azadan kangısının meclisten çekilecek olduğu tayyün edeceğinden birinci sene çıkan Hıristiyan ise sene-i atıyye hitamında çıkacak olan iki azayı İslamiyyeden birisi olacaktır ve bu surette beher sene bi'l-münavebe bir Hıristiyan veyahud İslamın intihabına mübaderet olunarak ikinci sene hitamında çıkacak olan Hıristiyan veyahud İslamın tayin olunduktan sonra artık sene-i âtiyyede kura keşidesine hacet kalmayacaktır.

Yirmi Yedinci Bend: Usul- intihabiyyenin icrası hususunu mübeyyin mazbata vali-i vilâyet tarafından temhir olunarak bir nüsha-i musaddıkası kuyudda hıfz olunmak üzere vilâyet deavi meclisi reisinde tevdi olunacaktır.

Yirmi Sekizinci Bend: Vilâyet muhtelit devai meclis azasına memur buldukları müddet için dokuz bin kuruş maaş-ı senevî tahsis olunacaktır.

Yirmi Dokuzuncu Bend: Vilâyet muhtelit deavi meclisi reisi tarafından meclis günleri ve küşad ve hitam saatleri bâ-ilanname tayin ve beyan olunacaktır.

Otuzuncu Bend: Mutasarrıflık meclis-i muhteliti rüesası hakkında on ikinci bendde musarrâh olan umur ve hukuk ve vezaif merkez-i deavi meclis muhteliti reisi hakkında dahi aynıyle cari olacaktır.

Kısm-ı Rabi

Girit Vilâyeti Derununda Bulunan Her Sınıf Muhtelit Deavi

Meclislerinin Vazife-i Memuriyyetine Dair Kaidedir

Otuz Birinci Bend: Ale'l-umum deavi-i adıyye ve cezaiyyenin usul ve muhakemesine dair müceddeden nizamnameler tanzim ve telifi Devlet-i Âliyye canibinden karar-gir oluncaya değin muhtelit meclislerin her birinin tayin-i vezaif-i umumiyye ve hususiyyeleri hakkında ber-vech-i âti beyan olunan ahkâm meriyyü'l-icra tutulacaktır.

Otuz İkinci Bend: Bir veyahud ayrı dinden olan iki şahıs beyninde hukuk-ı adıyyede evvela beş yüz kuruşu müteceviz

olmayan taahhüdâtın icrasına veyahud yine bu mikdar kıymeti olan bir mal-ı menkule ve senevî elli kuruştan ziyade irad vermeyen bir mülke dair olan deaviyi tabi istinaf olmayarak katiyen ve yine bu cinsten olup da bin kuruş kıymeti ve yüz kuruş irad-ı seneviyi tecavüz etmeyenlerin istinaf hakkıyla fasıla saniyen mülk sahibi ile müstecir veya mültezim ve efendi ile hizmetkâr ve alimle arasında bir kontoratoya müteallik münazaatta ve tarla ve mahsül ve meyve ve eşar ve cedavil ve handek ve hakk-ı tasarruf ve mülkiyyetçe itilaf olmayan büyük ve sair emlaka isal olunmuş olan hasarat tazmini hususâtında ve kezalik hukuk-ı mülkiyyetçe ve bunlara müteallik olan evrak ve senet üzerine bir güne ihtilaf olmamak şartıyla tayin ve takti-i hudut-ı arazi maddelerinde ve tarafeynin ikrarıyla müşterek bulunan divar üzerine icra olunacak imalata dair olan münazaralarda müddei ve müddei-aleyhinden zilliyed kangısı olup olmadığını tefrik ve temyizi davalarında ve gazeteler marifetiyle olmayıp lisanen ve tahriren veya suret-i aheri ile muhill-i namus, söz söylendiği veyahud müşateme ve mudaribeden dolayı cezaya dair olmayan deavi-i hukukiyyede kaza-i muhtelit deavi meclisleri bin kuruş kıymete kadar bi'l-istinaf-ı kati olarak ve istinafa tabi olmak şartıyla bir tehdid-i kıymet-i hükme mezun olacaklardır.

Otuz Üçüncü Bend: Bir meclis-i muhtelit-i deavide bir dava görülür iken ona mukabeleten ve matlub-ı müddeaya mahsuben müddei-aleyh tarafından müddeinin iddiasıyla birleştirilmek üzere diğer bir dava der-miyan bulunduğu ve bu dava-yı müddeinin asıl davasından neşet eder sarf-ı tazmin-i matlubesinden ibaret bulunduğu halde tazminat-ı matlubenin mikdarı meclisin hükmüne mezun olduğu meblağdan ziyade dahi olsa ona bakmayıp meclisin istihkak ve salahiyetini tayine kaide-i müddeinin dava-yı asliyesinin kemiyet ve keyfiyeti olacaktır ve aks-i halinde yani müddei-aleyhin der-piş eylediği davanın dava-yı asliyeye bir güne taalluku bulunmadığı takdirde meclisin salahiyeti işbu nizamname ahkâmına tevfiken tayin olunacaktır.

Otuz Dördüncü Bend: Otuz dokuzuncu bendde zikr olunacağı üzere kaza muhtelit deavi meclislerinin tehdid-i vazife-i memuriyyetleri zımında müddei-fih olan şeyin akçece mikdarı esas ittihaz olunmuş olduğundan mikdar-ı mezkûra dair tarafeynin ihtilafi vukuuyla istinafen davanın rüyeti kabil olup olmadığına dair meşkukiyet arz olduğu halde maslahatın icabına göre istinafa memur olan meclis tarafından Muhamminler marifetiyle münaza münaziün-fih olan şeyin akçece mikdarı tayin edilerek derece-i

evveliyede verilen hüküm ve kararın suret-i katiyyede olup olmadığı tebeyün ettirilecektir.

Otuz Beşinci Bend: Kaza muhtelit deavi meclislerinin cezaca vazife-i memuriyyeti ceza kanunname-i hümayunu ahkâmı iktizasınca kabahat denilerek muamele-i takdiriyyeyi istilzam eden efal ve harekâtın muhakemesidir.

Kısm-ı Hamis

Mutasarrıflık Muhtelit Deavi Meclislerinin

Vazife-i Memuriyyetlerine Dairdir

Otuz Altıncı Bend: Mutasarrıflık muhtelit deavi meclisleri evvela kabil-i istinaf olup kaza-i muhtelit deavi meclislerinin hüküm ettikleri ve istinafa rüyeti istida olunan davaları saniyen her güne emval-i menkule ve gayr-ı menkule ve taahhüdata dair olup kanunca diğer bir meclisten rüyeti lazım olmayan bi'l-cümle münazaraları fasl ve hüküm edecektir. Şu kadar ki aslen beş bin kuruşu tecavüz etmeyen davalara dair verecekleri karar kabil-i istinaf olmayacağı misillü beş bin kuruşu tecavüz eden veyahud akçece mikdarı tayin olunamayan davaya dair verecekleri ilâmat kabil-i istinaf olacaktır.

Otuz Yedinci Bend: Mecalis-i mezkûrenin cezaca vezaifi memuriyyetleri evvela kaza muhtelit deavi meclisleri tarafından kabahat üzerine verilecek kararların istinafen rüyeti saniyen ceza kanunname-i hümayunu ahkâmı mücebince cünha denilerek mücazat-ı tedibiyeyi istilzam eder ahval ve harekâtın muhakemesidir.

Kısm-ı Sadis

Vilâyet Muhtelit Deavi Meclisinin Vazife-i Umumiyyesine Dairdir

Otuz Sekizinci Bend: Vilâyet muhtelit deavi meclisi hukuk-ı adiyeye evvela ticaret kanunname-i hümayunu ahkâmınca kabil-i istinaf olup cezirenin ticaret mahkemelerinde fasl ve hüküm olunmuş ve istinafa rüyeti talep olunan saniyen otuzaltıncı bendde beyan olunduğu üzere istinafi kabil olup mutasarrıflık muhtelit deavi meclislerinde kezalik fasl ve hüküm olunmuş ve kendisine istinaf kılınmış bu lisan davaları rüyet edeceği misillü cezaca vazife-i memuriyyetleri mutasarrıflık muhtelit deavi meclisleri tarafından cünha üzerine verilecek kararların istinafa rüyeti ve ceza kanunname-i hümayunu ahkâmı mücibince cinayet denilerek mücazat-ı terhibiyeyi istilzam eder efal ve harekâtın muhakemesidir.

Kısm-ı Sabi

**Derecat-ı Muhtellitede Olan İşbu Mecalis Muhtellite-i
Deavinin Vezaif-i Mahsusaları Beyanındadır**

Otuz Dokuzuncu Bend: Eşhas beyninde olan deavi müdde-i aleyhin ikametgâhı ve olmadığı halde muvakkaten bulunduğu mahall-i muhtelit meclisinde ve müddei-aleyhin müteaddid olduğu halde müddei bunların mukim olduğu mahallerden kangısının meclis-i muhtelitini ihtiyar eder ise onda ve deavi bir-aynen yani bir şeyin istidadına dair ise ol şeyin bulunduğu mahallin ve bir şirket aleyhine olduğu takdirde ol şirket baki oldukça merkezi olan yerin ve bir şahıs müteveffanın terekesi aleyhine olup tereke henüz taksim olunmamış olduğu surette müteveffanın ikametgâhının ve kefalet cihetinden olduğu surette asıl davanın görülmekte olduğu kaza veyahud livanın ve otuz ikinci bendin birinci ve ikinci ve üçüncü ve dördüncü ve beşinci maddelerinde beyan olunan hususata dair olduğu takdirde münaza'un-fih olan şeyin bulunduğu mahallin muhtelit meclisinde fasl ve rüyet olunacaktır.

Kırkınıcı Bend: Her bir kazanın muhtelit meclis-i daire-i mahsusası dahilinde vuku' bulan kabahatlerin muhakemesine memur ve tahkikatına mübaşeret eylediği bir fiil ve hareketin muamele-i tedbiyyeyi veyahud terhibiyyeyi istilzam eder bir fiil olduğu tebeyyün ettikçe muhakemesini bu babda salahiyyeti olan mutasarrıflık muhtelit meclisine havale etmeğe mecbur bulunacak olduğu misillü mutasarrıflık muhtelit meclisleri dahi daire-i mahsusaları dahilinde vuku bulan cünhaların muhakemesine memur olup tahkikine mübaşeret eyledikleri fiil ve hareketin cünha olmayıp kabahat olduğu tebeyyün etse bile kanunen vaz' olunan mücazâtı hükm ve ilâm etmeğe ve icabına göre tazminat-ı mukteziyyeyi tahsis ve tayin eylemeğe dahi mezun olacaktır şu kadar ki tahkikatına mübaşeret olunan fiil ve hareket-i cünha ve kabahat olmayıp cinayattan olduğu tahakkuk eyledikçe bu babda iktiza eden muamele-i cezaiyyenin hükm ve tayini vilâyet muhtelit meclisine havale etmeğe mecbur bulunacak ve vilâyet muhtelit deavi meclisi ise hasseten cinayatin muhakemesine memur olacak olup tahkikatına mübaşeret eylediği fiil ve hareket cinayet olmayıp cünha veyahud kabahat olduğu tebeyyün eyledikte dahi gerek kanunen iktiza edecek cezanın tayinine ve gerek icab-ı hâle göre tazminat-ı mukteziyyeyi tahsise memur olacaktır. Kaza muhtelit deavi meclisleri livaya ve liva muhtelit deavi meclisleri merkez-i vilâyete havaleye mecbur oldukları cünha ve cinayetin mahall-i vukuunda icra eyledikleri tahkikatı ve müttehim ve caninin ibtidaki istintakından ve erbab-ı vukufun ihbarından tebeyyün eden haleti

dahi bir tefsil bâ-mazbata bildireceklerdir.

