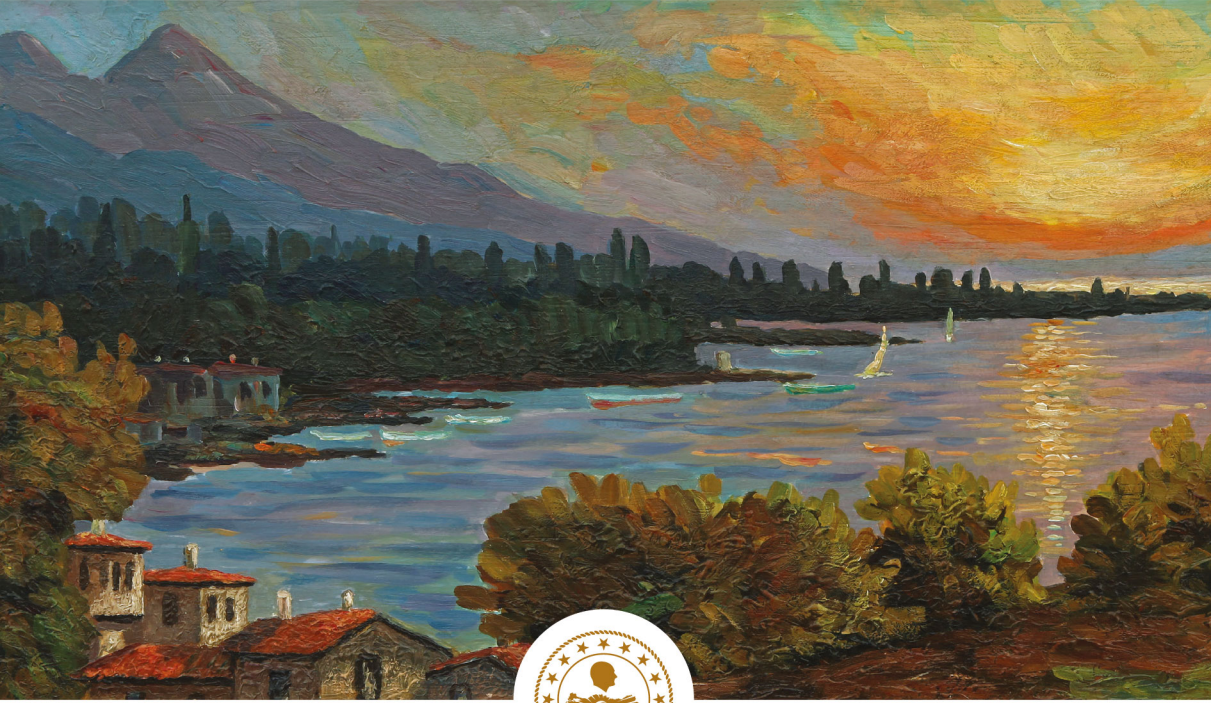


Türk İdare Dergisi

Hakemli Dergi
S.492
Haziran 2021



TÜRKİYE CUMHURİYETİ
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216
e-ISSN 2667-8608

www.icisleri.gov.tr



T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
STRATEJİ
GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

www.strateji.gov.tr

www.tid.gov.tr

Kapak: Nazmi ÇEKLi-Peyzaj; *Denizde Gün Batımı*; T.C. Cumhurbaşkanlığı Koleksiyonu

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkanı Dr. Mehmet MUT

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Dr. Mehmet MUT - Strateji Geliştirme Başkanı

Yönetim Yeri

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı - Ar-Ge ve Yayın Dairesi Başkanlığı

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu

Dergi Haziran ve Aralık sayıları olmak üzere yılda iki kez yayımlanır.

Dergimiz Ulusal Hakemli Dergidir.

Bakanlık Makamının 22.04.2009 tarihli onayı ile yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Yayın Yönergesine ve Derginin son sayfalarında yer alan Yayın İlkeleri ve Yazım Kurallarına uygun yazılar kabul edilir.

ABONE KOŞULLARI

Türkiye için bir sayının fiyatı 20 TL

Dış ülkeler için bir sayının fiyatı 30 TL

İletişim Adresi

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ar-Ge ve Yayın Dairesi Başkanlığı
Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak No: 67 Bakanlıklar / ANKARA

e-mail: tid@icisleri.gov.tr

web: [http:// www.tid.gov.tr](http://www.tid.gov.tr)

Telefon: (0312) 422 51 00 **Faks:** (0312) 430 88 96

Basım Yılı: Haziran 2021

Grafik Tasarım - Baskı

İM OFSETT MATBAA VE KAĞIT Meryem AKÇA
Tesviyeci Cad. Simtes İş Hanı No: 7/G İskitler / ANKARA • Tel: 0312 341 25 04
imofsett@gmail.com • www.imofset.com

İçişleri Bakanlığı tarafından 1928 yılından itibaren yayın hayatına başlayan, 2009 yılından itibaren de ulusal hakemli dergi statüsünde yayımlanan "Türk İdare Dergisi" 2015 yılından itibaren TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda, <http://uvf.ulakbim.gov.tr/uvf/> ve www.idealonline.com.tr adreslerinde taranmaktadır.

Türk İdare Dergisi

Ulusal Hakemli Dergi

Editör / Editor

Mehmet Fazıl KARABAŞ / SGB Daire Başkanı

Yayın Kurulu / Board of Editors

Prof. Dr. Tayyip Sabri ERDİL	Bakan Yardımcısı	Başkan	Ankara
Dr. Mehmet MUT	Strateji Geliştirme Başkanı	Üye	Ankara
Serdar KARTAL	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı	Üye	Ankara
Dr. Yavuz Selim AKKOÇ	Mülkiye Teftiş Kurulu Başkan Yrd.	Üye	Ankara
Abdualmutalip AKSOY	Mülkiye Teftiş Kurulu Başkan Yrd.	Üye	Ankara
Nurtaç ARSLAN	İller İdaresi Genel Müdür Yardımcısı	Üye	Ankara
Ramazan SEÇİLMİŞ	Göç İdaresi Genel Müdür Yardımcısı	Üye	Ankara
Doç. Dr. Selim ÇAPAR	AREM Başkanı (Hukuk Müşaviri)	Üye	Ankara
Erkan ÇAPAR	Mülkiye Müfettişi	Üye	Ankara
Dr. Mehmet AKÇAY	SGB Daire Başkanı	Üye	Ankara
Abdullah KORKMAZ	Hukuk Hizmetleri Genel Md.lüğü Daire Bşk.	Üye	Ankara
Bülent AY	SGB Daire Başkanı	Üye	Ankara
Mehmet Fazıl KARABAŞ	SGB Daire Başkanı	Üye	Ankara
Prof. Dr. İsmail Hakkı DEMİRCİOĞLU	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Dekanı	Üye	Ankara
Prof. Dr. Orçun İMGA	Polis Akademisi Başkanlığı	Üye	Ankara
Doç. Dr. Coşkun TAŞTAN	Polis Akademisi Başkanlığı	Üye	Ankara
Doç. Dr. J. Alb. Cenker Korhan DEMİR	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi	Üye	Ankara
Doç. Dr. Tekin AVANER	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi	Üye	Ankara

Danışma Kurulu / Advisory Board

Prof. Dr. Ali Osman ÖZTÜRK	Çorum Hitit Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Birol AKGÜN	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Bünyamin BEZCİ	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Sakarya Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Ankara Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. İbrahim KAYA	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dekanı
Prof. Dr. Mahmut BİLEN	Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞIRAN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fak.
Prof. Dr. Muhittin ATAMAN	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Muhsin KAR	Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Mustafa ÇUFALI	Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Orhan GÖKCE	Konya Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Ömer ANAYURT	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Önder KUTLU	Konya Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Sedat MURAT	Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Tarkan OKTAY	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Yılmaz ÇOLAK	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN	Aksaray Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi Üyesi - Ankara
Doç. Dr. Asım BALCI	Altındağ Belediye Başkanı - Ankara
Doç. Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	Muş Valisi
Doç. Dr. Mustafa YAYLA	Polis Akademisi Başkanlığı - Ankara
Dr. Can Ozan TUNCER	İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanı - Ankara
Vali Abdullah AYAZ	Çankırı Valisi

**Türk İdare Dergisi'nin 492. Sayısında Yayımlanan Makalelerin
Değerlendirilmesinde Hakemlik Yapan Akademisyenler**

Prof. Dr. Murat	AKÇAKAYA	Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. Dr. Müslüm	AKINCI	Kocaeli Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet	ALKAN	Yıldız Teknik Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa	AVCI	Anadolu Üniversitesi
Prof. Dr. Nalan	DEMİRAL	Trakya Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan	EVİN	Adıyaman Üniversitesi
Prof. Dr. Gülise	GÖKÇE	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet	GÖKÜŞ	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Naci	KARKIN	Pamukkale Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet Nadir	ÖZDEMİR	Kastamonu Üniversitesi
Prof. Dr. Selim Hilmi	ÖZKAN	Yıldız Teknik Üniversitesi
Prof. Dr. Nevzat	TOPAL	Ömer Halis Demir Üniversitesi
Prof. Dr. İsmet	TÜRKMEN	Gaziosmanpaşa Üniversitesi
Prof. Dr. Cavit	YEŞİLYURT	Atatürk Üniversitesi
Doç. Dr. Rasim	AKPINAR	Celal Bayar Üniversitesi
Doç. Dr. M. Fatih Bilal	ALODALI	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Doç. Dr. Mehmet Alpertunga	AVCI	Atatürk Üniversitesi
Doç. Dr. Erdal	BAYRAKÇI	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Doç. Dr. Süleyman	DOST	Süleyman Demirel Üniversitesi
Doç. Dr. Veysel	ERAT	Eren Üniversitesi
Doç. Dr. Çiğdem	ERDEM	Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Doç. Dr. Fahri	ERENEL	İstinye Üniversitesi
Doç. Dr. Murat	HANİLÇE	Gaziosmanpaşa Üniversitesi
Doç. Dr. Selma	KOÇ AKGÜL	Kocaeli Üniversitesi
Doç. Dr. Aziz	KÜÇÜK	Sağlık Bakanlığı
Doç. Dr. Levent	KÜÇÜK	Amasya Üniversitesi
Doç. Dr. Yasemin	MAMUR IŞIKÇI	Giresun Üniversitesi
Doç. Dr. Volkan	MARTTİN	Osmangazi Üniversitesi
Doç. Dr. Adil	NAS	İçişleri Bakanlığı
Doç. Dr. Erhan	ÖRSELLİ	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Doç. Dr. Engin	ŞAHİN	İstanbul Rumeli Üniversitesi
Doç. Dr. Pınar	ŞENİŞİK ÖZDABAK	Doğuş Üniversitesi
Doç. Dr. Murat	YAMAN	Dumlupınar Üniversitesi
Doç. Dr. Ozan	ZENGİN	Ankara Üniversitesi



TÜRK İDARE DERGİSİ

İÇİNDEKİLER

Araştırma Makalesi / Research Article

AKÇAY, Ekrem Batuhan

Doktrin ve Tahkim Kararları Bağlamında Yabancı Yatırımların Kamulaştırılması Hakkında Bir Değerlendirme

Expropriation and Its Compliance to Law in the Foreign Investment Context

11

Araştırma Makalesi / Research Article

AKTEL, Prof. Dr. Mehmet - BURHAN, Orhan

Selçuklular Döneminde Devlet Başkanlığı Kurumu

The Institution of Presidency in Seljuk Period

41

Araştırma Makalesi / Research Article

APAN, Dr. Ahmet

İdari Vesayet, Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılması ve “Kayyum” Görevlendirmesi: Teori ve Uygulama

Administrative Tutelage/Trusteeship and the Suspension and Replacement of Mayors: Theory and Practise

71

Araştırma Makalesi / Research Article

ÇETİN, İbrahim

Kamu Yönetiminde Verimliliğin Hukuki Çerçevesi

Legal Extent of Efficiency in the Public Administration

107

Araştırma Makalesi / Research Article

ÇOLAK, Dr. Çağrı

Türkiye’de İçişleri Bakanlığının Tarihsel Gelişimi ve İçişleri Bakanlarının Profili (1920-2020)

The Historical Development of the Ministry of Interior and the Profile of the Interior Ministers in Turkey (1920-2020)

141

Araştırma Makalesi / Research Article

ÇOLAK, Prof. Dr. Mustafa - DAŞDEMİR, Arş. Gör. Hasan

Bağdat Vilayetinde 1912 Meclis-i Mebusan Seçimleri

1912 Elections of Chamber of Deputies in Bagdad Province

175

Araştırma Makalesi / Research Article

ERBAŞ, Dr. M. Serdar

Kamuda Bireysel Performans Değerlendirmesi ve Motivasyonun Kuramsal ve Kavramsal Temelleri ile Sağlık Bakanlığı Çalışanlarının Algısına Dair Araştırma

Theoretical and Conceptual Basis of Performance Appraisal and Motivation in Government and a Survey Relating to Ministry of Health Public Officers’ Perception

201

Araştırma Makalesi / Research Article

KÖSECE, Yasin - KARAKOÇ, Dr. Rifat

Osmanlı Devleti'nin Modernleşme Sürecinde Bürokrasinin Rolü Üzerine Bir Değerlendirme
A Review of the Role of Bureaucracy In the Process of Modernization of the Ottoman Empire

237

Araştırma Makalesi / Research Article

ÖZEL, Dr. Mehmet - DÖNMEZ, Dr. Demet

Türkiye'de Covid-19 Salgını ile Mücadele Sürecinde Bir Yönetişim Modeli Olarak Vefa Sosyal Destek Gruplarının İncelenmesi
Investigation of the Vefa Social Support Groups As a Governance Model in Combating the Covid-19 Pandemic in Turkey

263

Araştırma Makalesi / Research Article

PARLAKKILIÇ, Prof. Dr. Alaattin - ŞAHİN, Abdussamed - ÜNALAN, Dr. Nevzat

Türkiye'de Yapılan E-Devlet Akademik Çalışmalarının E-Devletin Gelişimine Etkisi
The Effects of E-Government Academic Studies on the Development of E-Government in Turkey

293

Araştırma Makalesi / Research Article

ŞENEL, Dr. Soner

Koronavirüs (Covid-19) ile Mücadelede Mülki İdare Amirlerinin Koordinasyon Rolü: Bayrampaşa Kaymakamlığı Örneği
The Coordination Role of Provincial Administrators by Combating Coronavirus: The Case of Bayrampaşa District Administration

331

Araştırma Makalesi / Research Article

YILDIZ, Doç. Dr. Okan - ÇORUHLU, Doç. Dr. Yakup Emre - UZUN, Prof. Dr. Bayram - TURHAN, Şeniz

Tescile Konu Harita ve Planların Denetiminde Yetki ve Sorumluluklar
Authorities and Responsibilities in the Control of Registered Maps and Plans

369

TÜRK İDARE DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

405



İdareciler,

bana içten sevgilerini haykıranlar;

yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet

olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk devleti kurmak için

insanlık fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve

devlet anlamlarını en son ilmi telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış

ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.





İdarecilerimiz, sadece devletin gücünü değil, aynı zamanda şefkatini de temsil ederler. Sizler, Devletin ve Hükümetin o illerdeki, ilçelerdeki eli, ayağı, gören gözü, duyan kulağı, hisseden kalbi konumundasınız. Vatandaşımız, devlet deyince ilçesinde kaymakamı, vilayetinde valiyi bilir; onları sorumlu görür.