Kısm-ı Samin

Kaza ve Mutasarrıflık Vilâyet-i Muhtelit Deavi Meclislerinin

Cümlesine Aid Mevadd-ı Nizamiye

Kırk Birinci Bend: Müddet-i memuriyyetleri hitamında infisalleri lazım gelen meclis azası gerek buldukları meclisin ve gerek diğeri bir meclisin azalığına tekrar intihab olunabileceklerdir.

Kırk İkinci Bend: Her bir deavi meclisinde lüzumu kadar kâtib ve mübaşirler bulunacak ve bunlar suret-i tayinlerini mübeyyin mahsus nizamname-i ahkâmı mücebince devlet tarafından nasb ve tevzif olunacaktır.

Kırk Üçüncü Bend: Girit Ceziresi'nde Hıristiyan ve İslam ahalisinin pek çoğu yalnız Rumca tekellüm edegeldiklerinden muhtelit deavi meclisinin ilâmatı Türkçe ve Rumca olarak tahrir ve tanzim olunacaktır.

Kırk Dördüncü Bend: Bâlâda zikr olunan mecaliste rüyet olunacak mevadda dair takdim olunan istidalar hükümet tarafından mecalise havale olunmağa hacet kalmaksızın doğrudan doğruya mecalise verilecektir.

Kırk Beşinci Bend: Hukuk-ı adıyyeye dair muhtelit deavi meclislerinin verecekleri ilâmatın icrası hükümet-i mahalliyyeye aid olup fakat icrası esnasında yine madde-i mahkûmeye müteallik olarak bir nevi niza ve deavi zuhur eylediği takdirde işbu dava birinci ilâmı vermiş olan muhtelit deavi meclise aid olacak ve ticaret ve ihtiyar meclislerinin ilâmatının icraatında tekevvün edebilecek ihtilafat dahi bunların merbut oldukları sancağın muhtelit deavi meclisine fasl olunacaktır.

Kırk Altıncı Bend: Vilâyet derununda bulunan bi'l-cümle muhtelit meclislerde rüyet olunacak deavidan ahzı iktiza edecek resmi tayin etmek üzere hemen tarife-i mahsusa tanzim kılınacaktır.

Kırk Yedinci Bend: Muvakkaten icrası kanunen mücaz olan ilâmatın maada istinaf arz-ı hâli takdim olundukça ilâmın icrası tavik olunacak ise de işbu tavik maddesi hukuk-ı adıyyeye veyahud cezaiyyeye meclis canibinden tensib veyahud sahib-i dava tarafından talep olunacak tedabir-i ihtiyatiyenin ittihazına mani olacaktır.

Kırk Sekizinci Bend: Nizamen davet olunup meclise gelmeyen kimseler aleyhine gıyaben hükm itası caiz olacak ise de bu güne verilecek ilâmatın hükmü tarih-i karardan üç ay sonra icra

olunacak ve işbu üç ay müddet içinde şahs-ı mahkûm-ı aleyh gelip ağraz arz-ı hâli vermediği halde inkıza-yı mehl-i mezkûrede mezkûr-ı icraya konulacak ve ondan sonra olunacak istidalara bakılmayacaktır.

Kırk Dokuzuncu Bend: İstinaf arz-ı hâli ilâmın tebliği tarihinden itibaren nihayet üç ay zarfında takdim olunmadığı takdirde kabul olunmayacaktır.

Ellinci Bend: Bâlâda beyan olunduğu vechile bir davanın iki defadan ziyade rüyeti caiz olmayacak ise de mevadd-ı erbaa-i âtiyye davanın Der-saadet'te nakliyle fesh ilâmı muceb olacaktır. Mevad-ı erbaa-i mezkûrenin birincisi ahkâm-ı kanuniyyenin ibtali ikincisi adem-i salahiyet ve tecavüz vazife-i memuriyyet üçüncüsü mühim olan usul-i icraiyye-i kanuniyyeye adem-i riayet dördüncüsü bir maslahata bir birine mübayin iki ilâm itası hususlarıdır.

Kısm-ı Tasi

Ticaret Mahkemelerinin Suret-i Teşkiline Dairdir

Elli Birinci Bend: Girit vilâyeti dahilinde kâin Hanya ve Resmo ve Kandiye sancaklarında birer ticaret mahkemesi olacaktır.

Elli İkinci Bend: Bunlardan her birisinin dahil-i daire-i hükmü olacak kazalar vali ve vilâyet-i idare-i meclis-i canibinden tahsis ve tayin kılınacaktır.

Elli Üçüncü Bend: İşbu ticaret mahkemelerinin her birisi birer reis ile dörder azadan mürekkebe olacaktır.

Elli Dördüncü Bend: Reisin azl ve nasb ve tevzifi doğrudan doğruya devlet canibinden icra olunacaktır.

Elli Beşinci Bend: Ticaret mahkemelerinin azası İslam ve Hıristiyan muteberan tüccarından mürekkebe olmak üzere her sene kanun-ı sani esnasında vali veya mutasarrıf canibinden celb olunub taht-ı riyasetinde akd olunacak meclis tarafından intihab olunacaktır.

Elli Altıncı Bend: Her bir mahkeme-i ticaretin dahil-i daire-i hükmü olan mahallerde mevcut bi'l-cümle tüccardan tefriki lazım gelen muteberanın defter-i mahkeme-i ticaretin kâin olduğu mahall-i hükümeti marifetiyle ve beher sene ibtidasında tanzim ve biri İslam ve diğeri Hıristiyan muteberan tüccarını havi olmak üzere iki kısma taksim olunacağından işbu defterin suret-i ilanıyla hıfz ve tashihi beşinci ve altıncı ve sekizinci bendlerde beyan olunduğu vechile cereyan edecektir.

Elli Yedinci Bend: Meclis-i mezkûrun aza-yı Hıristiyanıyesi Hıristiyan muteberan-ı tüccar defterinde isimleri münderic

olanlardan ticaret mahkemesinde aza olmak üzere iki kimse intihab edecek oldukları misillü meclisin İslam azası dahi kezalik iki İslam intihab edeceklerdir.

Elli Sekizinci Bend: Ticaret mahkemesine aza intihab olunacak olan zatın ekalli yirmi beş yaşında bulunması ve mutemadiyen beş sene muhafaza-i namus ve temyiz ile icra-yı ticaret etmiş olması lazımeden olub bunların her biri mecliste hazır bulunanların ekseriyyet-i ârâsıyla ayrı ayrı intihab olunacak ve usul-ı intihabiyyenin icrası hususunu mübeyyin mazbata-i tanzim ve mutasarıf canibinden temhir olunarak bir nüsha-i musaddakası kuyudda hıfz olunmak üzere ticaret meclisi reisine gönderilecektir.

Elli Dokuzuncu Bend: Bir sene memuriyetleri hitamında infisalleri lazım gelen aza-yı mahkeme-i ticaret tekrar intihab olunabilecekler ve müddet-i memuriyetleri henüz hitam bulunmazdan aza-yı muvakkateden birinin vuku-ı vefatından ve her ne sebebden olur ise olsun vukua gelen infisaline mebni yerine intihab ve tayin olacak olan zat-ı selefının müddet-i memuriyeti ne kadar kalmış ise ol kadar vakt-ı azalık memuriyeti icra edecektir.

Altmışınca Bend: Her bir mahkeme-i ticarete Türkçe ve Rumca için iki kâtible lüzumu mikdar-ı mübaşirler devlet tarafından bulundurulacaktır.

Altmış Birinci Bend: Ticaret mahkemesinin kırk üçüncü bendde beyan olunan esbaba mebni ilâmatı iki lisan üzere yazılacaktır.

Altmış İkinci Bend: Ticaret mahkemesi azasının maaşı olmayıp yalnız fahri muceb bir memuriyyet add olunacaktır.

Kısm-ı Aşer

Ticaret Mahkemelerinin Vazife-i Memuriyetlerine Dairdir

Altmış Üçüncü Bend: Ticaret mahkemelerinin vazife-i memuriyetleri ticaret kanunname-i hümayunu zeylinin yirmi sekizinci maddesinden otuz sekizinci maddesine kadar olan maddede beyan olunan ticaret mahkemesine doğrudan doğruya istida takdiriyle davanın rüyet ettirilmesi caiz olacaktır.

Altmış Dördüncü Bend: Ticaret mahkemelerinin verdikleri ilâmatın icrası kendüye aid olmayub bu makule ilâmatın icrasında niza ve dava zuhuru takdirinde onların fasl-ı rüyeti ol mahalde muhtelif deavi meclisine aiddir.

Altmış Beşinci Bend: Zeyl-i kanunname-i ticaret ve usul-ı muhakeme-i ticaret nizamnamesi ahkâmı mucebince istinaf olan ticaret mahkemelerinin ilâmatı istinafen vilâyet-i muhtelit deavi

meclisinde fasl-ı rüyet olunacaktır.

Kısm-ı İhda-Aşer

İhtiyar Meclislerinin Dimoyrondiyaların Teşkiline Dairdir

Altmış Altıncı Bend: Hududu hükümet tarafından tayin ve tahsis olunacak olan her karyede birer ihtiyar meclisi bulunacaktır.

Altmış Yedinci Bend: Beher mutasarrıflık makarrında dahi biri Hıristiyan ve diğeri İslama mahsus iki dimoyrondiya bulunacak olduğundan Hıristiyan dimoyrondiyası mutasarrıflığın reis-i ruhaniyesiyle mutasarrıflık muhtelit deavi meclisi Hıristiyan azalarının birinden kezalik mutasarrıflık idare meclisi aza-yı Hıristiyanıyesinin birinden ve dahil-i mutasarrıflık olan bi'l-cümle karyelerin ihtiyar meclisleri aza-yı Hıristiyanıyesinden üç sene müddet için intihab olunacak iki Hıristiyandan ve İslam dimoyrondiyası kezalik naib şer' ile mutasarrıflık meclis¹² muhtelit deavi meclisinin İslam azasının birinden ve mutasarrıflık idare meclisinin İslam azasının birinden ve dahil-i mutasarrıflık olan bil-cümle karyeler ihtiyar meclisleri aza-yı İslamiyyesinden üç sene müddet için intihab olunacak iki İslamdan mürekkeb olacaktır.

Kısm-ı İsna Aşer

İhtiyar Meclisinin Vazife-i Memuriyyetlerine Dairdir

Altmış Sekizinci Bend: Karyelerde bulunacak olan ihtiyar meclisleri her gûne ve sulhen tesviyye olunacak deavinin rüyetine memur olup tarafeynden tahriren kabul olunmamış veyahud kabul olunacağına dair kompromson¹³ verilmemiş olduğu halde ihtiyar meclislerinin verecekleri kararların bir hükmü olmayacak ve her vakt karye ihtiyar meclislerinin verecekleri kararları fiile getirilmesi zımında ihtiyar meclislerinin dahil-i daire-i hükmü bulunduğu muhtelit deavi meclisi tarafından işbu kararın tasdik ettirilmesi lazımeden olacaktır.