Recep Tayyip ERDOĞAN
Cumhurbaşkanı



Araştırma Makalesi / Research Article

**DOKTRİN VE TAHKİM KARARLARI BAĞLAMINDA YABANCI
YATIRIMLARIN KAMULAŞTIRILMASI HAKKINDA BİR
DEĞERLENDİRME**

Ekrem Batuhan AKÇAY*

Öz

Kamulaştırma, piyasa ekonomilerinin en temel unsurlarından biri olan özel mülkiyete kamu gücü kullanılmak ve karşılığı ödenmek suretiyle yapılan bir müdahaledir. Mülkiyet hakkının bireyin temel hak ve özgürlüklerinden biri olmasının yanı sıra özellikle uluslararası yatırım uyumsuzlukları bağlamında da kamulaştırma uygulamalarının önemli bir yer tuttuğu gözlemlenebilmektedir. Özellikle yabancı yatırımların yatırımcının tabi olduğu devletin ulusal ekonomisine yaptığı katkı dikkate alındığında, devletlerin diğer ülkelerde yatırım yapan yatırımcılarını koruma güdüsü içerisine girmesi doğaldır. Bu kapsamda devletler arasında pek çok ikili ve çok taraflı yatırım anlaşmaları akdedilmiş ve bu anlaşmalarda yatırımcının yatırımlarına hangi durumlarda el atılabileceğine dair genel düzenlemelere yer verilmiştir. Kamulaştırma işleminin hukuka uygunluğu, ülkeler arasındaki çift taraflı veya çok taraflı anlaşmalar, hukukun genel ilkeleri ve kamulaştırmayı gerçekleştiren devletin iç hukukuna göre belirlenmektedir. Öte yandan günümüzde, doğrudan doğruya kamulaştırma usulüne dayanılarak yapılan kamulaştırma işlemlerinin yerini büyük ölçüde dolaylı kamulaştırma olarak adlandırılan işlemler almıştır. Dolaylı kamulaştırma kavramı, devletlerin iç kanunlarına uygun bir kamulaştırma usulünün yürütülmemesinin veya doğrudan doğruya bir el atmanın söz konusu olmamasına karşın yabancı yatırımcının yatırımları üzerinde kamulaştırmaya benzer sonuçlar doğuran işlemleri veya düzenlemeleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Uluslararası mahkeme kararları incelendiğinde, söz konusu uygulamaların da kamulaştırma olarak değerlendirildiği ve bu husus dikkate alınarak karar verildiği anlaşılmaktadır. Öte yandan, devletlerin kendi ülkesi içerisinde egemenlik haklarından kaynaklanan düzenleme yetkileri olduğunu inkar etmek mümkün değildir. Bu sebeple, ev sahibi

* Avukat, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi, batuhanakcay@gmail.com, ORCID: 0000-0001-8368-9576



devlet tarafından yapılan düzenlemenin hangi durumlarda düzenleme işlemi ve hangi durumlarda ise dolaylı kamulaştırma teşkil ettiğinin tespiti büyük önem arz etmektedir. İşbu çalışmada kamulaştırma kavramı Türk hukuku ve uluslararası yatırım hukuku kapsamında ele alınmış, hakem kararları ile doktrinde yer alan görüşler doğrultusunda devlet tasarruflarının hangi şartlarda kamulaştırma olarak değerlendirildiği ve söz konusu tasarrufların hukuka uygunluğu için aranan şartlar incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yabancı Yatırım, Kamulaştırma, Doğrudan Kamulaştırma, Dolaylı Kamulaştırma.

EXPROPRIATION AND ITS COMPLIANCE TO LAW IN THE FOREIGN INVESTMENT CONTEXT

ABSTRACT

Expropriation is an intervention to one of the most fundamental elements of market economies, private property, by using public force in return of the true value of the property. . Aside from property being a fundamental right of an individual, expropriation practices have an important place especially in the context of international investment disputes. Considering the contribution of foreign investments to the national economy of the state which the investor is subject to, it is natural for states to have an incentive to protect their investors who invest in other countries. For the sake of protection of foreign investment, many bilateral or multilateral investment agreements have been signed between states and these agreements contain general regulations on the conditions for the compliance of expropriation to law. The legality of the expropriation depends on the bilateral or multilateral agreements between countries, the general principles of law and the domestic law of the host state. On the other hand, today, direct expropriation has largely been replaced by transactions so-called indirect expropriation. With indirect expropriation, although no expropriation proceedings have been carried out pursuant to the local law and the assets are seized by the government directly, certain arrangements and transaction are conducted resulting in similar consequences. In the international court and tribunal decision, it can be seen that the aforementioned practices are also considered as expropriation. On the other hand, it is not possible to deny that states have regulatory powers arising from their sovereign rights within their own country. For this reason, it is of great importance to determine in which cases the transactions made by the host state constitute a regulation and in which cases they constitute indirect expropriation. In this study, the concept of expropriation is discussed in terms of Turkish and international investment law. An evaluation is made regarding on what conditions a state proceeding can be considered as expropriation and the conditions of legality of these transactions in the light of tribunal decisions and the doctrine.

Keywords: Foreign Investment, Expropriation, Direct Expropriation, Indirect Expropriation.

GİRİŞ

Piyasa ekonomilerinin en temel unsurlarından biri şüphesiz ki özel mülkiyettir. Mevcut hukuk düzenlerinin pek çoğunda, özel mülkiyet korunmakla birlikte, üstün kamu yararının gerektirdiği hallerde devletin özel mülkiyete müdahale etme yetkisi tanındığı görülebilmektedir. Kamulaştırma, millileştirme veya devletleştirme gibi işlemler sonrası özel mülkiyete tabi bir mal idarenin tasarrufu altına geçmekte veya söz konu mal üzerindeki özel mülkiyet sınırlandırılmaktadır (Göğer, 1969: 166). Bununla birlikte, idare tarafından el konacak olan malın yabancıya ait olması durumunda, söz konusu işlem uluslararası bir nitelik kazanmaktadır. Bu husus, devletin kendi ülkesi sınırları içerisindeki yatırımlar üzerindeki egemenlik yetkisinin sınırlarına ilişkin doktrinde çeşitli fikirlerin doğmasına yol açmıştır. Özellikle Birinci Dünya Savaşı'nın bitimine doğru Rusya'da Sovyet rejiminin yönetime geçmesi sonrası gerçekleşen devletleştirme uygulamaları ile İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde sömürgecilik sonrası bağımsızlık kazanan devletlerin gerçekleştirdiği millileştirme faaliyetleri bu kapsamdaki çalışmaları gündeme getiren olaylardan olmuştur.

Mülkiyet hakkına ağır bir müdahale teşkil etmesi ve yatırımcının yabancı ülkedeki yatırımının tamamının kaybına yol açma ihtimalinin mevcut bulunması sebebi ile kamulaştırma, pek çok hakem kararına konu olmuştur. Bu sebeple, kamulaştırmanın hangi şartlar altında hukuka uygun bir işlem olarak kabul edileceğine ilişkin bir değerlendirme, hem yatırımcı hem de devlet açısından büyük önem arz etmektedir. Bu çalışmada, Türk ve uluslararası yatırım hukuku kapsamında kamulaştırma kavramı ve söz konusu işlemlerin hukuka uygunluk şartları ele alınmakta, özellikle devletin egemenliğinden kaynaklanan düzenleme yetkisinin yabancı yatırımlar üzerindeki sınırlarına yönelik olarak hakem kararları ve doktrinde yer alan görüşler doğrultusunda bir değerlendirme yapılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda ilk olarak kamulaştırma kavramı Türk hukuku bakımından incelenmiş, ardından hakem kararları ve doktrin ışığında yabancı yatırımların kamulaştırılmasının hukuka uygunluğu ile devletin yönetim yetkisine ilişkin hususlar ele alınmıştır.

1. KAMULAŞTIRMA KAVRAMI VE TÜRK HUKUKUNDAKİ YERİ

1.1 Kamulaştırma Kavramı

Kamulaştırma Türk hukukunda, taşınmaz malın sahibinin rızası aranmaksızın, devletin karşılığını peşin veya eşit taksitler halinde ödemek şartıyla, kamu yararına, özel mülkiyeti sona erdirdiği veya özel mülkiyete tabi taşınmaz üzerinde irtifak hakkı tesis ettiği işlem olarak tanımlanabilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2019: 962; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2019:611; Akıncı 2019: 2169 vd.). Kamulaştırma kavramı Türk hukukunda, yalnızca taşınmazlar bakımından geçerli bir doğrudan kamulaştırma yoluna karşılık gelmektedir. Uluslararası yatırım hukuku perspektifinden ise, kamulaştırma kavramı aşağıda açıklanacağı üzere, yabancı bir yatırımcının ülkedeki yatırımları üzerindeki haklarının kaldırılması veya sınırlandırılması anlamında ve Türk hukukundaki kamulaştırma kavramından farklı olarak yatırım üzerindeki haklara ilişkin her türlü sınırlamayı içerisine alacak şekilde kullanılmaktadır. (Bozkurt ve Dost, 2005: 6) Doktrinde kamulaştırma kavramının genellikle doğrudan kamulaştırma ve dolaylı kamulaştırma olmak üzere iki başlık altında incelendiği görülmektedir. (Bozkurt ve Dost, 2005; Baklacı, 2008: 9; Albayrak, 2018: 45-46; İste, 2013: 61 vd.)

Doğrudan kamulaştırma kavramı ile yatırıma veya malvarlığına doğrudan doğruya hukuka uygun veya hukuka aykırı bir şekilde el atılması ifade edilmektedir. (İste, 2013:61; Baklacı, 2008:9; Albayrak, 2018:46) Dolaylı kamulaştırma ise, en geniş tanımı ile doğrudan el atma olmaksızın, yatırım üzerindeki hakların çeşitli işlemlerle veya düzenlemelerle sınırlandırılmasını ifade etmektedir. Söz konusu sınırlama tek bir işlem sonucunda gerçekleşebileceği gibi, yatırım üzerindeki hakların birden fazla işlemle ve uzun bir süreye yayılmış şekilde sınırlandırılması da söz konusu olabilmektedir. Doğrudan el atma olmaksızın uzun süreye yayılmış işlemlerle kamulaştırma sonucunun gerçekleştirilmesi, sinsî kamulaştırma (creeping expropriation) olarak adlandırılmaktadır. (Bozkurt ve Dost, 2005; Baklacı, 2008:9; Fortier ve Drymer, 2004: 293)

1.2. Uluslararası Hukukta Devletin Kamulaştırma Yetkisi

Devletin, kamu yararının gerektirdiği hallerde özel mülkiyete müdahalede bulunabilme yetkisi, genellikle devletin egemenlik hakları dahilinde kabul edilmektedir (Baklacı, 2008: 2). Gerçekten de kamulaştırma konusu malvarlığının

bulunduğu ülke, egemenlik hakkını kullanarak ülke sınırları içerisinde dilediği değişikliği yapma hakkına sahiptir (İste, 2013: 32). Ancak kamulaştırmanın hukuka uygun kabul edilebilmesi için, belirli şartların sağlanması gerekmektedir. Aşağıda ele alınan bu şartlar yerine getirilerekve usulüne uygun olarak yapılan bir kamulaştırma işlemi, Türk hukukunda olduğu gibi uluslararası yatırım hukukunda da hukuka uygun nitelikte kabul edilmektedir (Nalçacıoğlu Erden, 2015: 11).

Kamulaştırmanın, uluslararası hukuka uygun kabul edilebilmesi için belirli şartları sağlanması gerektiği fikri, ilk defa Meksika hükümetinin yabancı yatırımları kamulaştırmaya başlaması sonrasında Amerika Birleşik Devletleri Dışişleri Bakanı Cordell Hull tarafından ileri sürülmüştür. Hull’a göre kamulaştırma işlemi veya fiili; ayrımcı olmamalı, kamu yararı amacı taşınmalı ve kamulaştırılan malvarlığı değerleri karşılığında haklı bir tazminat yatırımcıya ödenmelidir (İste, 2013: 32). Kamulaştırılan malvarlığı karşısında yatırımcının tazmini yükümlülüğü uluslararası hukukta genellikle kamulaştırmanın hukuka uygunluğu için zorunlu bir unsur olarak kabul edilmektedir. Doktrinde söz konusu zorunluluğun, uluslararası hukuktaki “*minimum standard of treatment*” ilkesi gereği, yatırımcının tabiiyetinde bulunduğu ülke ile ev sahibi ülke arasında herhangi bir iki veya çok taraflı anlaşma bulunmasa dahi geçerli olduğu ileri sürülmektedir (Francioni, 1975: 262).

Kamulaştırmaya ilişkin olarak yazılı ilk uluslararası belge, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nun 1962 tarihli Devletlerin Doğal Kaynaklar üzerinde Sürekli Egemenlik Hakları kararıdır (Baklaci, 2008: 6). Kararda, kamulaştırmanın kamu yararı, milli menfaat veya milli güvenlik gibi meşru sebeplere dayanması ve kamulaştırılan malvarlığı karşılığında uygun bir tazminatın ödenmesi gerektiği belirtilmektedir (Umozurike, 1970: 82 vd.).

Öte yandan, yabancı yatırımların kamulaştırılmasına ilişkin hususların pek çok iki taraflı yatırım anlaşmalarında ve çok taraflı anlaşmalarda düzenlendiği görülmektedir. Söz konusu ikili anlaşmalar, kamulaştırmanın hukuka uygunluğu hususunda önemli bir kaynak teşkil etmektedir.(Baklaci, 2008: 2 vd.)

1.3. Türk Hukukunda Kamulaştırma Usulü

Mülkiyet hakkı, Anayasa’nın 35. maddesinde düzenlenmiş ve madde metnindekişilerin mülkiyet ve miras hakları güvenceye alınmıştır. Madde hükmüne göre bu haklar, yalnızca kamu yararı amacıyla kanunla sınırlandırılabilir.

Anayasa'nın 46. maddesinde ise devlet ve kamu tüzel kişilerine, özel mülkiyete tabi taşınmaz malların tamamı veya bir kısmını, kamu yararının gerektirmesi halinde gerçek değerleri karşılığında kamulaştırma ve üzerlerinde idarî irtifak kurma hususunda yetki tanınmıştır. Madde hükmünde ayrıca Türk hukuku bakımından kamulaştırmanın genel ilkeleri ortaya konmuş ve ortaya konan bu ilkeler doğrultusunda 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu (Kamulaştırma Kanunu) ile kamulaştırmaya ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Anayasa'nın 46. maddesi gereği kamulaştırma ancak devlet tüzel kişiliği veya bir başka kamu kurumu tarafından ve yalnızca kamu yararını gerçekleştirme amacıyla, karşılığının kural olarak peşin ödenmesi sureti ile yapılabilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2019: 962 vd.; Akyılmaz ve vd. 2019: 612; Akıncı 2019: 2169 vd.). Peşin ödeme kural olmakla birlikte madde hükmünde açıkça sayılan bazı hallerde ödemenin eşit taksitlere bölünmesine imkan tanınmıştır. Anayasa'nın 46. maddesi uyarınca, tarım reformunun uygulanması, yeni ormanların yetiştirilmesi, büyük ölçekli iskân, enerji ve sulama projelerinin gerçekleştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödenmesi taksitlendirilebilmektedir.

Kamulaştırma işleminin idari aşama ve yargısal aşama olarak iki aşama şeklinde incelenmesi mümkündür (Akyılmaz ve vd. 2019: 612 vd. Akıncı 2019: 2187 vd.). İlk aşama olan idari aşamada idare, kamulaştırma işlemi için taşınmazın malikine ödenecek bedele yönelik olarak ödenek tahsis eder, kamu yararı kararı alır, kamulaştırma işlemine konu olacak taşınmazı belirler, kamulaştırma yönünde karar alır ve son olarak satın alma usulünün uygulanmasını dener (Gözübüyük ve Tan, 2019: 967 vd.). İdarenin taşınmazı devralma yolundaki isteğini belirten yazının tebliğinden itibaren malik veya temsilcisinin on beş gün içerisinde taşınmaz malı pazarlık veya trampa ile devretme isteği ile idareye başvurmaması halinde; idare tarafından, taşınmazın idare adına tescili kararı verilmesi için asliye hukuk mahkemesine başvurulması gerekmektedir. İdare tarafından bu başvurunun yapılması halinde, taşınmaz sahibine yapılan tebligat üzerine taşınmaz sahibi kamulaştırma işleminin iptali için otuz gün içerisinde idari yargıda dava açabilmektedir. İdare tarafından asliye hukuk mahkemesine başvurulmasından sonra taraflar arasında bedelin tespit edilememesi halinde, bedel mahkemece tespit edilir ve kamulaştırma bedelinin ödenmesi ile taşınmazın idare adına tesciline karar verilir. (Akıncı 2019: 2207 vd.)

1.4. Türk Hukukunda Devletleştirme

Türk hukukunda yer alan ve özel mülkiyete devletin müdahalesine izin veren bir başka düzenleme de Anayasa'nın "devletleştirme" işlemini düzenleyen 47. maddesidir. İlgilimadde uyarınca, kamusal nitelik taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kılması halinde devletleştirilebilir. Anayasa'da ayrıca devletleştirmenin gerçek karşılık üzerinden yapılacağı belirtilerek usul ve esasların kanun ile belirleneceği ifade edilmiştir.

Devletleştirmeye ilişkin Anayasa'nın 47. maddesine dayanılarak 20.11.1984 tarihinde 3082 sayılı Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilebilmesi Usul ve Esasları Hakkında Kanun kabul edilmiş ve yasa01.12.1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Devletleştirme, işleme konu olacak özel teşebbüsün devletleştirilmesine ilişkin özel bir kanun çıkarılması sureti ile gerçekleştirilir. Bu kapsamda kamulaştırmadan farklı olarak devletleştirme bir idari işlem değil bir yasama işlemidir (Gözübüyük ve Tan, 2019: 962). Bu sebeple devletleştirme işlemine karşı idare mahkemesinde değil Anayasa Mahkemesinde kanun yoluna gidilecektir (Akyılmaz ve vd. 2019: 614 vd.).

Öte yandan, kamulaştırmanın konusu taşınmazlar iken devletleştirme işleminin konusu taşınmazlar değil kamu hizmeti niteliğini haiz özel teşebbüslerdir. Devletleştirme ancak, devletleştirilecek teşebbüsün gördüğü hizmet veya yaptığı üretiminin ülke genelince kamu ihtiyacını karşılaması, söz konusu bu hizmet veya üretimin, başka yollardan örneğin kontrol, rekabet, ikame yoluyla sağlanma olanağının var olmaması ve hizmet veya üretimin yavaşlaması veya durması halinde kamunun büyük ölçüde zarar göreceği olması halinde mümkündür (Azrak, 2011: 17). Bu kapsamda devletleştirmenin kamulaştırma ve istimvale kıyasla daha istisnai hallerde uygulanacağını söylemek mümkündür.

Devletleştirme, Türk hukuku bakımından kamulaştırmadan ayrı bir hukuki işlem olarak düzenlenmişse de aşağıda açıklandığı üzere yabancı yatırımlar bağlamında tüzel kişiliklerin devletleştirilmesi de yabancı yatırımın "kamulaştırılması" kavramı içerisinde ele alınmakta ve kamulaştırmaya ilişkin hususlar Türk hukukundaki devletleştirme kurumu için de uygulama alanı bulmaktadır.

2. YABANCI YATIRIMLAR BAĞLAMINDA KAMULAŞTIRMA

2.1. Kamulaştırmanın Tanımı ve Kapsamı

Kamulaştırma kavramı uluslararası yatırım hukukunda, yatırımcının yatırımları üzerindeki haklarına ev sahibi devlet tarafından, kamu gücü kullanılmak sureti ile el konulması ya da bu hak üzerinde değişiklikler yapılması olarak tanımlanabilmektedir (Nalçacıoğlu Erden, 2015: 11). Kamulaştırma kavramı uluslararası yatırım hukukunda; yatırımcının yatırımı üzerinde kamulaştırma, devletleştirme, istimval, kamulaştırmaz el atma veya diğer bir şekilde gerçekleşen her türlü müdahaleyi kapsar şekilde ele alınmaktadır (Nalçacıoğlu Erden, 2015: 10).

Yabancı yatırımlar bağlamında kamulaştırmanın tanımı yapılırken üzerinde durulması gereken en önemli hususlardan biri yatırım kavramıdır. Zira hem ikili yatırım anlaşmaları hem de 17 Aralık 1994 tarihli Enerji Şartı Anlaşması gibi çok taraflı anlaşmalarda kamulaştırmaya karşı korumanın konusu yatırım kavramıdır (Çalışkan, 2009; İzmirli, 2018: 89 vd.). 14 Ekim 1966 tarihli Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıklarının Çözüm Merkezi Sözleşmesi'nin (ICSID Sözleşmesi) yetkiye ilişkin 25. maddesi de çözüm merkezinin yetkisinin yatırımdan doğan uyuşmazlıklarla sınırlı olduğunu düzenlemektedir. Öte yandan, ICSID Sözleşmesi'nde yatırım tanımı yapılmamakta, uluslararası yatırım anlaşmalarında yer alan tanımlar ise ya "yatırım" kavramını yeteri kadar ayırt edici bir biçimde ortaya koyamamakta ya da aslında yatırım kavramını tanımlamak yerine yalnızca yatırım olarak değerlendirilebilen unsurları sıralamaktadır (Demirkol, 2015: 41).

Uluslararası yatırım anlaşmalarında genellikle yatırım tanımının kapsamının olabildiğince geniş tutulmasına yönelik bir eğilim gözlenebilmektedir (İzmirli, 2018: 101). Gerek çok taraflı gerekse de iki taraflı yatırım anlaşmalarının büyük çoğunluğunda yatırım "her türlü varlık" olarak tanımlanmaktadır (Çalışkan, 2009: 88; İzmirli, 2018: 101.) Örneğin, Enerji Şartı Anlaşması kapsamında yatırım kavramı bir yatırımcının doğrudan veya dolaylı olarak sahip olduğu ya da kontrol ettiği varlıkların tamamı olarak tanımlanmıştır. Ayrıca taşınır ve taşınmaz her türlü mal, ipotek, haciz ve teminatlar gibi her türlü haklar, pay senetleri, tahviller veya diğer iştirak şekilleri, bonolar, para ve hizmetlerin ifası talepleri, fikri mülkiyet hakları, iratlar; ruhsat ve izinler de yatırım kapsamı içinde değerlendirilmiştir. 1 Mayıs

1994 tarihli ve 21921 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Türkiye Cumhuriyeti ile Çin Halk Cumhuriyeti Arasında Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunmasına İlişkin Sözleşme’de ise yatırım *“yatırımı kabul eden tarafın kanun ve diğer mevzuatı dahilinde yatırım olarak yapılan her çeşit mal varlığı”* olarak tanımlanmış ve hisse, alacak hakkı, hizmet ve yatırım anlaşmalarından doğan haklar, telif hakkı, patent, ticari marka, ticari ünvan, endüstriyel tasarım, ticari sırlar, “know-how”ve peştemaliye dahil olmak üzere söz konusu anlaşma kapsamında yatırım olarak değerlendirilebilecek çeşitli unsurlar sıralanmıştır. Benzer şekilde 20 Nisan 1989 tarihli ve 20145 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Türkiye Cumhuriyeti İle Amerika Birleşik Devletleri Arasında Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunmasına Dair Antlaşma’da da yatırım *“bir Tarafın vatandaşları veya şirketlerince dolaylı veya dolaysız mâlik olunan veya kontrol edilen ve mal varlığı, özvarlık, borç, alacak ve hizmet ve yatırım sözleşmeleri dahil, diğer Tarafın ülkesindeki her türlü yatırım”* olarak tanımlanmış ve ardından Çin ile akdedilen ikili yatırım anlaşmasına benzer kapsamda yatırım örnekleri sıralanmıştır.

Hakem kararları ve doktrinde yer alan görüşler incelendiğinde, yatırım kavramını tanımlamak üzere farklı yaklaşımların benimsendiği görülebilmektedir. Yatırımın tanımlanmasında; yatırımın karakteristik özelliklerinin tanımlanması, yatırım tanımının devletin tahkime rıza gösterdiği araca göre belirlenmesi ve yatırımın kurucu unsurları dikkate alınarak bağımsız bir tanım yapılması olmak üzere üç ana yaklaşım esas alınmaktadır (Demirkol, 2015: 1 vd.). Bunlardan özellikle yatırımın kurucu unsurları dikkate alınarak bağımsız tanım yapılmasının bir alt başlığı olan Salinitesti, yatırım kavramının tanımlanmasına ilişkin olarak hakem kararlarında geniş bir uygulama alanı kazanmıştır (Demirkol, 2015: 46 vd.;Avşar, 2017: 112).

Salini testi ilk olarak kendisine adını veren ARB/00/4sayılı Salini et al v. Morocco ICSID hakem kararında, yabancı yatırımcının ülkedeki faaliyetlerinin yatırım olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceğinin belirlenmesi amacıyla kullanılmıştır. Salini testi, yatırım kavramının kurucu unsurlarını belirleyerek yabancı yatırımcının ülkedeki faaliyetlerinin bu kurucu unsurları haiz olup olmadığını inceler. (Grabowski, 2014: 289) Bu kurucu unsurlar,kararın 52. paragrafında ifade edildiği üzereparasal veya varlıksal katkı, risk, süre ve ev sahibi devletin ekonomisine katkıdır. Diğer bir ifade ile, bir yatırımdan söz edebilmek için

söz konusu faaliyete para veya varlıkların tahsis edilmesi, söz konusu faaliyetin risk unsurunu taşıması, faaliyetin belirli bir sürenin üzerinde devam etmesi ve söz konusu faaliyetin ev sahibi ülkenin ekonomisine katkı sağlaması gerekmektedir. Sonraki tarihli diğer hakem kararları incelendiğinde, kimi kararlarda Salini testi ile belirlenen unsurların tamamının yatırımın tespitinde kullanıldığı, kimi kararlarda ise bu unsurlardan yalnızca bazılarının esas alındığına da bu unsurlara yenilerinin eklendiği görülmektedir. (Demirkol, 2015: 46 vd.). Örneğin ev sahibi ülke ekonomisine katkı sağlama, sonraki tarihli ARB/06/2sayılı Quiborax S.A. y Non-Metallic Minerals S.A. v Estado Plurinacional de Bolivia gibi kimi ICSID hakem kararlarında, ilgili faaliyetin yatırım olarak tanımlanması için taşınması zorunlu unsurlardan biri olarak kabul edilmemiştir.

Bu noktada değinilmesi gereken bir başka husus ise 22 Mayıs 1969 tarihli Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi'nin sözleşmelerin yorumunu düzenleyen 31. maddesidir. Madde uyarınca *“bir antlaşma, hükümlerine antlaşmanın bütünü içinde ve konu ve amacının ışığında verilecek alelade manaya uygun şekilde iyi niyetle yorumlanır.”* Bu haldeyerek ICSID Sözleşmesi gerekse de iki ve çok taraflı yatırım anlaşmalarında yer alan “yatırım” kavramının yorumlanmasında, kavramın *“alelade manasına”* başvurulabilir. Ekonomik anlamda yatırım, belirli varlıkların faaliyete tahsisi, belirli bir süre ve risk olmak üzere üç unsurdan oluşmaktadır (Demirkol, 2015: 49). Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi'nin yoruma ilişkin kuralı dikkate alındığında, yatırım kavramının tanımlanmasında bu unsurları içerecek şekilde bir yaklaşım benimsenmesi yerinde olacaktır. Şüphesiz bu yorumlamanın, madde metninde de ifade edildiği üzere antlaşmanın bütününe, konu ve amacına uygun olması gerekir.

Hakem kararları incelendiğinde, ticari itibar, pazar payı ve müşteri çevresi gibi değerler, yatırım bütünlüğünün içinde kabul edilmekle birlikte çoğunlukla tek başlarına kamulaştırmaya konu kabul edilememektedirler (UNCTAD, 2012: 19). Örneğin UNICITRAL kurallarına göre çözüme kavuşturulan Londra Uluslararası Tahkim Mahkemesi'nin 3 Şubat 2006 tarihli ve UN3481 numaralı EnCana v. Ecuador kararında hakem heyeti, ev sahibi devlet ile yatırımcının tabi olduğu devlet arasındaki ikili yatırım anlaşmasındaki yatırım tanımı içerisinde “para talepleri ve iadeler” ifadelerine de yer verildiğinden, KDV iadelerinin kamulaştırma kapsamında değerlendirilebileceğine karar vermiştir. Öte yandan, 1994 tarihli

mülga Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması'nın (NAFTA) 11.bölümü uyarınca UNICITRAL tahkim kurallarına göre çözüme kavuşturulan 3 Ağustos 2005 tarihli Methanex v. USA kararında hakem heyeti, ticari itibar ve pazar payının bir teşebbüsün değerleri arasında kabul edilebileceği, bu kapsamda tazminata konu olabileceklerini, ancak tek başlarına kamulaştırmaya konu olmayacaklarına karar vermiştir.

Yukarıdaki bilgiler ışığında, uluslararası yatırım hukukunda kamulaştırmanın konusunun, taşınmaz mallar ve özel teşebbüsler ile sınırlandırılmadığı, kamulaştırmaya karşı korumanın kapsamına yatırım kavramı içerisinde değerlendirilebilecek her türlü malvarlığı değeriningirdiğini söylemek mümkündür.

2.2. Kamulaştırmanın Hukuka Uygunluk Şartları

2.2.1. Kamu Yararı Şartı

Kamulaştırmanın hukuka uygun olarak kabul edilebilmesi için gerekli şartların başında, kamulaştırmanın kamu yararı amacı gözetilerek yapılması gelmektedir (Şen, 2016: 116). Kamulaştırmanın yalnızca kamu yararının gerektirmesi halinde hukuka uygun sayılacağına ilişkin hükümler pek çok ikili yatırım anlaşmasında kendine yer bulmaktadır. Örneğin Türkiye'nin taraf olduğu Almanya ile 20 Haziran1962 tarihinde, Amerika Birleşik Devletleri ile 3 Aralık 1985 tarihinde, Çin Halk Cumhuriyeti ile 13 Kasım 1990 tarihinde, Birleşik Krallık ile 15 Mart 1991 tarihinde, İspanya ile 15 Şubat 1995 tarihinde, İtalya ile 22 Mart 1995 tarihinde, İran ile 21 Aralık 1996 tarihinde, Rusya ile 15 Aralık 1997 tarihinde imzalanan ikili yatırım anlaşmaları da dahil olmak üzere pek çok ikili yatırım anlaşmasında, kamu yararının kamulaştırma için zorunlu bir unsur olarak düzenlendiği görülmektedir. Benzer şekilde Enerji Şartı Anlaşması'nın 13. maddesinde de kamulaştırmanın hukuka uygunluğu için kamu yararının varlığı aranmaktadır.

Bununla birlikte kamu yararı, ikili yatırım anlaşmalarının yaygınlaşmasından önce de uluslararası hukuktaki genel örf ve adetler uyarınca, kamulaştırmanın hukuka uygunluğu için gerekli bir şart olarak ileri sürülmekteydi (Isakoff, 2013: 191; Rafat, 1966: 375 vd.). Nitekim, konuya ilişkin olarak, 18 Ekim 1907 tarihli Pasifik Uluslararası Anlaşmazlıkların Çözümü Sözleşmesi'ne dayanılarak 13 Ekim

1922 tarihinde Norveç ve Amerika Birleşik Devletleri arasında görülen Norveçli gemi sahiplerine ilişkin ad hoc hakem kararında da hakem heyeti, Amerika Birleşik Devletleri tarafından gerçekleştirilen kamulaştırma işleminin meşru kabul edilebilmesi için, işlemin kamu yararına dayanmasıgerekliliğine vurgu yapmıştır. Heyet, yaptığı inceleme sonucunda davaya konu Ekim 1917 tarihli kamulaştırma işleminin kamu yararına dayanmak sureti ile, iyi niyetle ve herhangi bir ayrımcılık uygulanmaksızın gerçekleştirildiğini belirlemiştir. Bunun sonucu olarak, ev sahibi ülke ile yatırımcının tabiiyetinde bulunduğu ülke arasında bir ikili veya çok taraflı yatırım anlaşması olmasa dahi, uluslararası örf ve adet hukuku gereği kamu yararı olmaksızın ve eşit muamele ilkesine aykırı olarak gerçekleştirilen kamulaştırmalar hukuka aykırı olarak kabul edilmektedir (Ataman Figanmeşe, 2012: 125). .