Altmış Dokuzuncu Bend: Makarr-ı mutasarrıflıkda bulunacak Hıristiyan ihtiyar meclisi mücerred Hıristiyanlar için bend-i sabıkta beyan olunan karye ihtiyar meclislerinin vazifeleriyle kezalik Hıristiyanlar vasiyyetnamelerinde bulunan şeraitinin tamamı-i vekayesine ve Hıristiyan olup vasi' ve veli tahtında bulunan bi'l-cümle kimselerin layıkı vech üzere idare-i emvaline nezaret edecektir.

Yetmişinci Bend: Bend-i sabıkın aherinde beyan olunan vezaif ve hukuk-ı İslamiyye için mutasarrıflık İslam dimoyrondiyasına aid olacaktır.

¹² Cümle içinde anlam bozuyor. Teknik olarak yanlışlıkla yazılmış olmalı.

¹³ Kaf.vav.mim.pe.re.vav.mi.sin.vav.nun.

Yetmiş Birinci Bend: Mutasarrıflık Hıristiyan dimoyrondiyalari tarafından daire-i vazife-i muayyeneleri dahilinde olduğu cihetle rüyet olunup aslen beş bin kuruş-ı mikdarını tecavüz eden veyahud akçece mikdarı tayin olunamayan davanın istinafen suret-i katiyyede hükm ve faslı Der-saadet Rum Patrikliği mahkemesine aid olacak mezkûr dimoyrondiyalari hakim safetinde olmayarak mücerred kendilerine ber-vech-i bâlâ müfevvez emval-i eytam maddesince bulunacak oldukları icraatça vilâyet meclis idaresinin taht-ı nezaretinde bulunacaklardır.

Kısm-ı Selase-Aşer

İki veyahud Müteaddid Meclis ve Mahkeme Beyninde Bir Davaya Dair Salahiyetleri

Olup Olmadığı Meselesinden Dolayı Zuhuru Melhuz Olan İhtilafın Suret-i İzale ve Tesviyesine Dairdir

Yetmiş İkinci Bend: İki meclis veyahud iki mahkeme bir davanın rüyeti zımında salahiyetleri olduğu hususa dair veyahud rüyeti bi'z-zarure iki meclis veyahud iki mahkemenin birine aid olan davanın rüyeti zımında işbu meclis veyahud iki mahkeme ol babda salahiyetleri olmadığı hususuna mütedair hükm ve ilâm vermiş olacakları takdirde âti'l-beyan kavaide tatbiken hareket olunacaktır.

Yetmiş Üçüncü Bend: Bend-i sabıkada zikr olunan meclislerin ikisi dahi idare meclislerinden bulunduğu halde işbu salahiyet veyahud adem-i salahiyet meselesi dahil-i daire-i vazifesi buldukları kaza veyahud mutasarrıflık veyahud vilâyet idare meclisi tarafından fasl ve kat' olunacaktır.

Yetmiş Dördüncü Bend: Yetmiş ikinci bende zikr olunan meclislerin ikisi dahi muhtelit deavi meclisleri zımında bulunduğu halde salahiyet veyahud adem-i salahiyetlerine dair madde-i meşruha ikisinin dahi dahil-i daire-i vazifesi buldukları kaza ve mutasarrıflık vilâyet-i muhtelit deavi meclisi tarafından kat' ve fasl olunacak ve ticaret mahkemeleri ile bir muhtelit deavi meclisi beyninde bir gûne ihtilaf vukuunda işbu salahiyet meselesi her vakt vilâyet-i muhtelit deavi meclisinde rüyet olunacaktır.

Yetmiş Beşinci Bend: Sebkat eden iki bendde zikr olunan mevaddan maada ber-vech-i bâlâ tayin-i salahiyet babında iki meclis beyninde mübayenet ve ihtilaf vukuunda işbu salahiyet meselesi vilâyet idare meclisinde rüyet olunacaktır.

Kısm-ı Erbea-Aşer

Girit Ceziresi'nin Mevad-ı Hukukiyesine Dair Beher Sene Takdim Olunacak Cedvelin Tanzimine Dairdir

Yetmiş Altıncı Bend: Beher sene hitamında vilâyet muhtelit deavi meclisi reisi tarafından istatistik usulü üzere Girit Ceziresi'nin mevadd-ı hukukiyyesini mübeyyin bir kata' cedvel-i tanzim olunacak olduğundan mezkûr cedvel sene zarfında ihtiyar meclisleriyle her sınıf-ı muhtelit deavi meclislerinden ve muhakeme-i şeriyeye ve ticarete rüyet olunmuş ve kabil-i istinaf olmak üzere veyahud suret-i katiyyede ilâmları verilmiş ve henüz muhakeme olunmuş olan davaların keyfiyyet ve kemiyyetini ve hasımların kangı dine mensub olduklarını ve rüyet olunan davaların hadd-i vüsat üzere müddet-i muhakemelerini mübeyyin olmak üzere tanzim olunacaktır.

Yetmiş Yedinci Bend: Bend-i sabıkda zıkr olunan vilâyet muhtelit deavi meclisi reisi ber-vech-i bâlâ beher sene takdim edecek olduğu cedvel-i mezkûr zirinde ıslah-ı icraat-ı hukukiyye zımında ittihazi lüzumeden add olunacak tedabire dair mülâhazat-ı zatiye veyahud umumiyeyi ilave ve irad etmeğe mezun olacaktır.

Kısm-ı Evvel

Girit Vilâyetinin İdare-i Umumiyyesine Dairdir

Birinci Bend: Girit vilâyeti beş liva ve yirmi kazaya taksim olunub her bir kaza adet ve hududları tayin olunacak karyeleri havi olacaktır.

İkinci Bend: Elviyye-i hamise-i mezkûre Hanye ve İsfakiye ve Resmo ve Kandiye ve Laşid mutasarrıflıklarıdır.

Üçüncü Bend: Hanya livası nısf-ı Hanya ile Hanya ve Kisamo ve Selino kazalarından ve İsfakiya livası İsfakiya Aya Vasil ve Epukron¹⁴ kazalarından ve Resmo livası nısf-ı Resmo ile Resmo Milopotamo ve Amadi kazalarından ve Kandiye livası nısf-ı Kandiye ile Temnos ve Malviz¹⁵ ve Perponiçe¹⁶ ve Kitoyo¹⁷ ve Monikaço¹⁸ ve Pidiye¹⁹ ve Rizo²⁰ kazalarından ve Laşid livası Laşid ve Miramillu²¹ ve İstebe²² ve Perapetre²³ kazalarından mürekkeb olacaktır.

Dördüncü Bend: Zıkr olunan kazalar hudud-ı sabıkalarıyla

¹⁴ Elif.pe.vav.kaf.re.vav.nun.

¹⁵ Mim.elif.lam.vav.ye-i-.ze.

¹⁶ Pe.re.pe.vav.nun.ye-i-.çe.g-he.

¹⁷ Kef.te.vav.ye-i-.vav.

¹⁸ Mim.vav.nun.ye-i-.kaf.elif.çe.vav.

¹⁹ Pe.dal.ye-i-.g-he.

²⁰ Re.ye-i-.ze.vav.

²¹ Mim.ye-i-.re.elif.mim.ye-i.lam.lam.vav.

²² Elif.se.te.be.g-he.

²³ Pe.re.elif.pe.te.g-he.

mahdud olacaklardır.

Beşinci Bend: Girit Ceziresi'nin idare-i umur-ı mülkiyesi taraf-ı eşref-i hazret-i padişahiden mensub bir valiye ve livaların umur-ı mülkiyesi nısfı Müslim ve nısfı diğeri Hıristiyan olmak üzere memurin-i Devlet-i Âliyye'den müntahab ve bâ irade-i seniyye mensub mutasarrıflara tefviz ve ihale olunacak ve her bir kazada icabına göre Müslim veyahud Hıristiyan memurinden müntahab ve taraf-ı devletten mensub birer kaim-makam bulunacaktır.

Altıncı Bend: Mutasarrıf ve kaim-makamların makarr-ı idareleri olacak mahaller idare-i vilâyet meclislerinin reyî munzamm olduğu halde canib-i vilâyetten tayin buyrulacak olduğundan liva ve kaza meclislerinin ve mutasarrıf ve kaim-makamların reyî munzamm olmadıkça ve vali ile idare-i vilâyet meclisinin muvaffakatını istihsal olunmadıkça mutasarrıf ve kaim-makamlar makarrlarının tebdili caiz olmayacaktır.

Yedinci Bend: Vali-i vilâyet maiyyetinde bir meclis-i idare-i vilâyet ile biri müslüman ve diğeri Hıristiyan memurin-i Devlet-i Âliyye'den müntahab ve irade-i seniyye ile mensub birer müşavir bulunacak ve Hanya livasının ayrıca mutasarrıfı ve liva idare meclisi olmayacağından vali-i müşarûn-ileyh ile Hanya livasının mutasarrıfı ve meclis-i mezkûr dahi Hanya mutasarrıflığının idare-i meclisi demek olacaktır.

Sekizinci Bend: Mutasarrıflar maiyyetlerinde birer meclis-i idare-i liva ile müslümandan ise Hıristiyan ve Hıristiyandan ise müslümandan olmak üzere bi'l-idare-i seniyye birer muavin bulunacak ve makarr-ı idare-i liva kazasının ayrı kaim-makamı ve idare-i kaza meclisi olmayacağından mutasarrıflar makarr-ı idare-i liva olacak kazanın dahi kaim-makamı ve meclis-i idare-i liva ise ol kazanın dahi meclis idaresi demek olacaktır.

Dokuzuncu Bend: Kazalarda birer meclis-i idare bulunacak ve kaim-makamların maiyyetlerine Müslümandan ise Hıristiyan ve Hıristiyandan olduğu halde Müslümandan birer muavin tayin olunacaktır.

Onuncu Bend: Karyelerin idaresi birer ihtiyar meclisine tefviz kılınacaktır.

Kısm-ı Sani

Meclis-i İdare-i Vilâyetin Suret-i İntihab ve Vezaifine Dairdir

On Birinci Bend: Hükümet-i icraiyye münhasıran vali-i vilâyete aid olup bu kavanin ve nizam ve alacağı talimat

mucibince cezirenin elviyye kaza ve kurası mutasarrıf ve kaim-makam ve ihtiyar meclisleri vasıtalarıyla infaz ve icra eder.

On İkinci Bend: Girit vilâyeti idare meclisi vali bulunan zatın zir-i riyasetinde olmak üzere iki müşavir ve defterdar ve müfettiş hükkâm ve metropolit ve mektubcular ile cezirenin ahali-i müslime ve gayr müslimesi tarafından zirde beyan olunan nizama tatbiken intihab edilecek üç Müslim ve üç Hıristiyan azadan ibaret olacaktır.

On Üçüncü Bend: Meclis-i mezkûrun muhakemat-ı şeriyye ve kanuniyyeye ve hükümet-i icraiyyenin teşebbüsâtına bir gûne müdahaleye kat'a salahiyeti olamayacağından vezaif-i mahsusası yalnız umur-ı mülkiyyenin idaresine aid olup vasıta-ı icraat bulunan vali ile meclis-i vilâyetin tanzim ve tefrik-i vezaifleri zımında ittihaz olunacak kaide-i umumiyedir ki bir taraftan kuvve-i icraiyye ve hakk-ı müsabakat ve küçük ve büyük memurin ile doğrudan doğruya muhabere ve mükâtebe ve ahz ve irsal-i evamir ve talimat hususâtı ve valinin vezaif-i tabiiyesinden olacak ve diğer taraftan umur-ı idareye dair müzakere ve mahakeme ve irae-i rey maddeleri meclisin memuriyyeti mahsusasından bulunacaktır. Binâen-â lâ-zalik mücerred Devlet-i Âliyye kavanin-i umumiyyesinin ve cezire için bi'l-hassa tayin olunan nizamât-ı ahkâmının fiile götürülmesinden ibaret olmayıp bi'l-akis icrası evvel emirde müzakere ve tedkiki icap ettirecek ciheti olan mevadd-ı meclis idare-i vilâyete havale olmak lazım gelecektir.