Her ne kadar ikili yatırım anlaşmalarında kamu yararına atfı yapılmış olsa da kamu yararı kavramından ne anlaşılması gerektiği tanımlanmış değildir. Öte yandan hakem kararları ile, kamu yararına ilişkin belirli bazı ilkelerin ortaya konduğu görülebilmektedir. .ARB/03/16sayılıADC v. Macaristan ICSID hakem kararının432. paragrafında, kamu yararından söz edebilmek için somut bir kamu yararının mevcut bulunması gerektiği, kamu yararı somut bir biçimde ortaya konmaksızın,yalnızca kamu yararının varlığı ileri sürülmek sureti ile gerçekleştirilen işlemin hukuka aykırı olacağı vurgulanmıştır. Bu sebeple, ev sahibi devlet tarafından kamulaştırma ile gerçekleştirilmesi amaçlanan kamu yararının somut olarak ortaya konulabilmesi gerekmektedir.ARB/05/15sayılıSiag ve Vecchi v. Mısır ICSID hakem kararının 432 numaralı paragrafındaisehakem heyeti, kamulaştırma ile ulaşılmaya çalışılan kamu yararının kamulaştırma anında mevcut olması gerektiğini vurgulamıştır. Kararda, kamulaştırma anında kamu yararı bulunmamasına karşın kamulaştırılan malvarlığının işlemten sonra kamu kullanımına açılması, hakem heyetince “kamulaştırmanın kamu yararı için yapılması” şartını karşılar nitelikte kabul edilmemiştir. Somut kamu yararının, kamulaştırma anında mevcut olması ve ev sahibi devletçe bu somut kamu yararının ortaya konabilmesi gerekmektedir.

10 Ekim 1973 tarihli BP v Libya ad hoc hakem kararında kamulaştırmanın hukuka uygunluğu açısından kamu yararı unsuruele alınmıştır. BP, Libya ile aralarındaki sözleşme uyarınca Libya topraklarında petrol çıkarma, işleme ve ihraç etmekonusunda yetkilendirilmiştir. Libya tarafından 7 Aralık 1971’de BP’ye ait

petrol çıkarma ruhsatlarından birinin millileştirilmesine karar verilerek söz konusu ruhsat ArabianGulf Exploration Company isimli şirkete devredilmiştir. Hakem heyeti, söz konusu millileştirme işleminin münhasıran politik sebeplere dayandığını tespit ederek işlemde herhangi bir kamu yararı bulunmadığına hükmetmiştir. Heyete göre, millileştirmenin üzerinden 2 yıl geçmiş olmasına rağmen BP'ye herhangi bir bedel ödenmemesi de millileştirmenin kamulaştırmadan ziyade kötü niyetli bir “el koyma” niteliğinde olduğunu göstermektedir.

ARB/96/1 numaralı Compania del Desarrollo de Santa Elena v. Costa Rica ICSID hakem kararında ise hakem heyeti, çevrenin korunması amaçlanarak gerçekleştirilen kamulaştırma işleminde kamu yararının bulunduğu hükmetmiştir. Karara konu olayda, Compania del Desarrollo 30 kilometrelik bir araziye turistik işletme kurma amacıyla satın almış, 1978 yılında Costa Rica, söz konusu arazide doğanın korunması amacı ile kamulaştırma gerçekleştirmiştir. Hakem heyetine göre doğanın korunması amacıyla yapılan bir kamulaştırmada kamu yararının bulunduğu kabulü gerekmektedir.

2.2.2. Yatırımcının Tazmin Edilmesi

Kamulaştırmanın hukuka uygun olarak kabul edilebilmesi için zorunlu unsurlardan biri de kamulaştırma karşılığında yatırımcının tazmin edilmesidir. (Akıncı 2019: 2173 vd.) Yatırımcıya ödenmesi gereken tazminatın unsurları uluslararası hukukta ilk olarak 20. yüzyılın ilk yarısında Hull tarafından önerilen çözüm mekanizması ile belirlenmiş ve kamulaştırma karşılığında “hızlı, yeterli ve etkin” bir tazminat ödenmesi gerekliliği kabul edilmiştir (Norton, 1991: 475-476). Bazı yazarlar, kamulaştırma karşılığında yatırımcının tazmini gerekliliğini *minimum standard* prensibine dayandırmaktadır (Francioni, 1975: 263). Buna göre ev sahibi devlet ile yatırımcının devleti arasında ikili veya çok taraflı bir yatırım anlaşması bulunmasa dahi, uygun tazminatın ödenmesinin uluslararası hukuk bakımından bir gereklilik olduğu savunulabilecektir.

Doktrinde ödenecek bedelin niteliğine ilişkin olarak, kamulaştırmanın hukuka uygun olduğu hallerde tazminata, kamulaştırmanın hukuka aykırı olması halinde ise zarara karşılık geldiği savunulmaktadır (Şen, 2016: 117). Buna bağlı olarak ev sahibi devlet ile yatırımcının devleti arasında ikili yatırım anlaşmasının mevcudiyetinde ve kamulaştırmanın hukuka uygun olduğu hallerde ikili yatırım

anlaşmasına göre tazminat, hukuka aykırı olduğu hallerde ise uluslararası hukuk kurallarına göre zarar belirlenecektir. (Şen, 2016: 117)

Kamulaştırma sonucunda yatırımcıya tazminat ödenmesi genel olarak kabul görmekle beraber tazminat miktarının hesaplanmasına yönelik olarak farklı yaklaşımlar kabul edilmektedir.

Türk hukuku bakımından, kamulaştırma karşılığında ödenmesi gereken gerçek karşılığın belirlenmesinde Kamulaştırma Kanunu’nun 22. maddesi uyarınca arazilerde net gelir, arsa ve binalarda rayiç bedel, irtifak hakkı tesis edilmesi durumunda ise taşınmazın değerindeki düşüş esas alınmaktadır. (Akıncı 2019:2174) Uluslararası yatırım hukuku bakımından ise günümüzde tüm çevrelerce kabul edilen ortak bir görüş bulunmamakla birlikte gerek uluslararası örf adet hukuku bakımından kabul edilen gerekse de ikili yatırım anlaşmalarının çoğunlukla esas aldığı yaklaşım, Hull tarafından ortaya konan hızlı, yeterli ve etkin tazminat yaklaşımıdır(Baklacı, 2008: 5; UNCTAD, 2021:40; İste, 2013: 41 vd.;Dawson ve Weston, 1961; Marlles, 2007: 306 vd.; Francioni, 1975: 263 vd.)

Tazminatın ödenme zamanına ilişkin olarak da doktrinde bir görüş birliği bulunmamaktadır. Bir görüşe göre tazminatın hızlı olması, derhal ödeme olarak anlaşılmalıdır (İste, 2013: 38). Nitekim,yukarıda atf yapılan 13 Ekim 1922 tarihli Norveç v Birleşik Devletler davasında da hakem heyeti ödemenin kamulaştırma tarihinde yapılması gerektiğine hükmetmiştir. Ancak sonraki tarihli hakem kararları incelendiğinde “derhal” yerine “en kısa sürede” anlayışının benimsendiği görülmektedir. Bununla birlikte, somut olaya göre ödemenin mümkün olduğu “en kısa süre” de değişebileceğinden bu hususa ilişkin kesin bir ölçüt getirme olanağı bulunmamaktadır.

Son olarak tazminatın hesaplama yöntemine ilişkin olarak da farklı görüşler bulunmaktadır. Hull Çözümü’ne göre, tazminat “tam tazmin” ilkesine göre, zararın gerçek değerini karşılayacak şekilde hesaplanması gerekmektedir (Norton, 1991: 476). Diğer taraftan özellikle yetmişli yıllarda, gelişmekte olan ülkeler tarafından tam tazmin ilkesi reddedilmiş ve “uygun tazminat” bedelinin ev sahibi devlet hukukuna göre belirlenmesi gerekliliği ileri sürmüştür (Norton, 1991: 474; Bozkurt ve Dost, 2005: 7). Bugünkü uygulamada, tazminatın belirlenmesi hususunda Hull Çözümü’nün kabul edildiği, uygun tazminat ilkesine göre verilen kararların oldukça

azınlıkta olduğu anlaşılmaktadır (Norton, 1991: 484). Öte yandan tam tazmin ilkesine göre tazminatın nasıl hesaplanacağı hususu da netlik taşımamaktadır. Bu hususta hakem kararlarının çoğunlukla malın piyasa fiyatı üzerinden bir hesaplama yoluna gittiği görülebilmektedir (Marlles, 2007: 312).

Yukarıda atıf yapılan ARB/96/1 numaralı Compania del Desarrollo de Santa Elena v. Costa Rica ICSID hakem kararında hakem heyeti, işlemin kamu yararına dayanmasının, yatırımcıya karşılık ödenmesi zorunluluğunu ortadan kaldırmayacağına vurgu yapmış veyatırımcının tazminine karar vermiştir. Taraflar arasında, kamulaştırma karşılığı yatırımcının tazminine ilişkin olarak “*malın adil pazar değeri üzerinden tam tazmin*” ilkesinin uygulanması hususunda herhangi bir uyumsuzluk bulunmamakla birlikte uyumsuzluk malın hangi tarihteki bedelinin esas alınacağı noktasında toplanmıştır. Davacı, söz konusu taşınmazın karar tarihindeki, kamulaştırma işlemlerinin etkilerinden ari kullanılma bedelinin esas alınması gerektiğini savunurken davalıya göre kamulaştırma işleminin gerçekleştiği tarihteki bedel esas alınmalıdır. Hakem heyeti, kamulaştırma karşılığında ödenecek bedelin, kamulaştırma işleminin gerçekleştirildiği tarih esas alınarak hesaplanması gerektiğine hükmetmiştir. Kararda dikkat çeken bir husus, taşınmazın değerinin turizm amaçlı kullanıma göre hesaplanmış olmasıdır. Kamulaştırma sonucunda söz konusu taşınmazın arazi amaçlı kullanımı söz konusu olmayacağından malın değerinin düşmesi beklenebilecektir. Kararda, bizce de isabetli bir şekilde, malvarlığı değerinin kamulaştırma anındaki mevcut değeri esas alınmıştır.

ARB/84/3 numaralı Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. ArabRepublic of Egypt ICSID hakem heyeti kararında,davacı Southern Pacific Properties (Middle East) Limited (SPP)ile Mısır hükümeti arasında akdedilen turizm yatırıma ilişkin anlaşmanın Mısır devleti tarafından iptal edilmesini kamulaştırma olarak değerlendirilmiş ve kamulaştırma karşılığında yatırımcının tazminine karar verilmiştir. SPP, yatırımdan mahrum kalması dolayısıyla; yatırımın değeri, yatırım için kullandığı kredi, iptal sonrası masraflar, iptal sebebi ile oluşan ve tahkim dahil yasal yollara başvurulmasından kaynaklanan masraflar ve faizin ödenmesini; bunun kabul edilmemesi durumunda alternatif olarak, yatırım için kullanılan kredi, konulan sermaye, iptal sonrası masraflar, iptal sebebi ile oluşan ve tahkim dahil yasal yollara başvurulmasından kaynaklanan masraflar

ve faiz ile birlikte projenin başarılı olması durumunda elde edecek olduğu fırsat kaybını talep etmiştir. Hakem heyeti, taraflar arasındaki anlaşma uyarınca Mısır hükümetinin projeyi iptal yetkisi bulunduğu, bu kapsamda davacının isteminin niteliğinin sözleşmenin ihlali sebebiyle maruz kalınan zararın tazmini değil, kamulaştırma sebebiyle ödenmesi gereken tazminat olduğunu dikkate alarak SPP'nin alternatif istemini değerlendirmiştir. Heyet, SPP'nin belgelenebilen sermaye ödemeleri ve proje geliştirme/inşaat masrafları ile (ilgili tahkim ile sınırlı olarak) yasal yollara başvurulması sebebi ile oluşan masraflar ve Mısır kanunlarına göre belirlenecek faizin SPP'ye ödenmesi gerektiğine karar vermiştir. Bunun yanında, heyet, projenin halihazırda satılmış olan kısımlarının, SPP'nin projedeki payı olan %60'ına isabet eden kısmını dikkate alarak hesapladığı fırsat kaybının da SPP'ye ödenmesine karar vermiştir. Heyete göre, her ne kadar fırsat kaybı sübjektif bir değerlendirmeye dayansa ve bu bakımdan belirsizlik taşısa da bu husus uğranılan zararın tazmin edilmemesi sonucunu doğurmamalıdır.

2.2.3. İç Hukukta Düzenlenen Usule Uyulması ve Eşit Muamele

Kamulaştırmanın hukuka uygun olarak kabul edilmesi için bir başka kural da kamulaştırmanın iç hukuk ile kabul edilen usule uygun olarak yapılmış olması ve ayrımcılık ilkesine aykırı bir işlem gerçekleştirilmemiş olunmasıdır. Kamulaştırmanın iç hukuktaki düzene uygun olarak yapılmaması, aynı zamanda uluslararası hukuk alanında da söz konusu işlemi hukuka aykırı hale getirmektedir (Şen, 2016: 117). Öyle ki, usulüne uyun bir tebligat yapılmaması, yargılamanın iç hukuk kurallarınca adil olarak yürütülmemesi, kamulaştırma işlemlerinde iç hukukun öngördüğü idari sürecin dışına çıkılması gibi hususlar, kamulaştırma işlemini hukuka aykırı hale getirebilmektedir (Giray, 2013: 96; Kayıhan ve Kara, 2017: 141)

ARB/99/6 sayılı Middle East Cement Shippingand Handling Co. S.A. v. Arab Republic of Egypt ICSID hakem heyeti kararında heyet, davacının Mısır tebligat kanuna göre bilgilendirilmesi gerekirken bu usule uyulmamasını hukuka aykırı olarak kabul etmiştir. Benzer şekilde ARB/05/15 sayılı Waguhi Elie George Siagand Clorinda Vecchi v. The Arab Republic of Egypt ICSID hakem kararında da heyet, da önceden kararın tebliğ edilmemesi veya herhangi bir bilgilendirilme yapılmamasını ihlal olarak nitelendirilmiştir. UNCT/18/5sayılı PACCv. Mexico ICSID kararında ise hakem heyeti, mahkumiyet ile sonuçlanmayan ceza soruşturmasının

ve devlet tarafından yürütülen iflas süreçlerinin iç hukuk kurallarına uygun olmaması sebebi ile hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir.

Eşit muamele, hukukun en temel kaidelerinden biri olup uluslararası yatırım hukuku bakımından yatırımcının ve yatırımın milliyeti sebebiyle farklı muameleye tabi tutulmaması gerekliliği olarak ifade edilebilir (Bozkurt ve Dost, 2005: 7) Bu kapsamda, yatırımcıya farklı davranılması ayrımcılığın kabulü için tek başına yeterli değildir. Aynı zamanda farklılığın yatırımcının milliyeti sebebi ile ve buna dayanılarak yapılmış olması gerekmektedir (UNCTAD, 2012: 39). ARB/05/22 sayılı Gauff (Tanzania) Ltd. v. Tanzania ICSID hakem kararında da hakem heyeti, yerel yatırımları yabancı yatırımlar karşısında daha avantajlı hale getiren önlemlerin ayrımcı olacağını belirtmiştir.

Konuya ilişkin olarak Hollanda ve Polonya arasındaki 7 Eylül 1992 tarihli iki yatırım anlaşması kapsamında ad hoc hakem heyeti önünde görülen Eureko B.V. v. Republic of Poland kararında hakem heyeti, Polonya'nın Eureko'ya karşı açıkça ayrımcı davrandığına hükmetmiştir. Heyete göre, kamulaştırma işleminin, siyasi ve milliyetçi saikle, Eureko'nun yabancı olması sebebiyle yapılması, açıkça ayrımcılığı göstermektedir. Bu sebeple, işlem hukuka aykırıdır.

Yukarıda atıf yapılan PACC v. Mexico kararında da hakem heyeti, hükümet tarafından muhalefet tarafından desteklendiğini düşündüğü PACC'a karşı yapılan kamulaştırma işlemlerinin ayrımcı ve dolayısıyla hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir.

3. DEVLETİN DÜZENLEME YETKİSİ VE DOLAYLI KAMULAŞTIRMA

3.1. Dolaylı Kamulaştırma Kavramı

Yukarıda da ifade edildiği üzere, doğrudan kamulaştırma günümüzde oldukça istisnai olarak görülmekte ve kamulaştırmaya ilişkin uyuşmazlıklar çoğunlukla devletin dolaylı kamulaştırma teşkil edebilecek işlemlerinden kaynaklanmaktadır.

Şüphesiz, devletin kendi toprakları üzerinde egemenlik gücünden kaynaklanan düzenleyici yetkilerini (policepower) inkar etme olanağı bulunmamaktadır. Bu yetkilerin kullanılması; yatırımcının yatırımını devlete bırakması veya düşük fiyattan satmak zorunda bırakılması amacını taşımadığı ve

yatırımcıya karşı ayrımcı bir tutum sergilenmediği müddetçe, dolaylı kamulaştırma olarak değerlendirilmemektedir (Isakoff, 2013: 192; Çal, 2008: 176). Bu durum, dolaylı kamulaştırmanın doğru olarak tanımlanmasını ve hangi durumlarda devletin tasarruflarının dolaylı kamulaştırma olarak değerlendirilebileceği hususunu oldukça önemli hale getirmektedir. Zira dolaylı kamulaştırmadan söz edilmesi halinde tazminat yükümlülüğü doğacakken, bu tasarrufun kamulaştırma olarak değerlendirilmemesi halinde devletin tazminat yükümlülüğü ortaya çıkmayacaktır (Schreuer, 2005: 3).

Dolaylı kamulaştırmanın tanımlanması hususunda geçmiş tarihli hakem kararlarında farklı yaklaşımların benimsendiği gözlenmektedir (Nalçacıoğlu Erden, 2015: 50). 3 Eylül 2001 tarihli *Lauder v. The Czech Republic* UNICTRAL kararında dolaylı kamulaştırma, *“alenî bir alım içermeyen, ancak mülkün kullanımını önemli bir şekilde etkisiz hale getiren bir önlemler”* olarak tanımlanmaktadır. ARB (AF)/00/2 sayılı *TMT v. Mexico* ICSID kararında hakem heyeti, dolaylı kamulaştırmayı *“bir hak veya varlıktan mahrum bırakma amacını açıkça ifade etmemekle birlikte bu etkiye sahip eylem ve davranışlar”* olarak tanımlamıştır. Yukarıda atıf yapılan *Middle East Cement v. Egypt* ICSID hakem kararında ise dolaylı kamulaştırma *“yatırımcıyı, yatırımın itibarı mülkiyetini elinde bulundurmasına rağmen yatırımın kullanılmasından veya yatırımdan faydalanılmasından mahrum bırakan önlemler”* olarak ifade edilmiştir.

Söz konusu kararlar ışığında dolaylı kamulaştırmayı, doğrudan bir el atma olmaksızın yatırım üzerindeki haklardan yatırımcının mahrum bırakılması olarak tanımlamak mümkündür. Bununla birlikte bu tanım dahi, dolaylı kamulaştırmayı devletin tazminat gerektirmeyen düzenlemelerinden ayırmayı mümkün kılmak bakımından yeterli değildir. Bu sebeple hakem kararları ile, dolaylı kamulaştırmanın belirlenmesi amacıyla birtakım ölçütler kabul edilmiştir (Isakoff, 2013: 196-197).

Hakem kararları ile belirlenen bu ölçütleri genel hatları ile, devlet tasarrufunun yatırım ve yatırımcı üzerinde etkisi ile devlet tasarrufunun amacı ve niteliği olmak üzere iki kategoride incelemek mümkündür (Isakoff, 2013: 197).

Bu ölçütler aşağıda ayrı başlıklar halinde ele alınacaktır. Ancak öncelikle devletin düzenleme yetkisinden bahsetmekte yarar vardır.

3.2. Devletin Düzenleme Yetkisi

Devletin düzenleme yetkisi doktrini, kamulaştırma olarak değerlendirilebilecek bazı iyi niyetli devlet tasarruflarını devletin düzenleme yetkisi çerçevesinde meşru saymakta ve bunlar bakımından devletin tazminat sorumluluğunun doğmayacağını kabul etmektedir (Mostafa, 2008: 272). Devletin düzenleme yetkisi kapsamındaki tasarrufları yabancı yatırımcı bakımından negatif etkiye sahip olabilmektedir. Devletin her bir tasarrufu için yabancıların tazmin edilmesi de pratikte devletin egemenliğini ciddi ölçüde daraltıcı etkiye sahip olacaktır. Öte yandan, devletin kamu yararını hedefleyen her türlü tasarrufunun otomatik olarak kamulaştırma kapsamı dışında kaldığını söyleme imkanı da bulunmamaktadır (Schreuer, 2005: 28). Zira yukarıda ifade edildiği üzere kamulaştırmanın hukuka uygun kabul edilebilmesi için kamu yararının bulunması zorunludur.

Doktrinde genel olarak, bir suçu cezalandırmak üzere verilen para cezası; vergilendirme yoluyla bir malvarlığı değerine el konması; çevre, sağlık, güvenlik gerekçeleri ile mülkiyet haklarını sınırlayan hukuki ve idari düzenlemelerin uygulanması; dış tehditlere karşı savunma amacı doğrultusundaki tasarrufların devletin düzenleyici yetkisine dayandığı ve bu anlamda yatırımcıyı tazmin yükümlülüğü doğurmadığı kabul edilmektedir (Nalçacıoğlu Erden, 2015: 337). Daha genişletici bir görüş ise devletin toplum sağlığı, güvenlik ve hatta genel ahlaka ilişkin amaçlar doğrultusunda gerçekleştirdiği tasarrufları düzenleyici yetkiler içerisinde kabul etmektedir (Mostafa, 2008: 274).

Devletin düzenleyici yetkilerinin sınırlarının nasıl belirleneceğine yönelik olarak gerek yerli gerekse de yabancı kaynaklarda bir görüş birliği bulunmamaktadır. Bazı yazarlar bu hususun etki doktrini çerçevesinde çözümünü mümkün görmektedir (Mostafa, 2008: 279 vd.). Bununla birlikte aşağıda açıklanan yapılan 1976Saluka v. Czech Republic UNCITRAL ve yukarıda atfı yapılan Methanex v. USA kararı gibi kararlar incelendiğinde hakem heyetlerinin daha adil bir çözüme ulaşmak amacıyla, kendilerini etki doktrini ile sınırlamadıkları görülebilmektedir.

Diğer bir görüşe göre ise devletin meşru düzenleyici yetkilerini sınırlandıran üç durum bulunmaktadır. Bunlar yabancı yatırımı tamamen ortadan kaldıran işlemler, orantısız veya aşırı işlemler ile keyfi veya ayrımcı olarak uygulanan işlemlerdir (Nalçacıoğlu Erden, 2015: 338-340).

İlk sınırlandırmaya göre ev sahibi devletin egemenlik hakkından doğan düzenleyici tasarruflarının bir sonucu olarak mülkiyet veya işletme hakkı sahibi, mülkiyetine ya da yatırımına dair tüm haklarını kaybediyor ise, devletin tazmin yükümlülüğü doğmaktadır (Nalçacıoğlu Erden, 2015: 338-340). Ancak kanaatimizce bu sınırlandırma her zaman doğru kabul edilemeyecektir. Örneğin uyuşturucu kaçakçılığı, insan ticareti, terör, işkence gibi suçlarda suç konusu malın müsadere edilmesi veya hakkında güvenlik tedbiri uygulanması kapsamında yatırımlara el konulması halinde, ilgili işlemin hukuka uygun ve orantılı olması ile ayrımcılık yapılmamış olması şartı ile, yatırımın tamamı üzerinde malikin haklarını kaybetmesi doğrudan tazminata hak kazandırmamalıdır.

Diğer sınırlama ise devlet tasarrufunun orantılılığıdır. Gerçekten de devlet tasarrufu ve önlenmeye çalışılan zarar arasında bir bağlantı ve orantınlık olması gerekmektedir (Newcombe, 2007: 20). Yukarıda atf yapılan TMTv. Mexico kararında hakem heyeti, devlet tasarrufunun kamulaştırma teşkil edip etmediğinin belirlenmesi için devlet tasarrufu ile korunan kamu yararı ve yasalarla yatırımcıya tanınmış korumanın birbirine orantılı olup olmadığının incelenmesi gerektiğini belirtmiştir.

Bu kapsamda son sınırlama ise devlet tasarrufunda keyfilik ve ayrımcılık unsurlarının bulunup bulunmadığıdır. Hakem heyetleri giderek artan şekilde eşitlik ve adaletli davranış ilkesinin dava edilebilirliğini tanıma yönünde kararlar vermektedir (Isakoff, 2013: 201). Bu kapsamda, bir tasarrufun tazminat gerektirmeyen, devletin düzenleyici yetkileri içerisine giren bir tasarruf sayılabilmesi için ayrımcı ve keyfi olmaması gerekmektedir.

3.3. Dolaylı Kamulaştırmanın Belirlenmesinde Devlet Tasarrufunun Yatırım ve Yatırımcı Üzerinde Etkisi

Dolaylı kamulaştırmaya ilişkin bir uyuşmazlık hakem heyetinin önüne gittiğinde, hakem heyeti tarafından dolaylı kamulaştırmanın var olup olmadığının belirlenebilmesi için, genellikle devlet tasarrufunun yatırım ve yatırımcı üzerindeki etkisi incelenmektedir (Baklacı, 2008: 14; Isakoff, 2013: 197; Nalçacıoğlu Erden, 2015: 275 vd.). Burada ifade etmek gerekir ki, devlet tasarrufu pozitif bir eylem olabileceği gibi, ihmal veya hareketsizlik olarak da zuhur edebilir. Etki doktrinine göre, yatırıma yapılan müdahalenin, yatırım üzerinde esaslı bir mahrumiyete

sebeup olup olmadığının tespiti gereklidir. Eğer ki söz konusu etki, doğrudan kamulaştırmanın etkisine eş sonuçlar doğuruyorsa, dolaylı kamulaştırma bağlamında yatırımcının uğradığı zarar tazmin edilmelidir (Nalçacıoğlu Erden, 2015: 261). Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Örgütü'ne göre de olaylı kamulaştırmadan söz edilebilmesi için, devlet tasarrufunun yatırımın ekonomik değeri üzerinde tahrip edici ve uzun süreli etkisi olması, nihayetinde etkisinin kamulaştırmaya denk olması gerekmektedir (UNCTAD, 2012: 63).

Etki prensibini, dolaylı kamulaştırmanın belirlenmesinde münhasır unsur olarak (sole effect) ele alan görüşe göre, tasarruf sahibi devletin amacının ne olduğu önem taşımamaktadır. Öyle ki, ilgili işlemin etki bakımından kamulaştırmaya denk bir sonuç doğurması durumunda, tasarruf sahibi devletin “iyi niyetli” olup olmadığına artık bakılmayacaktır (Nalçacıoğlu Erden, 2015: 262). Öte yandan bazı yazarlara göre etki prensibinin tek başına belirleyici bir unsur olarak ele alınması, dolaylı kamulaştırmayı devletin düzenleme yetkisinden ayırma noktasında yetersiz kalmaktadır. Kamulaştırmanın devletin düzenleme yetkisinden ayırt edilebilmesi için bunun dışında diğer bazı ölçütlere de yer verilmesi gerekmektedir (Isakoff, 2013: 199).

Konuya ilişkin olarak, yukarıda atfı yapılan TMT v. Mexico kararında hakem heyeti; yatırımcının, yatırımın ekonomik kullanımından ve semerelerinden adeta yatırıma ilişkin hakları ortadan kalkmış gibi tamamen mahrum kalması halinde dolaylı kamulaştırmanın söz konusu olacağını belirtmiştir. İran-US Claims Tribunal önünde görülen 19 Aralık 1983 tarihli ve ITL 32-24-1 sayılı StarrettHousing v. İran kararında hakem heyeti, her ne kadar bir doğrudan kamulaştırma usulü yürütülmemiş olsa da devlet tasarrufunun mülkiyet hakkına, mülkiyeti tamamen işe yaramaz kılacak derecede müdahale etmesi halinde dolaylı kamulaştırmanın var olacağına hükmetmiştir. 1976 tarihli CME v. Czech Republic UNICITRAL kararında ise hakem heyeti, devletin yabancı malikin malvarlığından elde edeceği yararları etkin biçimde ortadan kaldıran tasarruflarının dolaylı kamulaştırma olarak değerlendirileceğini belirtmiştir.

Diğer taraftan, bir hükümet tasarrufunun dolaylı kamulaştırma olarak addedilebilmesi için, malın ekonomik değerinde meydana gelen kaybın tam veya tama yakın olması gerektiği ileri sürülmektedir (UNCTAD, 2012: 65). Bu husus bazı hakem kararlarındada doğrulanmaktadır. Öyle ki, NAFTA uyarınca görülen

1976 tarihli Pope&Talbot v. Canada UNICITRAL davasında hakem heyeti, dolaylı kamulaştırmanın tespiti için müdahalenin, malvarlığı değeri adeta malikin elinden alınmışçasına sınırlayıcı olup olmadığının incelenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Olayda, Kanada hükümeti tarafından yurtdışına ağaç işlerinin satımında ek vergi, izin ve paylaşırma prosedürleri getirilmiş ve bunun üzerine Pope&Talbot şirketi, söz konusu kısıtlamaların dolaylı kamulaştırma teşkil ettiğini iddia etmiştir. Hakem heyeti ise, Pope&Talbot şirketinin yurtdışı satışının tamamen sınırlandırılmamış olması ve yatırımcının hala kar edebiliyor olması sebebi ile olayda dolaylı kamulaştırmadan söz edilemeyeceğine hükmedilmiştir. ARB/02/1 sayılı LG&E v. Argentina ICSIDhakem kararında ise hakem heyeti, pek çok tahkim kararında yatırımın ekonomik değerinin tamamen veya neredeyse tamamen ortadan kalmaması halinde tazminat taleplerinin reddedildiğine dikkat çekmektedir. Heyet, olayda her ne kadar Arjantin devletinin düzenlemeleri yatırımcı bakımından zarar yol açsa da yatırım üzerinde günlük kontrolün ve yatırımın semerelerinden faydalanma olanağının ortadan kalkmaması dolayısıyla dolaylı kamulaştırmadan söz edilemeyeceğine hükmetmiştir. Öte yandan yatırımcı tarafından yapılan yatırımın birden fazla unsurdan oluşması halinde, dolaylı kamulaştırmanın kabul edilmesi için yatırımın her bir unsurunun ekonomik değerinin tamamının ortadan kalmasının gerekli olup olmadığı uygulamada açıklık taşımamaktadır.

Dolaylı kamulaştırmadan söz edilebilmesi için ayrıca yatırımın ekonomik kaybının sürekli nitelikte olması gerekmektedir. NAFTA uyarınca görülen 1976 SD Myers v. Canada UNICITRAL davasında hakem heyeti, Kanada devleti tarafından SD Mayers mallarının yurtdışına satışının engellenmesini, söz konusu engellemenin yalnızca belirli bir süreye mahsus olması sebebi ile dolaylı kamulaştırma olarak değerlendirmemiştir.

Son olarak şunu da ifade etmek gerekir ki, yatırımcının yatırım anındaki makul beklentileri de, dolaylı kamulaştırmanın tespitinde rol oynayabilmektedir.

3.4. Dolaylı Yatırımların Belirlenmesinde Devlet Tasarrufunun Amacı ve Niteliği

Devlet tasarrufunun dolaylı kamulaştırma olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceğinin tespitinde dikkate alınacak bir başka husus da tasarrufun amacı ve niteliğidir. Yeni tarihli yatırım anlaşmalarında, ev sahibi

devletin yatırıma müdahale teşkil eden tasarruflarının amacı ve niteliğinin, dolaylı kamulaştırmanın tespitinde dikkate alınan bir unsur olarak düzenlendiği görülebilmektedir (Nalçacıoğlu Erden, 2015: 321).

Tasarrufun amacı ilkesini değerlendiren hakem heyeti kararları incelendiğinde; genel olarak devlet tasarrufu ile yatırımcının doğrudan doğruya hedef alınıp alınmadığı ve kamu yararı amacının mevcudiyeti kıstasları üzerinden hüküm verildiği anlaşılmaktadır (Nalçacıoğlu Erden, 2015: 321). Şunu da belirtmek gerekir ki, bir devlet tasarrufunun kamu yararı amacı taşıması onun dolaylı kamulaştırma sayılması için engel değildir (Schreurer, 2005: 28). Zira yukarıda da ifade edildiği üzere kamu yararı halihazırda kamulaştırmanın hukuka uygun kabul edilebilmesi için gerekli unsurlardan başlıcalarındandır.