On Dördüncü Bend: Bend-i sabıkda olunan usule tevfikeyen bir müddet gayr-ı mahdude veyahud mahdude için vali canibinden ittihaz olunacak kâffe-i tedabirin icrasından evvel müzakeresine meclisin hakkı olacağından nizamât-ı beldeye vuzuu ve ıslah-hane ve hasta-hane ve gureba-hane tesisi ve panayır ve bazar yerleri ve kabristan mahalleri tahsis ve tahvili ve hiç kimsenin taht-ı tasarrufunda bulunmayan yerlerin mübayaa ve fûruht ve istibdal ve suret-i muvakkatede terki veyahud menafi-i ammeye tahsis ve terk-i vatan etmiş olanların suret-i avdetleri ve bunun için ikramiye ve mükâfat tayini misillü tedabir evvel emirde meclis-i idare-i vilâyetçe tezakir olunmadıkça ne bizzat vali tarafından ve ne de bi'l-vasıta mutasarrıf ve kaim-makamlar tarafında mevki-i icraya konulamayacak ve meclis-i mezkûr bu misillü mevadda dair vali canibinden teklif olunacak tedabire tensib edeceği tadilatı icra edebileceğinden bu vechile tezakir olunacak nizamname ve kararlar iktiza ettikçe canib-i Bab-ı Âli'den ba'de'l-istizan vali tarafından icra olunabileceği misillü vali canibinden meclise arz

olunub meclisten külliye redd veyahud tadil olunmuş kararlar tadilat-ı vakıa kabul olunmaksızın irade-i seniyye-i mahsusa şeref-sünûh buyrulmadıkça mevki-i icraya konulamayacak ve fakat bâ-irade-i seniyye tasdik buyrulmak kayd ü şartıyla şiddet lüzumu ilan ve tertibi edilecek kâffe-i mesuliyeti kâmilen üzerine aldığı beyan olduğu halde o misillü tedabirin vali tarafından icrasına şürûh olunacaktır.

On Beşinci Bend: Ahali-i cezirenin ekser veyahud bir cüzünü nakden bir meblağ itasına ve aynen bir hizmet icrasına veyahud haiz oldukları bir hakkın terkinde memur edecek yani seyr-i sefain hususunda ifa olunan rüsumatın tezyidi ve esnaflık resm-i ahzı ve sihhat-ı ummiyyeye muzırr veyahud nizam-ı mahsusasına ve adet-i beldeye mugayir bulunduğu ecell bir fabrika ve bir destgâh veyahud bir mağazanın sedd ve bendi ve bazı sefain-i mahsusa veya behran posta işletilmesi ve ceza kanunnamesinde tayin olunmamış bazı e'f'al ve harekâtından dolayı ceza-yı nakdî misillü tedbir ittihazında vali-i vilâyet ile idare meclisi bend-i sabıkta beyan olunan hukuk-ı müşterekeyi haiz ve vezaif-i mütekebile ile mükelleftirler.

On Altıncı Bend: Hükümet namına olarak ahad-ı nasdan biriyle yapılacak her nevi yazarak ve mukavele ve kontorato hususunda vali-i vilâyet ile idare meclisinin hukuk ve vezaif-i müşterekeleri on dördüncü bendde muharrer olduğu minval üzere olacaktır.

On Yedinci Bend: Ya bir madde-i kanuniyye veyahud cezirenin cemiyet-i umumiyyesi canibinden tasvib olunmuş karar mucibince cezire ahali üzerine tarh olunacak tekâlifin livalarca taksimi ve cemiyet-i mezkûre canibinden ber-vech-i muharrer tahsili mukarrer olan rüsumatın suver-i tahsiliyyesinin tayini vilâyet idare meclisinin vezaif-i mahsusasındandır.

On Sekizinci Bend: Meclis-i mezkûr muamelat-ı hesabiyeye tedkikatı nizamden meclis-i idare-i vilâyata aid olan ve varidat ve masarifat-ı umumiyyenin ve hususiyenin hüsn-i cereyanına dikkate memur olacaktır.

On Dokuzuncu Bend: Hükümet-i saniyenin cezirede zir-i tasarruf-ı mahsusasında ve doğrudan doğruya cezirenin idaresinde bulunan kâffe-i umur-ı menkule ve gayr-ı menkuleye nezaret ve bunları muhafaza hizmeti vilâyet idare meclisinin vezaifindedir.

Yirminci Bend: Meclis-i mezkûr idare-i mahalliyyeye bırakılmış olan hususata dair bir sene içinde vuku bulmuş olan masarifatın hesaplarını ve sene-i atıyye için lüzum ve faidesini

gördüğü hususatın esbab-ı mucibesiyle bütçesini tanzim ederek meclis-i umumiyye ibraz eyleyeceklerdir.

Yirmi Birinci Bend: Vilâyet idare meclisleri evvela ihtiyar meclisleri ve evvela dimoyrondiyaları ve muhtelit deavi meclisleri ve ticaret mahkemeleriyle kaza ve liva idare meclisleri azasının intihabı hususunda hadis olacak her güne müşkilat ve davaları saniyen liva mutasarrıfları ve liva idare meclisleri ve kaza kaim-makamları ve kaza idare meclisleriyle ihtiyar meclisleri ve ale'l-umum her güne devair ve memurin beynlerinde memurince tekevvün edecek niza ve iddiaları salisen deavi ve idare meclislerinden ve umumen memurinden her birinin dahil-i daire-i hükmü olacak mahall ve mevakiin tayininden veyahud tayin olunan bu güne dairenin hududu tagyirinden dolayı zuhur edecek bi'l-cümle müşkilat ve iddiaları rabien muhakemat-ı nizamiyyede tayin olunan mevadda salahiyetçe mahkemeler beynlerinde ve ale'l umum hükümet-i mülkiyye ile mahakim beyninde zuhur edecek ihtilafatı hamisen rüsumattan maada olan tekalifin emr-i tahsilinde zuhur edecek her güne deaviyi suret-i katiiyyede fasl ve rüyet etmeğe memur olacaktır.

Yirmi İkinci Bend: Kaim-makamlar ve liva ve kaza meclisleriyle ve ihtiyar meclislerinin azası ve idare-i mahsusa ile olmayıp taraf-ı devletten mensup her bir memur aleyhinde memuriyyetince vuku bulacak sû-i hareketinden dolayı icrayı mücazâtı zınnında bir kimesne tarafından mahakemeye ihdârı iddiası evvel-emirde vilâyet idare meclisinden istihsal olunacak ruhsata menut olacağından ruhsat-ı mezkûre istihsal olundukça itham olunan memur muhtelit deavi meclislerinde muhakeme olunacak ve meclis tarafından ruhsat-ı mezkûre verildiği halde itham olunan memurun deavi meclis-i muhtelitine ihzarı hususuna vali canibinden bir güne mümanaat olunamayacağı misillü bi'l-akıs ruhsat matlube-i mezkûre meclis tarafından ita olunmadığı takdirde dahi valinin emri üzerine itham olunan memurun memuriyyetinden ihracıyla taht-ı muhakemeye isal ettirilmesi caiz olacaktır. Şu kadar ki her kangı sıfatta bulunur ise bulunsun bir memurun icra-yı memuriyyetince zuhur etmiş olan bir sû-i hareketinden dolayı ceza kanunnamesince tedib ve mücazâtı talep olunmayarak kendisinden yalnız tazminat-ı nakdiyye iddia olunduğu halde bu makule tazminat-ı nakdiye davalarını vilâyet idare meclisi mahakim-i adiiyyeye havale etmeksizin doğrudan doğruya fasl ve rüyet edebilecektir.

Yirmi Üçüncü Bend: Meclis-i mezkûr tahrir-i nüfus ve emval

ve arazi misillü cezirenin ahval-i istatistikîyesine müteallik her gûne malumatın cem ve tahsiline memurdur.

Yirmi Dördüncü Bend: Vali canibinden meclis-i idare ile olan münasebatında balada zikr olunan ahkâm ve nizamat dairesinden çıkıldığı halde meclis-i mezkûr fart-ı ihtiyatla icra-yı ihtarata hakkı olacaktır.

Yirmi Beşinci Bend: Meclis-i mezkûr vali canibinden kendisine arz ve beyan olunan her gûne hususata dair rey verecektir.

Yirmi Altıncı Bend: Meclis-i mezkûr doğrudan doğruya kendisine verilecek her türlü arzuhali ahz edecek ise de dahil-i daire-i salahiyeti olan mevadda dair olsa bile yine valiye haber vermedikçe tezakirine mübaderet edemeyecek ve değilse redd eyleyecektir. Mamafih tensib ettiği halde redd ettiği arzuhali valiye tavsiyye eyleyebilecektir.

Yirmi Yedinci Bend: Meclis-i mezkûrun kararları ekseriyyet-i ârâ ile ittihaz olunacak olduğundan müzakere olunan mevaddın kararlarında ihtilaf-ı ârâ vuku bulduğu halde muhalif reyde bulunanlar mazbataya imzalarını vaz' ile zirine veyahud başka bir varakaya rey-i mahsusalarını yazmağa mezun olup bir maslahatın müzakeresinde musavat-ı efkar-ı husulüyle ekseriyyet bulunmadığı takdirde valinin riyaset sıfatıyla o işte reyi iki itibar olunacaktır.

Yirmi Sekizinci Bend: Meclis-i mezkûrenin ekall-ı nısf-ı azası hazır-ı bi'l-meclis olmadıkça idareye aid mesalih-i hukukiyye rüyetine mübaderet olunamayacak ve verilecek kararın hükmü olmayacaktır.

Yirmi Dokuzuncu Bend: Girit Nizamname-i cedidi hükmünce vilâyetin umur-ı tahririyyesi iki lisan üzere cereyan eyleyeceğinden idare meclislerinden yapılacak mazbatalar hem Türkçe ve hem de Rumca olarak yapılacaktır.

Otuzuncu Bend: Vilâyet idare meclisinin aza-yı muvakkatı meclis-i umumî aza-yı Müslim ve Hıristiyanıyyesi tarafından birlikte rey verilerek muhtelit deavi meclisleri azası intihabı zımında tanzim olunacak defterde isimleri münderic olan kimseler içinden intihab olunacak ve müddet-i memuriyyetleri üç seneden ibaret olacaktır.

Otuz Birinci Bend: Bâlâda beyan olunduğu vechile birinci sene hitamında kura keşidesiyle ibtida intihab olunan altı azadan infisalleri lazım gelecek bir Müslim ve bir Hıristiyan yerine meclis-i umumî tarafından diğerlerinin intihabına mübaderet

olunacak ve ikinci sene hitamında kezalik kura keşidesiyle ibtida intihab olunanlardan mecliste kalan dört azadan infisalleri lazım olacak bir Müslim ve bir Hıristiyan yerine meclis-i umumî tarafından diğerlerinin intihab ve tayini icap edecek olduğundan sinin-i âtiyyede artık kura keşidesine hacet kalmayacaktır.