Konuya ilişkin olarak çokça atıf yapılan kararlardan biri yukarıda atıf yapılan Methanex v. USA kararıdır. Olayda, benzin katkı maddesi olarak kullanılan MTBE maddesinin satışı ve kullanımı, kanserojen nitelikte olması sebebiyle California eyaleti tarafından yasaklanmıştır. Metanolun ana üreticilerinden biri olan Methanex, , devlet tasarrufunun amacının metanol pazarına hâkim yabancı üreticilere zarar vermek ve yerine yerel etanol üreticilerini öne geçirmek olduğu ve bu sebeple söz konusu düzenlemenin dolaylı kamulaştırma teşkil ettiği iddiası ile ABD hükümetine karşı hakem heyetine başvurmuştur. ABD hükümeti ise insan sağlığı açısından tehlikeli olabilecek MTBE maddesinin insan sağlığının ve çevrenin korunması amacıyla yasaklandığını, bu sebeple söz konusu düzenlemenin dolaylı kamulaştırma olarak değerlendirilemeyeceğini savunmaktadır. Hakem heyeti kararında, yabancı yatırımcıya karşı kasıtlı olarak yapılan ayrımcı muamelelerin, dolaylı kamulaştırmanın gerçekleşmesinde belirleyici olduğu ifade edilmiştir. Hakem heyeti, yasama sürecinin şeffaf, bilimsel veriler esas alınarak ve usulüne uygun bir şekilde olarak yapıldığını ifade ederek; kamu yararını sağlama amacıyla, yatırımcı aleyhine bir ayırım yapılmaksızın ve usul kurallarına uygun olarak gerçekleştirilen yabancı yatırımcıyı veya yatırımı etkileyen ev sahibi devlete ait tasarrufların, ev sahibi devlet bu yönde taahhütte bulunmadığı sürece, dolaylı kamulaştırma olarak değerlendirilemeyeceğini ifade etmiştir..

Konuya ilişkin bir başka önemli karar da yukarıda atıf yapılan Saluka v. Czech karardır. IPB Bankası'nın ekonomik sıkıntılar çekmesi sebebiyle satışa çıkan portföy yatırımlarının bir kısmı, önce Nomura unvanlı bir şirket tarafından satın

alınmış, ardından bu hisseler yabancı bir yatırımcı olan Saluka'ya devredilmiştir. Çekoslovakya'nın Çek Cumhuriyeti ve Slovakya olmak üzere iki ayrı devlete bölünmesinden sonraki ekonomik konjonktürde, ekonomik problemleri çözümlenememiş ve Çek hükümeti tarafından bankanın yönetimine el konularak sonrasında banka bir başka özel teşebbüs finans grubuna satılmıştır. Saluka, hükümetin banka yönetimine el koymasının kamulaştırma teşkil ettiğini iddia etmektedir. Hakem heyeti, bankanın mali durumu ve bankacılık sektöründe oluşabilecek istikrarsızlığın ülke ekonomisi üzerindeki potansiyel etkisine vurgu yapılmış ve yatırıma yapılan müdahalelerin dolaylı kamulaştırma olarak değerlendirilemeyeceğine karar vermiştir. Kararda, devletin düzenleyici yetkisi kapsamında kamu yararı hedeflenerek gerçekleştirilen ayrımcı nitelikte olmayan iyi niyetli tasarrufların tazmin yükümlülüğü doğurmadığı ifade edilmektedir. Heyet, kamulaştırmanın belirlenmesinde işlemin yatırım üzerindeki etkisini değil, devletin o işlemi yaparken mevcut amacını esas almıştır. (Nalçacıoğlu Erden, 2015, 325). Öte yandan, ev sahibi devlet tarafından benzer durumda bulunan diğer bankalara mali yardımda bulunmasına karşın davacı yatırımcıya aynı yardımın yapılmaması, eşitlik ilkesine aykırı bulunmuştur. (Nalçacıoğlu Erden, 2015, 325).

SONUÇ

Kamulaştırma, uluslararası yatırım hukukunda yasak olarak kabul edilmemekte, bunun yanında kamulaştırma işleminin hukuka uygun kabul edilebilmesi için belirli şartları taşıması gerekmektedir. Bu şartlara uyulmadan yapılan bir kamulaştırma, hukuka aykırı bir kamulaştırma olacak bir taraftan devletin yatırımcıyı tazmin zorunluluğu ortaya çıkarken diğer taraftan yatırımcının tabiiyetinde bulunduğu devlet ile ev sahibi devlet arasındaki ikili veya çok taraflı yatırım anlaşmasının ihlali söz konusu olacaktır.

Doğrudan kamulaştırmanın hukuka uygunluğu, ev sahibi devletin kamulaştırma usulünün çoğunlukla iç hukukça belirlenmiş olması sebebi ile genellikle bir sorun teşkil etmemektedir. Öte yandan, doğrudan kamulaştırma günümüzde oldukça sınırlı bir uygulama alanı bulmakta ve kamulaştırma işlemleri günümüzde daha ziyade dolaylı kamulaştırma şeklinde gerçekleşmektedir. Dolaylı kamulaştırmanın tespiti ise doğrudan kamulaştırmaya göre zorluk taşımaktadır. Zira, devletlerin egemenlik hakları doğrultusunda egemen oldukları ülkede düzenleyici işlemlerde bulunma yetkileri bulunmaktadır. Söz konusu düzenleyici yetkilerin

hukuka uygun olarak kullanılması, devlete tazmin yükümlülüğü yüklememektedir. Bu sebeple bir devlet tasarrufunun hangi durumlarda kamulaştırma olarak hangi durumlarda ise devletin tazminat gerektirmeyen düzenleyici faaliyetlerinden biri olarak değerlendirileceği hususu önem taşımaktadır.

Dolaylı kamulaştırmanın tespiti için doktrinde ve hakem kararlarında çeşitli ölçütler ileri sürülmüştür. Bu kapsamda, dolaylı kamulaştırmanın belirlenmesinde devlet tasarrufunun yatırım ve yatırımcı üzerinde etkisi ile devlet tasarrufunun amacı ve niteliğinin dikkate alındığı hakem kararlarına rastlamak mümkün olsa da henüz tüm çevrelerce kabul görmüş ortak bir anlayıştan söz etme imkanı bulunmamaktadır. Bu sebeple ülkeler arasındaki ikili yatırım anlaşmalarında, yatırım kavramının ve bu yatırıma müdahalenin hangi durumlarda kamulaştırma teşkil edeceğinin belirlenmesi, yatırımcı bakımından hukuki risklerin azaltılması için yararlı olabilecektir.

KAYNAKÇA

Akıncı, m. (2019) “*Kamulaştırma-Kamulaştırmaz El Atma*” Gayrimenkul Davaları, (Ed.Havutçu-Akıncı-Dinç), Cilt:II, Ankara: Seçkin Yayınevi

Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2019). *Türk İdare Hukuku* (11.Baskı). Ankara: Savaş Yayınevi.

Albayrak, G. (2018). Uluslararası Yatırım Hukukuna Küresel Anayasacılık Yaklaşımı. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Ataman Figanmeşe, İ. (2012). *Milletlerarası Ticari Tahkim ile Yatırım Tahkimi Arasındaki Farklar*. Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, 31(1), ss. 91-152.

Avşar, M. *ICSID Konvansiyonu’na Göre Yatırım Kavramı*, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, 37(2), ss. 95-140.

Azrak, Ü. (2011). *Devletleştirme, Anayasa ve 3082 Sayılı Kanun*. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 4(1-3), ss. 11-19.

Baklacı, P. (2008). *Uluslararası Yatırımlarda “Dolaylı Kamulaştırma” Ve Düzenleyici Yetkiler*, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, cilt 28(1-2), ss. 1-26

Bozkurt, E. ve Dost, S. (2005). *Devletlerin Yabancı Yatırımcıların Mülkiyet Hakkına Müdahalesine İlişkin Olarak ICSID Tahkim Uygulamasında Ortaya Çıkan Genel Prensipler ve Sonuçları*. *Review of International Law and Politics*, 1(1-2), ss. 1-18.

Çal, S. (2008). *Uluslararası Yatırım Tahkimine Yönelik Kimi Eleştirilerin Değerlendirilmesi*. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 57(4), ss. 135-190.

Çalışkan, Z. (2010). *Türkiye'nin Taraf Olduğu İkili ve Çok Taraflı Anlaşmalarda Yatırım Kavramı*. *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, 29(0), ss. 85-118.

Dawson, F. G. ve Weston, B. H. (1961). *Prompt, adequate and effective: universal standard of compensation*. *Fordham Law Review*, 30(4), ss. 727-758.

Demirkol, B. (2015). *The Notion of 'Investment' in International Investment Law*. *Turkish Commercial Law Review* 41, ss. 41-50.

Dost, S. Adil ve Hakkaniyetli Davranış Yükümlülüğü Bağlamında PSEG/Konya İlgin Elektrik-Türkiye Tahkim Kararı (ICSID). *İstanbul Barosu Dergisi*, 81(3), ss. 1071-1088.

Fortier, L.Y. ve Drymer, S.L. *Indirect Expropriation in the Law of International Investment: I Know It When I See It, or Caveat Investor*. *ICSID Review, Foreign Investment Law Journal*, 19, ss. 293, 325.

Francioni, F. (1975). *Compensation For Nationalisation Of Foreign Property: The Borderland Between Law And Equity*, *The International and Comparative Law Quarterly*, 24(2), ss. 255-283.

Giray, F.K. (2013). *Milletlerarası Yatırım Tahkiminde Kamulaştırmadan Doğan Tazminat ve Tazminatın Hesaplanmasında Kullanılan Yöntemler*. İstanbul: Beta Kitabevi.

Göğer, E. (1969). *Kamulaştırma ve Millileştirmenin Devletler Hususî Hukukuna Getirdikleri Sorunlar*. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26 (1), ss. 165-192.

Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2019). *İdare Hukuku* (Cilt 1, 13. Bası). Ankara: Turhan Kitabevi.

Grabowski, A. (2014). *The Definition of Investment under the ICSID Convention: A Defense of Salini*. Chicago Journal of International Law, 15(1), ss.287-309.

Isakoff, P. (2013). *Defining The Scope Of Indirect Expropriation For International Investments*. Global Business Law Review, cilt 3(2), ss. 189-210.

İste, C. (2013). *ICSID Tahkiminde Ev Sahibi Ülkenin Mevzuat Değişikliğinden Kaynaklanan Yatırım Uyuşmazlıkları*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

İzmirli, L. (2018). *Uluslararası Yatırım Hukukunda 'Yatırım' Kavramı*, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018(2), ss. 89-131.

Kayihan, Ş. ve Kara, E. (2017). *Uluslararası Yatırım Hukuku (Doğrudan Yatırımlar)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Marlles, J.R. (2007). *Public Purpose, Private Losses: Regulatory Expropriation and Environmental Regulation In International Investment Law*. Journal Of Transnational Law & Policy, cilt 16(2), ss. 275-336.

Mostafa, B. (2008). *The Sole Effects Doctrine, Police Powers And Indirect Expropriation Under International Law*. Australian International Law Journal, cilt 15(1), ss. 267-296.

Nalçacıoğlu Erden, Z. (2015). *Milletlerarası Yatırım Hukukunda Dolaylı Kamulaştırma*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Newcombe, A. (2007). *The Boundaries of Regulatory Expropriation In International Law*. Transnational Dispute Management, 4(4) ss.1-50.

Norton, P. M. (1991). *A Law of the Future or a Law of the Past-Modern Tribunals and The International Law Of Expropriation*. American Journal Of International Law, cilt 85(3), ss. 474-505.

OECD. (2004). *"Indirect Expropriation" And The "Right To Regulate" in International Investment Law*, Paris: OECD Publishing.

Partalçı, R. (2016). *Yatırımların Karşılıklı Teşviki Ve Korunması Antlaşmalarında Düzenlenen "Adil Ve Eşit Davranma Yükümlülüğü"*. Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, 36 (2), ss. 131-162

Rafat, A. (1966). *Applicability Of The Public-Purpose Principle To Cases Arising Under International Law From The Expropriation Of Alien Private Property*. University Of Detroit LawJournal, 43(3), ss. 375-403.

Schreuer, C.H. (2005). *The Concept Of Expropriation Under The ETC And Other Investment Protection Treaties*. Transnational Dispute Management, cilt 2(5), ss.2-39.

Şen, G. (2016). *Yabancı Yatırımların Kamulaştırılmasından Doğan Tazminat Uyuşmazlıklarının ICSID Tahkimi Yoluyla Çözümü*. Terazi Hukuk Dergisi, cilt 11(117), ss. 105-120.

Umozurike, U. (1970). *Nationalization Of Foreign-Owned Property And Economic Self-Determination*, East African Law Journal, cilt 6(2) ss. 79-99.

UNCTAD, (2012). *Expropriation, UNCTAD Series On Issues in International Investment Agreements II*. New York: United Nations Publications.



Araştırma Makalesi / Research Article

SELÇUKLULAR DÖNEMİNDE DEVLET BAŞKANLIĞI KURUMU¹

Mehmet AKTEL*
Orhan BURHAN**

Öz

Eski Türk anlayışına göre devlet, hanedan üyelerinin ortak malı ve mirasıdır. Bu nedenle devlete başkanlık edecek hükümdarların iktidara geliş yolunu kesin olarak belirleyen kurallar bulunmamaktadır. Türklerin Gök-Tanrı dinini bırakarak İslamı kabullerinin ardından kurdukları ve Ortaçağ Türk tarihine damgasını vuran Büyük Selçuklu Devleti zamanında da eski gelenekler devam etmiş ve Selçuklu sultanları iktidarlarının zirvesinde bulundukları dönemde bile merkezî bir imparatorluk oluşturamamışlardır. Bu durum da iktidar mücadelelerine ve sonuç olarak devletin parçalanmasına neden olmuştur.

Anahtar Kelimeler: Türkler, Selçuklu Devleti, Devlet Başkanlığı.

¹ Bu çalışma, ikinci yazarın birinci yazar danışmanlığında hazırladığı Türklerde Devlet Başkanlığı adlı doktora tezinden üretilmiştir.

* Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, mehmetaktel@sdu.edu.tr, ORCID:0000-0001-6417-8498

** Muratpaşa Kaymakamı, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Doktora Öğrencisi, orhan.burhan@icisleri.gov.tr, ORCID:0000-0003-2002-7166



THE INSTITUTION OF PRESIDENCY IN SELJUK PERIOD

ABSTRACT

According to the old Turkish understanding, the state is the common property and heritage of the members of the dynasty. For this reason, there are not exact rules that determine the way how the rulers who will preside over the state come to power. Seljuk sultans could not establish a central empire even when they were at the peak of their power during the period of the Great Seljuk State where The old traditions continued and which founded after the Turks abandoned the Gok-God religion and adopted Islam and which left its mark on the Medieval Turkish history. This situation caused power struggles and consequently the disintegration of the state.

Keywords: *Turks, Seljuk State, Presidency.*

GİRİŞ

Devlet başkanlığı devletle eş zamanlı olarak ortaya çıkmış bir kurumdur. Tarihsel süreç içerisinde, anayasalar devlet başkanlığı makamını ve devlet başkanlarını kurulu olarak bulmuşlardır. İlk dönemlerde devlet başkanları neredeyse yarı-tanrısallıkta iken zamanla yasama ve yargı alanındaki yetkileri sınırlandırılarak yalnızca yürütme yetkisini haiz bir konuma gelmişlerdir. Devlet başkanına tanınan yetkiler ve bu yetkilerin kullanılış biçimleri ülkeden ülkeye ve zaman içerisinde değişmekle birlikte devlet başkanlığı makamı ve devlet başkanları tarihin her döneminde devletle birlikte var olmuştur.

Çin tarihleri milattan önce 2000-1000 yılları arasında ilk Türk hükümdarlarından yani devlet başkanlarından bahsetmektedir. Türklerin daha eskiden de devletler kurdukları bilinmekle birlikte ilk kurdukları imparatorluk Hun İmparatorluğudur. İlk büyük Hun devlet başkanı da Teoman Yabgu'dur.

İslamın kabulüne kadarki dönemde Türk devlet başkanlarının egemenliklerini Tanrısallık kut anlayışına dayandırdıkları görülmektedir. Ancak Türk devlet başkanlarının egemenlik hakkı mutlak olmayıp töre ile sınırlanmıştır. Çağdaşı Hint ve İran hükümdarlarının aksine Türklerde teokratik anlayışta bir monarşi, tek kişinin mutlak hâkimiyeti söz konusu değildir. Hakan belli bir soydan gelir ancak kendisine kesinlikle bir tanrısallık atfedilmez. Tanrı bu soydan kime kut verirse yönetme hakkına o sahip olmaktadır. Yani Türk devlet başkanı Yüce Tanrı'dan kut alır, egemenliğe sahip olur ancak iktidarı mutlak değildir ve töre ile sınırlıdır. İslamiyet öncesi Türk devlet ve topluluklarında töreye dayalı bir siyasal ve sosyal düzen kurulmuş, devletin düzeni ve devlet başkanının konumu bu düzen çerçevesinde şekillenmiştir. Türklerin İslamiyeti benimsemesi zamanla devlet yönetiminde İslam şeriatının etkisini artırarak törenin hâkimiyetini azaltmış ancak tamamen ortadan kaldıramamıştır. Töre, örfi hukuka dönüşerek varlığını korumayı başarmıştır. İlk Müslüman devlet başkanları (hakanlar) ve özellikle Osmanlı sultanlarının törenin örfi hukuka dönüşmesinde rolü büyüktür. İlk müslüman devlet başkanlarının ve bilhassa Selçuklu sultanları ile Osmanlı padişahlarının İslam şeriatına uymayan, kendi özlere uygun millî karakterli yorumları sonucunda örfi hukuk uygulamaları ortaya çıkmıştır. İslam şeriatına uymayan bu uygulamalar dönemin din otoritelerince dinin hâkimiyet sınırlamaları

içerisine alınarak meşrulaştırılmış ve töre geleneğindeki egemenlik modeli İslam dininin kabulü sonrasında da şeriatın hükümlerine rağmen sürdürülebilmiştir.

Türklerin İslamı kabulünden sonraki dönemdeki ilk Müslüman Türk devleti Karahanlılardır. Karahanlılar, Türk hâkimiyet anlayışını ve buna uygun teşkilatlanma biçimini en iyi yansıtan Türk devletidir. Selçuklular ise İslamiyetin kabulünden sonra kurulmuş ilk Türk Devleti'dir. Zira Karahanlılar İslamiyeti sonradan kabul etmişlerdir. Selçuklular da Karahanlılardan almış oldukları devlet yapısını kendilerinden sonraki Türk devletlerine aktarmışlardır. İslam sonrası Türk devletlerinde de egemenlik belirli bir aileden gelen devlet başkanlarına aittir. Devletin mutlak surette idaresi bu kişiye ait olup, şeriata ve töreye ters düşmemek kaydıyla hükümdar her konuda mutlak hâkimdir ancak hükümdar hiçbir surette layüsel değildir.

1. SELÇUKLULAR DÖNEMİNDE DEVLET BAŞKANLIĞI

Selçuklular önceleri eski Gök-Türk devlet tasavvuru ve yapılanmasının takipçisi konumundaki Oğuz-Yabgu Devleti'nin izindeydiler. Bu sistemin başında hükümdar konumundaki yabgu bulunmaktaydı. İnal, yınanç, inançu ve bey gibi ünvanlara sahip diğer hanedan mensupları yabgunun çevresinde yönetime katılmaktaydılar. Ancak Horasan'a geçişin ardından değişim kendini göstermiştir. 1040 Dandanakan Savaşı'nın ardından Selçukluların Horasan'a kalıcı olarak yerleşimi, Türk-İslam toplumu ve devletin oluşumunda en etkili olgu olarak belirlemektedir (Kafesoğlu, 2004:358).

Büyük Selçuklu Devleti, Türklerin İslamiyete girdikten sonra kurdukları devletlerden ilki (Yaman, Akgül Arslan ve Arslan, 2018:159) ve en önemlilerinden birisidir. Anadolu'nun Türk yerleşimine açılması ve Türkleşme bu devletin kurulması ile başlamış ve Türkiye Cumhuriyeti'nin temelleri bir anlamda o dönemde atılmıştır. Ayrıca Türkler bu devlet sayesinde İslam dünyasının siyasi hâkimiyetini ele geçirmişlerdir (Özaydın, 2003:147).

Büyük Selçukluların tarih sahnesine çıktıkları dönemde İslam dünyası siyasal, sosyal, iktisadi ve dinî hayat yönünden oldukça kötü bir durumda bulunmaktaydı (Günaltay, 1943:98). Büyük Selçuklu Devleti, oldukça güçsüz duruma düşmüş ve Şii Fatımilerin kontrolüne girmiş Abbasi Halifeliğini içinde bulunduğu durumdan kurtarmış ve bölgedeki güç dengesini de değiştirmiştir.

1040 yılında gerçekleşen Dandanakan Savaşında Gazneliler karşısında galip gelen Selçuklular, Abbasi halifesi Karm Biemrillah'a biat etmişler, halife de Selçukluları tanımıştır. Abbasi halifesi 1055 yılında Bağdat'ta Tuğrul Bey adına hutbe okunmasını emretmiş ve böylece İslam dünyasının oldukça geniş bir bölgesinde Tuğrul Bey'in ve dolayısıyla Selçukluların otoritesi egemen olmuştur. İslam ülkelerinde devlet başkanı konumundaki hükümdarların meşruiyetlerini sağlaması, halife tarafından onların hükümdarlıklarının tasdikiyle mümkün olabilmekteydi. Bunun şartı da hutbe okunmasıydı.

İslam tarihinde ilk kez Tuğrul Bey döneminde halifenin yetkileri bir anlaşma ile Selçuklu sultanına devredilmiş ve halife sadece Müslümanların dinî önderi olarak kalmıştır (Köymen, 1972:96). Buna göre biri din diğeri dünya işleri ile ilgilenen iki ayrı kişi (halife ve sultan) İslam dünyasını idare etmekteydi (Özdemir, 2008a: 35). Büyük Selçuklu Devleti, Ortaçağ Türk tarihine damgasını vurmuş önemli bir Türk devletidir. Yine Selçuklu soyundan gelenlerin kurmuş oldukları Türkiye Selçuklu ve Irak Selçuklu Devletleri de bulunmaktadır. İslamı kabul etmelerine karşın devlet yaşamında ve bilhassa da egemenliğe sahip olma noktasında eski gelenekler devam edegelmiştir. Ardından kurulanlarla birlikte Büyük Selçuklu Devleti'nin devlet başkanları yani hükümdarları da Oğuzların Kınık boyundandır (Taneri, 1997:94).

Büyük Selçuklu hükümdarları, hâkimiyetleri altında bulundurdıkları bölgede egemenliklerini sağlamak amacıyla iki yol izlemişlerdir. İlk olarak, Gazneliler Devleti başta olmak üzere komşu devletleri vasalları durumuna sokmuş ya da kimi zaman doğrudan ilhak ettikleri devletlerin topraklarını kendi topraklarına katmışlardır. İkinci ve önemlisi ise Bağdat'ta bulunan Sünni Abbasi Halifesi'nin dünyevi yetkilerini kendi ellerine almış ve hilafet makamını yalnızca dinî ve sembolik bir makam haline getirmişlerdir (Taneri, 1997:97-98).

2. SELÇUKLULARIN MENŞEİ

Selçukluların menşei iki siyasi teşekkül ile sıkı sıkıya ilişkilidir: Hazar Kağanlığı ve Oğuz Yabgu Devleti (Özgüdenli, 2018:34). Çeşitli başka unsurların yanı sıra Oğuzların da Hazarların hizmetinde paralı asker olarak görev yaptıkları bilinmektedir. Hazarlar Peçeneklere karşı Oğuzlar ile anlaşarak 860 yılında bir Hazar-Oğuz ittifakı da oluşturmuşlardır (Kurat, 1972:43). Selçukluların atası olarak

bilinen ilk kişi olan Selçuk'un babası Dukak (veya Tukak)'ın Hazar melikine bağlı olduğuna dair kayıtlar bulunmaktadır. İlişkilerinin mahiyeti tam olarak tespit edilememekle birlikte pek çok eserde geçen buna ilişkin kayıtlar Selçukluların Hazarlarla ilişki içinde bulundukları hususunda şüpheyi yer bırakmamaktadır (Özgüdenli, 2018:37). Selçuk'un oğullarının Mikail, Yusuf, Musa, Yunus ve özellikle İsrâ'il gibi Tevrat isimleri taşıması da Selçukluların Hazarlarla olan ilişkisine delil olarak gösterilmektedir (Turan, 2017:60). Bununla birlikte Selçukluların Hazarlarla olan ilişkisinin doğrudan mı yoksa Oğuz Yabgu Devleti üzerinden mi olduğu hususunda net olarak konuşmak mümkün görünmemektedir. Zeki Velidi Togan (Togan, 1981:184) ve Omeljan Pritsak (Pritsak, 1953:397-411) gibi araştırmacılar Dukak'ın Hazar Devleti'ne bağlı olduğunu kabul etmektedirler.

Selçukluların Oğuz Yabgu Devleti ile olan ilişkilerine ilişkin olarak kaynaklarda yer alan bilgiler Hazarlarla olan ilişkilerine oranla daha açık ve kesin karakterlidir. Selçuklular Oğuzların Kınık boyuna mensupturlar. Selçukluların atası olarak bilinen ve çok kuvvetli oluşu nedeniyle Oğuzlar arasında "Demir Yaylı" (Temür Yalığ) ünvanı verilen Dukak (Tukak), Oğuz Yabgu Devletinde Yabgu'dan sonra gelen önemli bir siyasi ve askerî göreve sahipti (Sevim ve Merçil, 1995:15). Dukak'ın ölümünden sonra oğlu Selçuk, Oğuz Yabgusu tarafından subaşılığa (ordu başkomutanlığı) atanmış (Türker ve Özen, 2017:338) ve bunun yanında Kınık boyunun da beyi olmuştur. Babası Dukak tarafından eski Türk töresine göre iyi bir asker ve siyasetçi olarak yetiştirilen Selçuk, Oğuz Yabgu Devletinde kısa sürede büyük bir ün sahibi olmuştur. Kaynaklarda Selçuk'un büyük bir güç ve nüfusa sahip olduğu ve Oğuz Yabgusu'nun yakın çevresinde yer aldığı ifade edilmektedir (Özgüdenli, 2018:45). Selçuk ile Oğuz Yabgusu'nun bu ilişkisi bir şekilde bozulmuş; Yabgu tarafından bertaraf edileceğini anlayan Selçuk kendisine bağlı boyu ile birlikte Cend şehrine göç etmek zorunda kalmıştır. Cend bölgesinde Yabgu'nun idaresi daha zayıftı ve İslamiyet bu bölgede yayılmakta idi.

Selçuk Bey, kendisine bağlı Oğuz topluluğu ile birlikte İslamiyet'i kabul etmiştir (Çubukçu, 1965:39). Selçuk, İslamiyeti kabulünün ardından Oğuz Yabgusunun yıllık vergiyi tahsil etmeleri için Cend'e gönderdiği memurları, "Müslümanların kâfirlere haraç vermeyeceği" gerekçesiyle kovmuş ve Yabguya karşı cihada başlamıştır. Selçuk bu cihad sonunda bir İslam gazisi olmuş ve Melik ül-gazi Selçuk b. Tukak ünvanını almıştır (Turan, 2017:68). Selçuk'un cihatçı

ruhu Müslümanların desteğini sağlamış ve Selçuk Cend'deki, durumunu iyice güçlendirmiştir. Ancak bu arada Selçuk'un en büyük oğlu Mikail gayrimüslim Türklerle yapılan bir savaşta şehit düşmüştür. Mikail'in eşi (Tuğrul ve Çağrı Beylerin anneleri) eski Türk geleneklerine uygun olarak Selçuk'un diğer oğlu Yusuf ile evlendirilmiş; yetim kalan ve ileride Selçuklu Devleti'ni kuracak olan Tuğrul ve Çağrı, dedeleri Selçuk tarafından büyütülmüştür (Köymen, 1976:1).

3. DEVLETİN ORTAYA ÇIKIŞI

Selçuk'un ölümünden (1009) sonra, hayatta kalan üç oğlundan Arslan (İsra'il) eski Türk gelenekleri uyarınca başa geçmiştir. Bu esnada "yabgu" ünvanını taşıyan Arslan'a kardeşlerinden "inal" ünvanını taşıyan Yusuf ve "inanç" ünvanını taşıyan Musa'nın yardımcı olduğu anlaşılmaktadır. Mikail'in oğulları Tuğrul ve Çağrı ise "bey" olarak idaredeki yerlerini almıştır. Ailenin başında Arslan Yabgu bulunmakla birlikte, Selçuk'un oğulları ve torunları eski Oğuz gelenekleri doğrultusunda kendilerine bağlı Türkmen beylerini ve kuvvetlerini merkeze yarı bağlı bir şekilde idare etmekteydiler (Özgüdenli, 2018:53).

Tuğrul ve Çağrı Beyler, Selçuklu hanedanının başına, amcaları Arslan Yabgu'nun 1025 yılında Gazneli Mahmut tarafından esir alınarak hapsedilmesinden sonra geçebilmişlerdir (Köymen, 1976:4). Hâkimiyetin bu şekilde Selçuklu ailesi içinde el değiştirmesi ailenin mensupları tarafından itirazla karşılanmamıştır. Selçuklular bu tarihten 1040 yılındaki Dandanakan Zaferi'ne kadar üçlü bir konsey tarafından idare edilmişlerdir. Bu konsey Tuğrul Bey, Çağrı Bey ve Musa Yabgu'dan oluşmaktaydı.

23 Mayıs 1040 günü Dandanakan Zaferi'ni kazanan Selçuklular artık yeni bir devlet kurmuş oldular. Dandanakan Savaşı'ndan sonra Gaznelilerin Horasan'da tutunabilmeleri imkân dâhilinde değildi. Selçukluların kazandıkları bu zaferin hem dünya hem de Türk-İslam tarihi bakımından önemli sonuçları olmuştur. Horasan'da devletlerini kuran Selçuklular tüm Sünni Müslümanların güç ve kudretini temsil yetkisini üstlenmiş aynı zamanda onu tüm dâhili ve harici tehdit ve tehlikelere karşı muhafaza görevini yüklenmişlerdir (Sevim ve Merçil, 1995:26).

Dandanakan Savaşı'ndan sonra savaş alanındaki çadırda bulunan Gazneli sultanına ait tahta çıkan Tuğrul Bey, bütün Selçuklu başbuğları tarafından "*Horasan Selçuklu Hükümdarı*" olarak ilan ve kabul edilmiştir. Daha sonra Merv şehrinde

bütün Selçuklu başbuğ ve şehzadelerinin katıldığı Büyük Kurultay’da alınan kararlar, kazanılan zaferi tebliğ amacıyla Tuğrul Bey’in imzası ile başta Abbasi halifesi olmak üzere Karahanlı hükümdarlarına ve İran’daki yöresel emirliklere birer fetihname gönderildi. Halifeye gönderilen fetihnamede “*Selçukluların halifeye daima itaat edip sadık oldukları ve cihada devam edecekleri*” bildirilmiştir (Turan, 2017:106). Bu fetihnmenin baş tarafında eski Türk hâkimiyet simgesi olan ok ve yay işaretleri yer almaktaydı. Selçuklu tuğrası ve tuğra divanı kurumu da buradan neşet etmiştir (Sevim ve Merçil, 1995:27).

4. KURULUŞ DÖNEMİNDE SELÇUKLULARDA DEVLET BAŞKANLIĞI

Selçuklular devletleşmeden önce, henüz kabile teşekkülü halinde iken İnanç Yabgu hukuken, Tuğrul Bey de fiilen reis bulunmaktaydı. Tuğrul Bey şimdi sultan ilan edilirken fiiliyatta olduğu gibi hukuken de devletin başına geçmiş oluyordu.