Otuz İkinci Bend: Bâlâda beyan olduğu vechile meclis-i umumî-i vilâyet-i idare meclisine bir aza intihab ettirdiği zaman li-sebeb minel-esbab bu azanın meclise devam edememek halinde bulunduğu vakit azalığı müddetinin inkazasına değin birine kaim-makam olmak için bir mülazım tayin edecektir.

Otuç Üçüncü Bend: İdare meclisinin ber-vech-i muharrer ahali tarafından intihab olunacak altı nefer azanın senevî dokuzar bin kuruş maaşları olacaktır.

Kısm-ı Salis

Liva ve Kaza İdare Meclislerinin Suret-i İntihabına ve Vezaifine Dairdir

Otuz Dördüncü Bend: Evliyye muhtelit idare meclisleri mutasarrıfın zir-i riyasetinde olmak üzere muavin ve hakim ve piskopos ve muhasebeci ile tahrirat başkâtiplerinden ve suret-i intihabı âtide gösterilmiş üç Müslim ve üç gayr-ı Müslim azadan mürekkep olacak ve ahaliyi sırf Hıristiyan olan sancakların idare meclisleri yine mutasarrıfın zir-i riyasetinde olmak üzere muavin ve piskopos ve muhasebeci ve tahrirat başkâtibi suret-i intihabı âtide gösterilmiş altı Hıristiyan azadan mürekkep olacaktır.

Otuz Beşinci Bend: Muhtelif kazalar idare meclisleri kazalar kaim-makamların riyaset-i tahtında olarak muavin ve mal müdürü ile kaza sükkânı tarafından âtide gösterilecek usûl üzere intihab kılınacak üç Müslim ve üç Hıristiyan azadan mürekkep olacak ve ahaliyi sırf Hıristiyan veyahud Müslüman olan kazaların idare meclisleri kezalik kaim-makamların taht-ı riyasetinde olmak üzere bâlâda beyan olunan aza-yı tabiiyyeden başka altı nefer Hıristiyan veyahud Müslüman azadan ibaret olacaktır.

Otuz Altıncı Bend: Mutasarrıf ve kaim-makamlar hükümet-i icraiyyenin infazına valinin vekilleri olduğu misillü liva mutasarrıfları ve kaza kaim-makamları maiyyetinde bulunan idare meclisleri dahi vezaif-i istişare ve tezekkür icrasınca vilâyet idare meclisinin vekilleri mesabesinde bulunacağından mutasarrıf veyahud kaim-makamın dahil daire idaresi bulunan mahalde bir güne tedabir icrasına teşebbüs ettikçe tedabir-i mezkûre sırf kuvve-i icraiyyeye müteallik olmayıp kibelî'l-icra müzakereyi icap ettirir. Mevaddan olduğu halde meclis idare-i liva ve kazaca tezekkür

olunmaları lazımeden olacaktır.

Otuz Yedinci Bend: Mezkûr idare meclislerinin mahakemat-ı şerriyye-i kanuniyyeye bir güne müdahaleleri katiyen memnu olduğu misillü vilâyet idare meclisinin reyi munzamm olsun olmasın valinin emri üzerine veyahud mutasarrıf ve kaim-makam tarafından res'en ittihaz olunacak tedabir-i icraiyyeyi infaz zımında memuriyet-i mezkûrenin teşebbüsâtına mezkûr meclisler bir güne mümanaat veyahud itiraz etmeğe mezun olamayacaklardır.

Otuz Sekizinci Bend: Bi'l-akıs vilâyet idare meclisinin reyi munzamm olarak veyahud olmayarak vali canibinden mutasarrıfa emr olunan veyahud mutasarrıfın res'en ittihaz eylediği icraatın livaca infazı hususî tezakir ve tahkike muhtac olduğu takdirde mutasarrıfın liva idare meclisine müracaat eylemesi lazımeden olmakla on üçüncü bendden yirmi birinciye kadar olan bendlerde gösterilen mevadda vali ile vilâyet idare meclisinin tayin ve tahdid vezaifi zımında ittihaz olunan kaideler mutasarrıf ile liva idare meclisinin tayin ve tahdid vezaifi zımında dahi meriyyü'l-icra tutulacaktır. Ve kaim-makamlar doğrudan doğruya mutasarrıflara merbut oldukları misillü kaza idare meclisleri dahi liva idare meclislerine merbut olacağından kaza kaim-makamı ve idare meclisleri ile mutasarrıf ve liva idare meclisi beyninde vuku bulacak muamelatta liva mutasarrıfı ve liva idare meclisi ile vali-i vilâyet idare meclisi beyninde cari olan kaide aynıyle cereyan edecektir.

Otuz Dokuzuncu Bend: Kuve-i icraiyye ve hakk-ı müsabakat mutasarrıf ve kaim-makamlara aid olduğundan liva ve kaza idare meclisleri vezaifleri iktizasından olarak verdikleri reyin icrasından mesul olmayacaklardır.

Kırkıncı Bend: Umur-ı maliyyede elviyye mutasarrıflarıyla muhasebecilerin ve kaza kaim-makamlarıyla mal müdürlerinin ve merkez-i vilâyet ve liva ve kazalar idare meclislerinin vezaif ve vilâyetlerinin umur-ı maliyye nizamnamesinde tayin olunmuştur.

Kırk Birinci Bend: Yirmi yedi, yirmi sekiz ve yirmi dokuzuncu bendlerin ahkâmı liva kaza idare meclisleri hakkında dahi cari olacaktır.

Kırk İkinci Bend: Kaza idare meclislerinin azası muhtelit deavi meclislerinin intihab azası zımında tanzim olunacak defterde isimleri münderic olan kimseler içinden birisi bir müddet bilâ-maaş hizmet etmek üzere her bir kazanın ihtiyar meclisleri tarafından intihab olunacaktır.

Kırk Üçüncü Bend: Her livanın idare meclisi azası ve o livada dahilinde bulunan kazaların idare meclisleri ve muhtelit mahkemeleri marifetiyle ve azayı müslimesi kaza meclis-i idare ve muhtelit mahkemelerinin aza-yı müslimesi tarafından ve Hıristiyan azası meclis ve mahakim-i mezkûre-i Hıristiyan azası tarafından intihab kılınacaktır. Evliye meclis idareleri azası muhtelit mahakeme aza intihabı için tanzim olunacak defterde muharrer-i esamiden intihab olunacak azalık müddetleri iki sene olacaktır ve bunlara senevî altışar bin kuruş maaş tahsis kılınacaktır.

Kısm-ı Rabi

İhtiyar Meclislerine Dairdir

Kırk Dördüncü Bend: Karyelerin suret-i idaresi bir kanunname ile tanzim olunacak meclis-i umumî tarafından buna dair iktiza eden nizam-ı devletin tasvibine arz ve takdim kılınacak olduğundan kanunname-i mezkûre vaz' ve tesis oluncaya değin karyeler şimdiye kadar olageldiği misillü ihtiyar meclisleri tarafından idare olunacaktır.

Bab-ı Evvel

Meclis-i Umumi Azasının Suret-i İntihabına Dairdir

Birinci Bend: Meclis-i umumî beher kazadan intihab olunup merkez-i vilâyette ictima edecek vekillerden teşekkül edecektir ve her bir kazadan intihab olunacak vekiller dört neferden ibaret olup ahali İslam ve Hıristiyandan mürekkebe olan kazalardan ikisi İslam ve ikisi Hıristiyan olarak intihab olunacakları misillü ahali sırf İslam veya Hıristiyan olan kazalardan dahi vekillerin dördü de ya İslam veya Hıristiyan olacaktır.

İkinci Bend: Kazalardan maada Hanya ve Kandiye ve Resmo şehirlerinden dahi kezalik ikisi İslam ve ikisi Hıristiyan olmak üzere dörder vekil intihab kılınacaktır.

Üçüncü Bend: Vekiller beher sene kanun-ı evvelin onunda makarr-ı kaim-makamiyyede tecemmü edecek kazanın ihtiyar meclisleri tarafından intihab olunacağından yevm-i intihabın hulûlundan lâ-ekall on beş gün evvel kaim-makam tarafından ilan-ı keyfiyyetle ihtiyar meclisleri vekillerin icra-yı intihabına davet kılınacaktır.

Dördüncü Bend: Akd olunacak intihab cemiyetinde huzuru lazım gelenlerin İslam ve Hıristiyandan ekalli sülusanı hazır olmadıkça vekillerin emr-i intihabı icra olunamayacağından yevm-i mübeyyin-i mezkûrede hazır bulunacak olanlar beyan olunan dereceden dîn olduğu halde emr-i intihab gelecek ile bazar gününe taalluk ve tehir-i birle keyfiyyet tekrar kaim-makamlar

tarafından mazarr olmayanlara beyan olunup tayin kılınacak bazar gününde cemiyet-i intihabiyyede hazır bulunmaları tekid kılınacak ve şayet tayin kılınan bazar gününün hulûlunda dahi cemiyet-i intihabiyye tahdid olunan dereceden dûn olur ise ol halde tehir-i madde olunmaksızın hazır bulunacak olanlar tarafından emr-i intihabın icrasına müsaraat olunacaktır.

Beşinci Bend: Cemiyet-i intihabiyye kaim-makam bulunan zatın riyaseti tahtında olarak akd olunacak ise de kaim-makam emr-i intihaba rey veremeyeceğinden bu maddede vazife-i memuriyyeti yalnız reise aid olan mevaddan yani cemiyet-i müzakeratın hüsn-i cereyanına ve yapılacak intihab mazbatasının tanzimine nezaretten ibaret olacaktır.

Altıncı Bend: Cemiyet-i intihabiyyede bulunacak ahali-i müslime İslam vekillerini ve ahali-i Hıristaniyye dahi Hıristiyan vekillerini intihab eyleyecek ve efrad-ı cemiyet tarafından verilecek rey-i intihab suret-i hafıyyede ita olunacağından hitamında ekseriyyet-i ârâ her kimin isminde ise onun vekâlete intihabı lazım gelecektir. Ekseriyyet-i ârâ dahi cemiyet-i intihabiyyenin nısfından ziyadesinin bir müntahab hakkında ittihad-ı reyine itlak olunur.

Yedinci Bend: Meclis-i umumî azasının müddet-i memuriyyetleri iki seneden ibaret olacağı ve bunların beher sene nısfı tebdil kılınmak lazım geleceği cihetle birinci bendde beyan olunan suretle ilk sene için beher kazadan dörder vekil intihab olunacağı misillü ikinci senede akd olunacak cemiyet-i intihabiyyede ilk senede intihab eylemiş oldukları dörder azadan ihracı lazım gelen ikisi için kura usûlüne müracaat olunacak ve ileri seneler için dahi bi't-tabi eskileri çıkmak üzere beher sene her kazadan yalnız ikişer aza intihab kılınacaktır.

Sekizinci Bend: Meclis-i umumî için intihab olunacak vekilleri bir minval-i muharrer müddet-i muayyeneleri olan iki senenin hitamında vekâlete intihabları caiz olabilecek ve vekillerden birisi bazı esbab ve mevan'-ı hayluletiyle ifa-yı memuriyyet ve etmam-ı müddet edemediği surette yalnız selefenden bakiyye kalacak müddeti ikmal etmek üzere yerine diğeri intihab kılınacaktır.

Dokuzuncu Bend: Muhtelit deavi meclisleri nizamnamesinin sekizinci bendi hükmünce kaim-makam tarafından tanzim olunacak esami defterinde isimleri mukayyed ve münderic olanların meclis-i umumî vekâletine intihab olunabilmelerine salahiyetleri bulunacağı gibi kazadan vekâlete intihab olunacak

vekillerin mutlaka ol kaza mütemekkinlerinden olmak lazım gelmeyip yalnız Girit ahalisinden ve tebaa-i Devlet-i Âliyye'den olması ve bend-i mezkûrun tarif eylediği evsaf ile muttasıf bulunması iktiza eder.

Onuncu Bend: Her iki vekil için intihabname tanzimi ve kaim-makam tarafından dahi tasdik ve temhiri lazım gelecektir.

On Birinci Bend: Vekâlete intihab olunacak zat cemiyet-i intihabiyyede hazır bulunmadığı halde kezalik intihabnamesinin tanzimiyle keyfiyyet intihabı kaza kaim-makamı tarafından kendisine tebliğ kılınacaktır.

On İkinci Bend: İntihab olunacak vekiller nihayet kanun-ı saninin on beşinci gününde merkez-i vilâyette yani Hanyada hazır bulunacak ve şayet bu müddette gelip de isbat-ı vücud etmeyecek ve tehirinin sebep ve mazeret-i sahihasını hükümete beyan eylemeyecek olanları olur ise bunlara vekâleten istifa etmiş nazarıyla bakılıp meclis-i idarenin inzımam reyiyile vali-i vilâyet tarafından diğerinin sürat-i intihabı zımnında mutasarrıf veya kaim-makam canibine emr verilecektir.

On Üçüncü Bend: Şayet iki kaza tarafından şahs ve ahadın vekâlete intihabı icra olunacak olur ise şahs-ı müntahab bu iki kazadan kangısının vekaletini ister ise onu kabul etmekte muhtar olup ol halde diğer kaza başka vekil intihab eyleyecektir ve fakat şahs-ı müntahab kendisine en sonra tebliğ olunan intihabnamenin yevm-i tebliğinden ibaret iki kazadan kangısının vekaletini kabul edebileceğini bi'l-mülâhaza hükümet-i mahaliyyeye beyan edebilmek üzere bir hafta müddet tahsis ve tahdid kılınacağından bu müddette müntahab olduğu iki kazadan birisini ihtiyar etmeyip da sükût eder ise vali-i vilâyet tarafından verilecek emr üzerine müntahab olduğu iki kazadan münasibinin vekâletine tayini meclis-i idare canibinden rey ve kat olunacak ve ol halde kezalik vekilsiz kalacak olan kaza diğerini intihaba müsaraat eyleyecektir.

On Dördüncü Bend: Meclis-i umumî için sancaklardan intihab olunacak vekillere Girit emvalinden biner kuruş harc-ı rah ve kanun-ı saninin on beşinden yani merkez-i vilâyette toplanacakları yevm-i muayyen-i mezkûrdan itibaren meclisin kapatılacağı güne kadar yevmiye on beşer kuruş bedel-i masarif ita kılınacaktır.

Bab-ı Sani

Meclis-i Umuminin Suret-i Cereyan-ı Müzakkeratı Hakkındadır

On Beşinci Bend: Meclis-i umuminin küşadı için tayin

olunacak yevm ve saatte ve mahall-ı mahsusta vekiller bi'l-tecemmü vali-i vilâyetin taht-ı riyasetinde olarak akd-ı meclis edecek ve vekiller üzerinde bulunacak intihabnameleri meclis-i mezkûrda vali-i vilâyete ibraz ve takdim eyleyeceklerdir ve meclis-i mezkûrda ibraz olunan intihabnamelerin hiç birisi veya birkaçı hakkında vali-i vilâyet veyahud hazır bulunacak sair vekiller canibinden bir güne itiraz vukuu takdirinde böylelerinin tevkifiyle kusur-ı müntahabların esamisi bir defter-i mahsusa kayd olunduktan sonra bunlar itiraz olunan vekiller için bi'l-tezakir verecekleri rey'e göre intihabları kabul ve tasdik olunacak olanlar dahi kayd-ı defter kılınacağı gibi kabul olunmayacak olanlara dahi cevap verilip bâlâda on ikinci bendde beyan olunan surete tevfikten diğerlerinin emr-i intihabına teşebbüs edilecektir.

On Altıncı Bend: Meclis-i umumide vekillerden maada hiç kimse bulunmayacaktır.

On Yedinci Bend: Meclis-i mezkûr icab-ı maslahata göre umumî ve hususî olarak icra-yı müzakerata memur olup mevadd-ı umumiyede cümlesi hazır oldukları halde akd-ı meclis edecekleri gibi mevadd-ı hususiyede dahi içlerinden icab edenlerin yani yalnızca vükela-yı müslime veyahud vükela-yı Hristiyanıyenin huzuru lazım gelecektir.

On Sekizinci Bend: Meclis-i umumî akdinde vali-i vilâyet veyahud bi'l-vekâle müşavirlerden birisi reis sıfatıyla bulunacağı misillü meclis-i hususî akdinde dahi içlerinden riyasete intihab edecekleri zatın riyaseti tahtında olarak icra-yı müzakerat edebileceklerdir.

On Dokuzuncu Bend: Meclis-i umumî veya hususî bulunmasını iktiza eden vekillerden nisfından ziyadesi hazır bulunmadıkça icra-yı müzakerat olunmayacaktır.

Yirminci Bend: Meclis-i hususiyenin riyasetinde bulunacak olanların vezaif-i yani müzakeratına idaresiyle muamelat-ı cariyenin nezareti sair mecalis-i rüsasına aid olan vezaif derecesinde olacaktır.

Yirmi Birinci Bend: Müzakeratın suret-i muntazama ve hasenede cereyanın zımnında vekiller meclisinde reis bulunan zatın evvel emrde ruhsatını istihsal ederek öylece söze başlayacaklardır.

Yirmi İkinci Bend: Meclisce mevkii müzakereye konulacak mevaddan kararlarında ittihad-ı ârâ hasıl olamayan hususat için muayyen olan nizama tevfikten rey-i hafî kailesine müracaat olunacaktır.

Yirmi Üçüncü Bend: Meclis-i umuminin müzakeratı lisan-ı

Rumî üzere dahi cereyan edebileceğinden vali-i vilâyet canibinden vuku bulacak ifadat-ı Rumcaya dahi bit-tercüme meclise tebliğ kılınacaktır.

Yirmi Dördüncü Bend: Müzakerat carriyye için suret-i muntazamada kayd tutulacağından bir mecliste zabt olsun. müzakerat meclis-i diğerde evvel-be-evvel kıraat ve muhtac-ı tashih olan mahaller tahşiyeye olunarak reis-i meclis ve kâtib ile müzakerat-ı merkumede beyan-ı rey etmiş olan vekiller canibinden temhir veya imza kılınacaktır.

Yirmi Beşinci Bend: On beşinci babda beyan olunduğu üzere intihab olunacak vekillerin intihabnameleri ibraz olunup heyet-i meclis teşkil kılındıktan sonra meclis-i mezkûrun birinci defası ictimanda tezekkür olunacak mevadd-ı vali-i vilâyet canibinden meclise tebliğ-i birle bir defter-i mahsusa kayd olunmak lazım geleceği gibi vekillerin mevki-i tezekküre koymak emelinde bulunacakları işler var ise vali-i vilâyete arz ve tebliğ kılınarak ve onlar da kezalik sebt-i defter edilerek bunların derece-i lüzum ve ehemmiyyetine göre takdim ve tehir müzakeratı heyet-i meclisten olmak üzere yedi nefer zattan mürekkep bir komisyonun rey ve tensibine havale kılınacaktır. Komisyon-ı mezkûr dahi defter-i mezburu meclis-i vahidde sırasıyla tanzim ve tesviyye ederek vali-i vilâyete takdim ve ibraz ettikten sonra vali-i vilâyet tarafından dahi bi't-tasdik meclise ita kılınacak ve bunun üzerine defter-i mezkûrun havi olduğu mevadd sırasıyla mevki-i tezkere nihade olunarak bunların tamamıyla ve sırasıyla arkası alındıktan sonra yeniden diğere bir maddenin meydan-ı müzakereye vuz'u caiz olamayacaktır. Şu kadar ki meclis-i mezkûrun vezaif-i mahsusasından meclis-i saire azalarının emr-i intihabı ve muhasebat-ı mukteziyyenin rüyet ve tesviyyesi maddelerinin vezaif-i saireye hakk-ı takdimi olduğundan evvel bu maddeler tesviyye olunmadıkça mevadd-ı sairenin tezakiriyle iştilal kılınamayacağı gibi bir seneden bakiye kalan mevaddın sene-i diğerde en evvel mevki-i teşekküle vuz'u lazım gelip fakat öyle bir mühim ve müstecel maslahat olup da hemen tezekkür olunması vali-i vilâyet tarafından emr ve ifade olunduğu ve bunun mevad-ı saireye takaddüm ve ehemmiyeti heyet-i meclisin lâ-ekall sülüsü tarafından tasdik kılındığı surette bu makule mevadd-ı müstecile müstesna tutulacaktır.

Yirmi Altıncı Bend: Meclis-i mezkûrun müddet-i inikadı tarih küşadından itibaren nihayet kırk gün sürecektir.

(Bab-ı Salis)

Meclis-i Umuminin Vezaif-i Memuriyyetine Dairdir

Yirmi Yedinci Bend: Meclis-i mezkûr nizamen ve usulen tezekkürü havale olunacak mevadd-ı mahsusadan maada tarik ve meabir ve itibar sandıklarının teşkili ve sair sanayi ve ticaret ve ziraat ve felahatın feshili gibi umur-ı naftaya müteallik mevadd hakkında ve umuma aid olan maarif ve terbiyenin intişarı yolunda müzakereye memur olacak ve bu makule mevadd-ı umumiyye tezekküründe heyet-i meclisin huzuru lazım gelecektir.

Yirmi Sekizinci Bend: Mevad-ı hususiyye yani milletin mevadd-ı ruhaniyye ve mezhebiyyesine ve ibadetgâh ve evkafının emr-i idare ve tanzimine ve bu yolda istihdam olunan memurların suret-i istihdam ve idarelerine ve mekâtib-i mahsusalarının ıslah-ı ahvaline ve sair bu misillü mezahibe aid olan hukuk ve mesalih-i mahsusa meclis-i muhtelit-i umumiyyede tezakir olunamaması umur-ı tabiiyeden olup mevadd-ı mezkûre her milletin usul ve adet ve ayin ve mezhebce tesviyye kılınacak şeyler idüğinden şu halde on yedinci bendde beyan olunacağı üzere mevadd-ı hususiyye-i müzakerenin ahali-i müslime aid olanları sırf İslam vekillerinden ve ahali-i Hıristiyanıyyeye müteallik bulunanları dahi kezalik sırf Hıristiyan vekillerinden mürekkep mecalis-i mahsusada tezakir ve tesviyye kılınacaktır.

Yirmi Dokuzuncu Bend: Ulum ve maarif ve huruf ve sanayiın tevsî' ve intişarı gibi menafi-i umuma aid mevadd-ı hayriyye-i müştereke heyet-i meclisce tezakir olunacaktır.

Otuzuncu Bend: Meclis-i umumî veyahud hususiye ibraz olunmak üzere müvekkillerinin cümlesi veya bazıları tarafından bâlâda tadat olunan mevadd dairesi dahilinde olarak bir vekile irsal olunan layiha ve arizaları vekil-i muma-ileyh ile meclise takdim ve ibraz ile bir ay kıraat-ı meclis kâtibine dahi itaya mezun bulunacaktır.

Otuz Birinci Bend: Taraf-ı devletten tasvib olunmak şartına taalluk ile meclis-i umumide tezekkürü vali-i vilâyet tarafından emr olunacak mevadd üzerine canib-i meclisden verilecek karar taraf-ı devletten tasdik buyurulmadıkça bi't-tabi mevki-i icraya konulamıyacağı misillü şart-ı mezkûre talik olunmayarak vali tarafından meclise havale kılınan mevadd için dahi verilecek kararı havi meclis-i mezkûreden ita olunacak mazbatanın hükmü vali tarafından mevki-i icrayı konulacaktır.

Otuz İkinci Bend: Meclis-i mezkûrun yirmi yedinci bendde tayin olunan mevadd üzerine vuku bulacak müzakeratın kararları

ayrı ayrı mazbataya derc olunup müddet-i muayenesinin hitamıyla kapandığını müteakib mazbata-ı mevcude vali tarafından canib-i saltanat-ı seniyyeye arz olunup icraları irade-i seniyyeye menut olacaktır.

Otuz Üçüncü Bend: Meclis-i umumide cereyan eden müzakerat hülâsa-ı vechile ve maslahata göre meclis kâtibi tarafından bi't-tanzim vilâyet gazetesinde tab kılınacaktır.

Otuz Dördüncü Bend: Cereyan eden müzakerat arasında bir vekilin meclisin vezaif-i muayenesi hududu dahilinde olarak irad edeceği rey için ol vekil hiçbir vakte mesul ve muatab olmayacaktır bâlâda mestur olan nizamât-ı esasiyye ve onların iktizasından olup kezalik bu mahalde aynen münderic bulunan nizamnameler Girit Ceziresi hakkında âlâ maaşa-Allah teali düsturu'l-amel tutulup siz ki vali ve mutasarrıf-ı müşar ve kaim-makamlar muma-ileyhüm siz işbu nizamnamelerin tamamen ve daima hüsn-i cereyanı hakkında her birinizin hisse-i memuriyyetinize aid olan vezaifi kemâ-yenbagi icraya mezid-i itina ve dikkat ve hiçbir ferd tarafından vakten mine'l-evkat hilafında hareket vuku bulmamasına sarf-ı mesai ve zikr-i nezaret ve basiret eylemeniz matlub-ı kat'-i padişahanemiz olduğunu ifhamen ve ilanen işbu ferman-ı hümayunumuz ısdar kılındı.

Tahriren fi'l-yevmi'l-hamis ve'l-işrin, min şehri ramazani'l-mübarek, Li-sene erbaa ve semanine ve mi'ateyn ve elf.

Fî 25 Ramazan sene 1284

KAYNAKÇA

- Adıyeko, A. Nükhet, *Osmanlı İmparatorluğu ve Girit Bunalımı (1896–1908)*, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 2000.
- Dağlı, Yücel – Üçer, Cumhure, *Tarih Çevirme Klavuzu*, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, c. V.
- Dumont, Paul; “Tanzimat Dönemi: 1839–1878”, *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi*, (Yay. Yön. Robert Mantran), (Çev. Server Tanilli), Cem Yayınları, İstanbul, 1995, c. II.
- “Girit Vilâyet Nizamnamesi” , *Düstur*, 1. Tertip, c.1, s. 652–687.
- Shaw, Stanford J. – Shaw, Ezel K., *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, Reform, Devrim ve Cumhuriyet: Modern Türkiye'nin Doğuşu: 1808-1975*, (Çev. Mehmet Harmancı), e Yayınları, İstanbul, 1983, c. II.
- Şimşir, Bilâl, *Ege Sorunu: Belgeler*, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 1976, c. I, s. XXIX.
- Ortaylı, İlber, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri: 1840–1880*, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 2000, s. 66.

Kısa Sözlük:

Âti'l-beyan: Aşağıda belirtilen.
Ba'de'l-istizan: İzin aldıktan sonra.
Bi-ibare-tihâ: Kendi ibaresinin
aynıyla.
Binâen-âlâ-zalîk: Bundan dolayı.
Deavi: Davalar.
Der-miyan: Ortada, arada.
Der-piş: En önde, göz önünde
bulunan.
Dimoyronđiya: İhtiyar Meclisi.
Dirayet: Zekâ, bilgi, kavrayış.
Ekseriyyet-i ârâ: Oy çokluğu.
Esile: sorulan şeyler.
Fart: Aşırılık.
-Fih: "onda, içinde" manası verir.
Güne: Türlü, gidiş, tarz, yol, sıfat.
Hasene: Güzel iş.
Hetk: yırtma, yarma.
-hüma: İki kişiyi gösterir.
İtlak: 1-Salıverme, koyuvermek, 2-
boşanmak, 3-hapis ve sair
cezalardan kurtarmak, affetmek.
İktiza: 1-lazım gelmek, 2-
gerekçirmek, 3-ihitiyaç, 4-işe
yaramak.
İnfisal: 1-Ayrılmak, 2-azl edilmek,
memurluktan çıkarılmak.
İrae: Göstermek, tayin etmek.
İras-ı âlâm: Kederler, elemeler,
acılar, sızılar vermek-sebep olmak.
İstinaf: 1- yeniden başlamak, 2-
bidayet mahkemesinden verilen
hükümün bir üst mahkemeye
başvurarak feshini
istemek.
İstinafen: İstinaf suteriyle.
Kâin: Mevcut olan.
Kemâ-yenbagi: Lazım geldiği gibi.
Keşide: 1-Çekilmiş, 2-tartılmış, 3-
dizilmiş, 4-yazılmış, Eski yazı bazı
harflerin üzerine çekilen çizgi; sin,
şin, vav... gibi kuyruklu uzantılı
harflerin yazıda mahsus surette
çekilmesi: "kâfin keşidesi güzel
olmuştu.."
Kezalik: Keza (böyle, böylece), bu
bu da öyledir.
Kılâ: Kaleler, surlar.
Kıste'l-yevm: 1-Çalışılmayan

günleri için kesilen para, 2-bir aylık
maaşın bir güne isabet eden kısmı.
Mehl: Vade, vakit vermek, bir
zamana kadar bırakmak.
Menut: 1-Asılı, asılmış, 2-bağlı.
Meriyü'l-icra: Yürürlüğe girmek.
Mesalih: İşler.
Meşkukiyyet: Şüphelilik.
Mezid: 1-Artmak, arttırmak, 2-
artmış, arttırılmış.
Min'l-evkat: Zamanlardan-çağlardan
beri.
Muadalet: Eşitlik.
Muhavvel: 1-Değiştirilmiş, 2-
havale edilmiş, gönderilmiş.
Muhill: İhlal eden, Dokunan,
sakatlayan, bozan.
Muhtelit: Karışık, karma.
Mukteziyye: Lazım gelen, icap
eden, gereken, gerektiren.
Muma-ileyh: İma edilen, adı geçen.
Muma-ileyhüm: İma edilenler, adı
geçenler.
Musaddaka (Musaddak): Tasdik
olunmuş, geçerliliği resmî olarak
yazı ile bildirilmiş.
Musarrah: Açık söylenmiş,
belirtilmiş, apaçık.
Mücazat: 1.Karışık, 2-bir suçta karşı
ceza çektirmek.
Mübaderet: Bir iş yapmaya
girişmek.
Mübeyyin: Bildiren, açıklayan.
Müddea: 1-İddia olunmuş, 2-davalı,
3-asılsız iddia edilen şey.
Müddea-i aleyh: Aleyhinde dava
açılan.
Müddei: 1-İddia eden, davacı, 2-bir
hükme ayak direyen, 3-inatçı.
Müddei-i aleyh: Aleyhte dava açan.
Müfevvez: İhale ve sipariş
olunmuş.
Mükâtebe: Mektuplaşma, yazışma.
Mültezim: 1-Bir şeyi veya kimseyi
lüzumlu sayıp taraftarlık gösteren,
2-İltizamcı; devlete ait bir geliri
götürü olarak üstüne alıp toplayan.
Mümanaat: Men etmek, engel
olmak, önlemek.
Münavebe: Nöbetleşmek, nöbetle iş
görmek.

Münazaun-fih: İhtilaflı, davalı, kavgalı.
Müntahab: Seçilen.
Müntahib: Seçmen.
Müstecir: Kiracı.
Müstedî: 1-Yardım ve koruma isteyen, 2-birinin malını zorla alan.(çoğulu: müstediyyat.)
Müşar: İşaret olunan.
Müşarün-ileyh: Adı geçen, anılan.
Müttehîm: Töhmətli, kabahatli, suçlu görülen, suçlanan.
Rüyet: 1-Görmek, bakmak, görülmek, 2-İdare etmek, çevirmek, yönetmek, 3-Araştırmak.
Sakit: 1-Düşen, düşmüş, 2-Hüküm ve itibardan düşmüş.
Semir: Arapçada, gece vakti birlikte sohbet eden manasındadır.
Sinin: Yıllar,
Sirkat: Hırsızlık.
Şeref-sünüh: Şerefle hatırlanan.
Taayyün: 1-Meydana çıkmak,

belirmek, 2-ayan sırasına girmek, itibarlanmak, belli başlı adam olmak.
Tagyir: Başkalaşmak, değişmek, bozmak.
Tekellüm: 1-Söylemek, konuşmak.
Tekevün: Var olmak, meydana gelmek, oluş.
Terhibiyye: Çok korkmak ile ilgili, çok korkutucu.
Terzil: Rezil etmek, edilmek.
Tezekkür: 1-Hatıra getirmek, 2-Bir meseleyi konuşmak, bir mesele konuşulmak.
Ulüvv: Yükseklik, büyüklük, yücelik.
Vikaye: Kayırmak, korumak, esirgemek.
Ya lâ veyahud neam: Ya evet ya da hayır.
Zidet: “Artsın, çoğalsın, çok olsun!” manalarıyla dua ve temennilerde bulunmak üzere kullanılır.

ÖZGEÇMİŞLER

Tevfik ÇAVDAR: 1931 yılında İzmir’de doğdu. İstanbul İktisat Fakültesi’ni bitirdikten sonra Devlet İstatistik Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilatı’nda uzun yıllar görev yaptı. Bu arada ABD ve İngiltere’de mesleki araştırmalarda bulundu. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Sevk ve İdare Yüksek Okulu’nda, Kamu Yönetimi ve Uzmanlık Programı’nda, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi İşletme Bölümü Yüksek Lisans Programı’nda, ODTÜ Şehircilik Bölümü’nde değişik zamanlarda öğretim görevlisi olarak çalıştı. 1970’den bu yana Türkiye’nin yakın dönem siyasi ve iktisadi tarihi üzerine çalışmalarını sürdürmektedir. Değişik gazete ve dergilerde yayımlanan makale ve incelemelerinin yanında on altı kitabı bulunmaktadır.

Birgül AYMAN GÜLER: 1961 Bergama doğumlu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyesi. Devlet örgütlenmesi, yönetim düşünüşü ve reform sorunu, yerel yönetimler, kamu personeli konuları üzerinde çalışıyor. 2003 yılından bu yana SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürlüğü görevini yürütüyor. Yayımlanmış çalışmaları arasında *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım* (1992), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi* (1996), *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim* (2005) adlı kitapları vardır.

Kamil KARATEPE: 1968 yılında Manisa/Salihli’de doğdu. Devlet parasız yatılı öğrenci olarak İzmir Atatürk Lisesi’nden 1984 yılında mezun oldu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünü 1988 yılında tamamladı. 1990 yılında Maliye Müfettiş Yardımcısı olarak başladığı Maliye Bakanlığı, Maliye Teftiş Kurulu’nda, 1993 yılında Maliye Müfettişi, 2000 yılında Maliye Başmüfettişi oldu. 1998–2000 yıllarında Amerika Birleşik Devletleri’nde Illinois Üniversitesi Urbana-Champaign’de Uluslararası Muhasebe ve Vergi alanında yüksek lisans yaptı. 2001–2002 yıllarında Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkan Yardımcılığı görevini yürüttü. Halen Maliye Teftiş Kurulu’nda Maliye Başmüfettişi olarak çalışmakta ve Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü Yönetim Bilimleri Doktora Programına Özel Öğrenci olarak devam etmektedir.

Sonay BAYRAMOĞLU ÖZUĞURLU: Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde öğretim üyesi olarak çalışmaktadır. İlgilendiği konuların başında siyasal iktidar, yönetim, bağımsız düzenleyici kurumlar, bölgeselleşme, tekelleşme gibi konular gelmektedir. *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü* (2005) adlı bir kitabı bulunmaktadır. Bundan başka,

Yerel Seçimler Panoraması (Der. Oya Çitçi) (2001), Bölge Kalkınma Ajansları (der. Menaf Turan) (2005) gibi derleme kitaplarda çalışmaları ve ayrıca çeşitli dergilerde makaleleri yayımlanmıştır.

Tekin AVANER:1974 yılında Kadirli’de doğdu. Lisans öğretimini Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü’nde tamamladı. Yüksek lisans derecesini AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı’ndan aldı. Aynı anabilim dalında doktora öğrencisi ve araştırma görevlisidir. Reform, bağımsız düzenleyici kurumlar üzerine çalışmaktadır.

Cenk REYHAN: 1968 Rize/Çamlıhemşin doğumludur. Ankara Kurtuluş Lisesi mezunudur. Lisansını Gazi Üniversitesi’nde tamamladıktan sonra Ankara Üniversitesi’nde Osmanlı Tarihi üzerine yaptığı çalışma ile yüksek lisans derecesi almıştır. Doktora derecesini, Osmanlı’da kapitalizmin kökenleri üzerine yaptığı tez ile Ankara Üniversitesi’nden alan Reyhan’ın, geç 18. ve erken 20. yüzyıl Osmanlı-Türk tarihinin çeşitli yönleri üzerine tarihsel-sosyolojik yayınları vardır. Çukurova Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü kurucu öğretim üyelerindendir. Halen Mersin Üniversitesi İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü’nde öğretim üyesi olan Cenk Reyhan, bölüm başkanlığı görevini de yürütmektedir.

ABSTRACTS

THE POWER STRUGGLE OF ISTANBUL IN THE ESTABLISHMENT OF REPUBLIC PERIOD: Tanin Case (1922-1925)

Tevfik ÇAVDAR

From economic and cultural perspectives the privileged position of Istanbul who has hosted civilizations and has been the capital of empire for long years, enhanced its privileged position in political arena. The people of Istanbul who were skeptical about losing their privileged position, undertook a power struggle with Ankara during the Republican Reform period. The declaration of Ankara as the new capital city of the country has not been warmly welcomed by the opposition groups in Istanbul. Several articles published by the Istanbul press which reflect this opposition. Istanbul, which had always close relationship with the Babiali, came closer to the Opposition Group of Ankara, in other words Istanbul became the speaker of the Second Group in the National Assembly. In fact, Istanbul Press became to be the focus of the Islamic and the reactionary groups. Nevertheless, Istanbul ignored or wanted to ignore this reality. The scale of this severe opposition was increased until the Takrir-i Sükun Law. After the Law, the Istanbul seemed to accept the sovereignty of Ankara and the opposition regressed. In this article, the opposition of Istanbul Press was illustrated by the “Tanin” case which was the typical example of the Istanbul opposition between the periods of establishment of the Republic and the enactment of Takrir-i Sükun Law.

SOCIAL STATE AND DECENTRALIZATION

Birgül AYMAN GÜLER

Social state has three dimensions: in its narrow form, it is the social assistance; in a wider perspective it is the social service; in its very nature it is the state which fulfills the social duties on the taxation basis within the framework of the distribution policy. While the governance or regulatory state model transfers social assistance to voluntary organizations and to local governments, it delegates the social security to financial markets and it puts an end to social state. This liquidation means benefit for the monopolistic capital and loss for the public masses. While the monopolistic capital settles into the political-administrative power together with the governance/regulatory state with its clear identity, the “market-state distance” is eliminated and thus democratized from this perspective. In the meantime, the public masses totally swept away from power channels, the state appears to the masses as the “state fighting with poverty” under the curtain of voluntary organizations located in between, “thesociety-state distance” is further increased, and that’s why the system

appears with its dictatorial substance. The advocacy of the social state should be considered as one of the core elements of the modern social struggle.

THE MATTER OF AMENDMENT IN FINANCIAL CONSTITUTION:

Public Finance Administration and Control Law No. 5018

Kamil KARATEPE

Turkish Finance Administration system was established as a unified centralized administrative model according to the philosophy of the Republic. The system was put in order by the law named “Muhasebe-i Umumiye” numbered 1050 which is called as the ‘Financial Constitution’. The erosion period of the public finance administration system which began with 1980s, had reached a point which illustrates the breakdown of the centralized financial power with the centralized national state under the pressure of the international organizations in 1990s. Public Finance Administration and Control Law No. 5018 is a part of this imposition process. According to the Law, Ministry of Finance and the Centralized State seen as “obligatory evil” along with the neoliberal understanding is being eliminated and a new structure is being established according to the market philosophy which focuses on the spending units. This new system, in order to make the spending units open to the commercial independent auditing, has created auditing vacancy by not appointing internal auditors to the spending units and this vacancy in auditing is maintained till January 1, 2006. The unconstitutionality of the Law numbered 5018 upon the topics of the centralized unified state system, the responsibility of the Ministries and external auditing, is continuing.

Keywords: Financial Constitution, 5018, Public Financial Control, Public Financial Management, Delegation of Financial Powers.

REGULATORY IMPACT ANALYSIS AS A TOOL FOR LEGISLATION POWER(LESS)

Sonay BAYRAMOĞLU

This article aims to critically highlight certain political aspects of the *Regulatory* Impact Analysis (RIA) in Turkey. Since January 2006, Turkey has been committed to undertake an evidence-based *impact* assessment of all major legislative proposals, covering the potential economic benefits and costs of the proposed policy. International organizations like World Bank, IMF and EU suggest that RIA should be main tool for the efficiency and effectiveness of the legislation procedures.

In Turkey, RIA appeared in the Prime Minister Memorandum on “The Procedures and the Principles for the Preparation of Regulation” (February 2006). Today, RIA becomes a norm of governance in

developing countries integrated into global trade and investment markets. This article demonstrates the fact that RIA, as a tool of decision making, breaks down the legislative power by sweeping the political will of the labouring classes away from political domain. Thus, the capitalist state becomes regulatory agent of the interests of capital at the local and global levels. Capitalist regime of representative democracy has, therefore, released from its crises at the expense of democracy.

A NEW WAY OF ARTICULATION TO THE INTERNATIONAL ARENA:

Independent Regulatory Bodies

Tekin AVANER

After the transition to free market system in Turkey, new kind of associations, which are called "Independent Regulatory Bodies" (IRB) emerged with new administrative characteristics and have spreaded increasingly. Although these organizations could not be gathered into a single style by a framework legal arrangement, as soon as they are established, they are caught in the middle of global relations. The breakdown of traditional structure due to both internal and external relations by the emergence of IRB and the emergence of new relation ties with new subjects form the basic debate of the article. Nevertheless, activities of IRB as an external political actor should not be compared with activities of other actors such as international organizations and nation states since the articulation of this organization to the process is still in its early phase. IRBs have various relations with other international organizations in their sector. In this article, the characteristic of these relations are researched and assessed by the help of their Foundation Law.

Keywords: Independent Regulatory Bodies, globalization, governance, global governance, transparency.

GİRİT VİLAYET NİZAMNAMESİ

Cenk REYHAN

The Crete Riot constitutes one part of the realization process of the Greek Megola Idea/Great Dream. Although the boundaries of the independent Greece were formed as a result of the treaties signed after the Greek Riot, these boundaries which were limited by the Mora Peninsula were just the first step of the Megola Idea. The Crete was excluded like the other regions where Greeks who hold Turkish citizenship live. According to the Megola Idea, Aegean Sea would be surrounded by invading Teselya, Epir, Macedonia and Thrace step by step. Then, Crete and the other places would be captured. Furthermore, the Islands in the East of Aegean Sea would be invaded and the sovereignty would be established also in West Anatolia coasts and the Aegean Sea would be a Hellenic lake. In this article, Crete case, which constitutes the application of this process in the Ottoman East Mediterranean, will be analyzed.

MEMLEKET DERGİLERİ
KURUMSAL ABONE FORMU

MEMLEKET Siyaset ve Yönetim

(Dört aylık dergi, 2006 yılı 20 YTL; 2007 yılı 30 YTL, Posta ücreti dahil)

<u>İstenen</u>	<u>Toplam</u>	<u>Ödeme</u>
2006 Yılı (iki sayı) Adet YTL
2007 Yılı (üç sayı) Adet YTL

Yukarıda belirtilen abone istemi karşılığı toplam
YTL, İş Bankası Mithatpaşa Şubesi Ankara YAYED İktisadi
İşletmesi'nin 4228 304210 721055 numaralı hesabına yatırılmıştır.
İstenen dergilerin aşağıda belirtilen adrese gönderilmesini, konuyla
ilgili herhangi bir sorunda belirtilen kişi/birim ile ilişki kurulmasını
rica ederim.

Posta Adresi:

.....
.....
.....
.....

Bağlantı Kişisi/Birimi/Tel/Faks/e- posta

(Uygun gördüğünüz bilgileri yazınız)

.....
.....

**MEMLEKET Siyaset ve Yönetim dergisine abone olmak
istiyoruz.**

Ad Soyad:

Tarih:

İmza:

Bu Forumu Lütfen İletiniz:

Faks no: (0312) 430 62 90

e-posta: merkez@yayed.org

Adres: Ziya Gökalp Cad. 30/17 Kızılay – Ankara

MEMLEKET DERGİLERİ
BİREYSEL ABONE FORMU

MEMLEKET Siyaset ve Yönetim

(Dört aylık dergi, 2006 yılı 20 YTL; 2007 yılı 30 YTL, posta ücreti dahil)

İstenen Toplam Ödeme

2006 Yılı (iki sayı) Adet YTL

2007 Yılı (üç sayı) Adet YTL

Belirtilen abone istemi karşılığı toplam YTL,
YAYED İktisadi İşletmesi'nin

İş Bankası Mithatpaşa Şubesi Ankara 4228 304210 721055
numaralı hesabına yatırılmıştır.

Posta Çeki No: hesabına yatırılmıştır.

Elden Sn. teslim
edilmiştir.

Dergilerin şu adrese postayla gönderilmesini istiyorum:

.....
.....
.....

Dergileri Dernekten elden teslim alacağım.

MEMLEKET Siyaset ve Yönetim dergisine abone olmak
istiyorum.

Ad Soyad:

Tarih:

İmza:

Bu Forumu Lütfen İletiniz:

Faks No: (0312) 430 62 90

e-posta: merkez@yayed.org

Adres: Ziya Gökalp Cad. 30/17 Kızılay - Ankara