Ancak, Gök-Türklerde ve Karahanlılarda olduğu gibi Selçuklularda da devlet, hukuki bakımdan hanedan üyelerinin müşterek malı sayılmaktaydı. Bu nedenledir ki kuruluşundan sonra Selçuklu Devleti eski Türk feodal geleneklerine göre paylaşılmıştır: Tuğrul Bey fiilen ve hukuken devletin başı yani sultan olarak başkent Nişabur’da oturacak ve batı yönünde fethedilecek beldeleri alacaktı. Çağrı Bey de melik (hükümdar) ve ordu komutanı olarak kendisine ait hükümet merkezi olan Merv’de oturacak ve Serahs ve Belh şehirleri ile Gazne’ye kadar uzanan ülkelere sahip olacaktı. İnanç Yabgu ise yabgu ünvanını muhafaza ederek Herat merkezi ile Bust, İsfizar ve Sistan’ a kadar alınacak vilayetlerin hükümdarı olacaktı. Ayrıca devletin merkezîyetçi siyaseti gereğince kendilerine özerklik (muhtariyet) verilmeyen Selçuklu şehzadeleri Tuğrul Bey’in üvey kardeşi İbrahim Yinal İbrahim Yinal Kuhistan’a görevlendirilirken, Arslan Yabgu’nun oğlu Kutalmış, Cürcan ve Damgan’a tayin edilmiş, Çağrı Bey’in oğlu Kavurt ise Kirman’a atanmıştır (Sevim ve Merçil, 1995:27; Turan, 2017:107).

Selçuklu ülkesi bu şekilde üçlü yönetim tarzı gereğince bölüştürülmüş oldu. Çağrı Bey ile İnanç Yabgu, kendilerine verilen yönetim bölgelerinde, Sultan Tuğrul’un adının ardından gelmek kaydıyla kendi adlarına hutbe okutup para bastırabilecekleri gibi, saraylarının kapısında günde üç kez (sultan günde beş kez) nevbet çaldırabilecekler ve başlarında hükümdarlık simgesi çetir taşıyabileceklerdi.

Bu şekilde tüm hâkimiyet ve bağımsızlık (istiklal) simgelerine sahip olmakla birlikte başkent Nişabur'a feodal bir bağla bağlıydılar (Sevim ve Merçil, 1995:27). Yani henüz kuruluş aşamasında bile Selçuklu hükümrانlığının tek bir otoriteye dönüştürülmeye çalışıldığı görülmektedir. Esir alınan önemli kişilerin Tuğrul Bey'in nezdine çıkarılmasına bakıldığında Selçukluların başının Tuğrul Bey olduğunda şüphe yoktur. Kuruluş aşamasında devlet bir yandan merkezî bir iktidarın idaresine bırakılırken diğer yandan hanedanın diğer üyeleri devletin büyümesi için yeni toprakların fethi ile görevlendirilmişlerdir (Ayan, 2012:24).

Dandanakan Savaşı'nın ardından Selçuklular Ebu İshak el-Fukkai'yi Abbasi halifesi Kaim Biemrillah'a elçi olarak göndererek Sünni hilafet makamına bağlılıklarını arzetttiler. Selçuklular ile hilafet makamı arasındaki ilişkiler her iki tarafın da çıkarları doğrultusunda hızla gelişmiştir. Abbasi hilafeti bu arada Selçuklu hâkimiyetini onaylayarak Tuğrul Bey'e çeşitli ünvan ve lakaplar tevcih etmiştir. Halife Kaim Biemrillah'ın Tuğrul Bey'e tevcih ettiği "Rüknü'd-din ve'd-dünya Ebu Talip" ünvan ve lakapları kısa bir zaman içinde Selçuklu paralarında kullanılmaya başlanmıştır (Özgüdenli, 2018:103-104).

Tuğrul Bey 1055 yılında Bağdat'a girmiştir. Tuğrul Bey'in Abbasi halifesinin daveti üzerine Bağdat'a girmesinden önce adına hutbe okutulmaya başlanmıştır (Yılmaz ve Kaya, 2018:206). Tuğrul Bey Bağdat'a girdikten sonra bir süredir Bağdat'ı kontrol altında tutan Şii Büveyhi Devleti'ne de son vermiştir. Halife 1056 yılı Şubat ayında Tuğrul Bey'e hilat vermiştir. Tuğrul Bey kardeşi Çağrı Bey'in kızı Hatice Arslan Hatun'u Abbasi Halifesi Kaim Biemrillah ile evlendirmiş ve böylece Selçuklu hanedanı ile hilafet makamı arasında akrabalık bağı da kurulmuştur (Kaya, 2008:5).

Tuğrul Bey Bağdat'ta bizzat kendisinin yaptırdığı sarayda halife tarafından kendisine hediye edilen altın tahta oturmuş ve kendi namına para bastırmıştır. Böylece Tuğrul Bey, Selçuklu Devleti ve Abbasi Halifeliği'nin birleşmesi ile yeni bir İslam İmparatorluğu kurmuş oluyordu (Turan, 2017:134). Tuğrul Bey güvenilir adamlarından biri olan Emir Ay Tegin'i Bağdat şahneliğine tayin ederek 1057 yılında Bağdat'tan ayrılmıştır. Musul seferine çıkarak Kuzey Irak'ı Şiilerden temizleyen Tuğrul Bey 1058 yılında Bağdat'a döndü. Halife, Şii egemenliğine son verilmesi ve İslam'ın zaferi dolayısıyla Tuğrul Bey'i muhteşem bir törenle karşılamıştır. Tuğrul Bey bu karşılamada halifenin önünde yer öperek bu manevi makama hürmetini

göstermiştir. Halife de sultanı yanında kurduğu ikinci tahta oturtmuştur. Her iki tarafın yüksek düzeyli devlet adamlarının ve dönemin büyük âlimlerinin de katıldığı bu törende halife tarafından Tuğrul Bey'e çok kıymetli bir taç takılmış, hilatler giydirilmiş, altın kılıç kuşatılmış ve sancaklar verilmiştir. Bu tören ile halife Tuğrul Bey'i "*Dünya (doğunun ve batının) Sultanı*" (*Sultanü'l-meşrik ve'l mağrib*) ilan etmiş ve kendisine "*Dinin temeli*" (Rüknü'd-din) ve "*Halifenin Ortağı*" (Kasımu Emirül-Mü'minin) lakaplarını tevcih etmiştir (Turan, 2017:135).

Bu törenle devlet başkanlığı makamı açısından bazı siyasal ve hukuksal değişimler gerçekleşmiştir. Halife bu törende tüm siyasal yetkilerini Tuğrul Bey'e devretmiş ve böylece Tuğrul Bey, saygı gösterilmesi gereken bir kişilik haline dönüşmüştür. Doğal olarak halifelik makamı da Selçuklu Devleti'nin otoritesi altında sembolik bir kurum haline gelmiş oluyordu. Abbasi hilafetine dinî alan dışında hiçbir yetki tanınmamıştı. Bu gelişme ile birlikte İslam dünyasında bir anlamda din ve dünya işleri ayrılmıştır. Bu şekilde Abbasi halifesini ve devletini otoritesi altına alan Tuğrul Bey, Sünni İslam'ın sancaktarlığını ve İslam dünyasının liderliğini Türklere kazandırmıştır (Kaya, 2008:5). Bununla birlikte Selçuklular halifeye saygı gösterip değer vermişler, hilafet merkezine de ülkenin başkentinden sonra ikinci bir başkent nazarı ile bakmışlardır. Hilafet merkezini bir vilayetleri gibi gören Selçuklular, halifeyi de tebaaları olarak görmüşlerdir. Bu anlayış köklerini Türk devlet telakkisinden almaktadır. Zira Türkler fethedip ele geçirdikleri tüm yerleri yurtlarının parçası olarak görmüş ve hiçbir yerde geçici bir süreyle kalmayı düşünmemişlerdir (Özdemir, 2008b:323).

Tuğrul Bey'in hayatının sonuna doğru yaklaştığı yıllardaki en önemli olay olarak halifenin kızı ile evliliği görülmektedir. Tuğrul Bey'in hanımı olan Altuncan Hatun 1060 yılında ölmüş ve Rey şehrinde defnedilmiştir. Eşinin ölümünün ardından Tuğrul Bey uzun zaman çalışarak elde etmiş olduğu konumunu yapacağı bu evlilik ile taçlandırmak istemekteydi. Tuğrul Bey'in evliliğinin altında yatan siyasal neden Selçukluların Abbasi halifeliğine hükmetmesi ihtimali idi (Makdisi, 2009:142). Halifenin de tam da bu nedenle başlangıçta razı olmadığı bu evlilik Tuğrul Bey'in kararlı tutumu ve tehdide varan yoğun siyasal baskısı sonucunda gerçekleşebildi. 1063 Şubat'ında gerçekleşen düğünün ardından yaklaşık altı ay sonra, 4 Eylül 1063'te Tuğrul Bey vefat etti. Kendi evladı bulunmadığından ölümünden önce kardeşi Çağrı Bey'in oğlu ve yeğeni Süleyman'ı kendine halef

olarak belirlemişti. Tuğrul Bey'in yeğeni Süleyman'ı kendisine veliaht olarak belirlemesinde Süleyman'ın annesinin etkili olduğu iddia edilmektedir. Zira Çağrı Bey'in ölümünden sonra Tuğrul Bey kardeşinin Süleyman Bey'in annesi olan hanımı ile evlenmiştir (Turan, 2017:147).

Yaklaşık yirmibeş yıl hüküm süren Tuğrul Bey öldüğünde 70 yaşındaydı (Köymen, 1976:142). Ömrü seferlerde geçen bu hükümdar sabrı, metaneti, cesareti, sağlam muhakemesi ve enerjisi ile güçlü bir devletin temellerini atmıştır. Askerî yeteneği, siyasi zekâsı ve teşkilatçılığı ile tarihte kabile reisliğinden, geniş ve teşkilatlı bir devletin başkanlığına (hükümdar) yükselmeyi başaran az sayıdaki kişilerden birisidir (Özdemir, 2008b:134).

5. KURULUŞ SONRASI DÖNEMDE SELÇUKLULARDA DEVLET BAŞKANLIĞI

Tuğrul Bey, kendisinden sonra tahta geçmek üzere Çağrı Bey'in oğlu Ebu'l-Kasım Süleyman Bey'i halef seçmiş olmakla birlikte, herhangi bir veraset kuralı tanımayan eski Türk devlet geleneklerine göre hanedanın diğer üyelerinin de taht üzerinde hak iddiasında bulunma şansları vardı. Nitekim bu esnada ülkenin doğusu Çağrı Bey'in diğer oğlu Alparslan'ın idaresi altındaydı. Batıda ise Arslan Yabgu'nun oğlu Kutalmış'ın çıkardığı isyan gitgide büyümekteydi. Sistan hâkimi Musa Yabgu ve Çağrı Bey'in büyük oğlu Kirman hâkimi Karaaslan Kavurd Bey de taht üzerinde hak iddia etmekteydi.

Veliaht Süleyman, Vezir Amidülmülk el-Kündüri tarafından başkent Rey'de tahta çıkarıldı. Ancak bu kadar varis arasında yeni bir taht kavgası kaçınılmazdı. 1063 - 1064 yılları arasında varisler arasında amansız bir taht kavgası yaşanmış ve devlet olağanüstü bir saltanat buhranı içerisine girmiştir. Bu dönemde devlet parçalanmanın eşiğine gelmiştir. Alparslan, bütün saltanat davacılarını ve rakiplerini bastırarak başkent Rey'de Tuğrul Bey'in sarayında tahta çıkmıştır. Tahta çıkışının ardından adı hutbelerde okunmuş ve adına para basılmıştır. Alparslan amcasının yeni hanımı yani halifenin kızını Bağdat şahneliğine atadığı Ay Tegin'in refakatinde babasına göndermiştir. Halife Kaim Biemrillah 27 Nisan 1064 tarihinde Bağdat'ta Alparslan adına hutbe okuttu. Ayrıca sultana kılıç kuşatmak üzere bir elçi ile birlikte menşur, sancak ve hilat gönderdi. Sultan Alparslan Vezir Amidülmülk el-Kündüri'yi azlederek yerine Nizamülmülk'ü atadı. O, böylece daha merkezî bir devlet anlayışına geçmiş oluyordu.

Sultan Alparslan, oğlu Melikşah'ı Karahanlı hükümdarı Tamgaç Han İbrahim'in kızı Terken Hatun ile evlendirdi (1064). Böylece Karahanlı Devleti ile Selçuklu Devleti arasında akrabalık bağı kurdu. Sultan Alparslan uzak görüşlü bir devlet başkanı idi. Vefatından sonra oğulları arasında yaşanabilecek saltanat mücadelesinin önünü alabilmek için 1066 yılında Radgan'da düzenlediği bir törenle Melikşah'ı veliaht ilan etti. Onu, devlet adamları ve komutanların önünde mücevherlerle süslü Selçuklu tahtına oturttu. Önce kendisi biat edip, hazır bulunan devlet adamları ve komutanları da Melikşah'a biat ettirdi. Ardından devlet adamları ve komutanlardan bir tören alayı oluşturan Sultan Alparslan, oğlu Melikşah'ı bir ata bindirdi. Tören alayı atın arkasından yürürken Sultan Alparslan da bu atın eyer örtüsünü (gâşiye) omuzuna alıp atın birkaç adım önünde atı yedirmek suretiyle Müslüman Türk devletlerindeki başka bir âdeti yerine getirdi. Eyer örtüsünü omuzuna alıp hükümdarın bindiği atın önünde yürümek, Müslüman Türk devletlerinde itaat ve bağlılık sembolüydü (Koca, 2007:14). Sultan Alparslan daha sonra akrabaları ile oğullarını ülkenin idaresiyle görevlendirmişti.

1071 yılında kazandığı Malazgirt Zaferi ile Anadolu'nun Türk yurdu haline gelmesine zemin hazırlayan Sultan Alparslan 23 Kasım 1072 tarihinde vefat etmiştir. Alparslan, Tuğrul Bey gibi dindar biriydi ve hâkimiyetinin ve saltanatının devamının İslam'ın ve Sünniliğin zaferine bağlı olduğuna inanmıştı. Onun bu dinî ve millî görevi haleflerine ve Osmanlı hükümdarlarına miras olarak kalmıştır (Turan, 2017:192). Sultan Alparslan'ın hâkimiyet alanının genişliği dolayısıyla "Dünya sultanı" (*Sultanü'l- âlem*) denmiştir (İbnu'l Esir, 1991:79).

Selçuklu Devleti, en parlak yıllarını Sultan Alparslan'ın oğlu Melikşah döneminde yaşamıştır. Bu uzun dönemde yaklaşık 30 yıl vezirlik makamını elinde tutan Nizamülmülk'ün de payı oldukça büyüktür. Selçuklu Devleti bu dönemde Çin'den Akdeniz'e kadar uzanan bir dünya imparatorluğu haline gelmiştir. Ticaret yollarının kontrol altına alınması devleti ekonomik anlamda da büyük bir refaha kavuşturmuştur (Kafesoğlu, 1953:147).

Sultan Melikşah Kasım 1092'de Bağdat'ta vefat ettiğinde, cenazesi İsfahan'a nakledilerek kendisi tarafından inşa ettirilen Medrese-i Celali'ye defnedildi (Aka, 1989:106). Sultan Melikşah, ölümünün ardından yaşanması muhtemel taht kavgalarına karşı tedbir olarak 1087 yılında o an için on yaşında olan oğlu Ahmed'i veliaht tayin etmişti. Ancak Ahmed bir yıl sonra ölünce Melikşah oğullarının en

büyüğü ve en liyakatlısı olan Berkyaruk'u veliaht tayin ederek adını hutbelerde okutmuştu (Özaydın, 2001:15). Ancak bu kararından vazgeçen sultan, ölümünden kısa bir süre önce, Berkyaruk'u azlederek Terken Hatun'dan doğan beş yaşındaki oğlu Mahmud'u veliaht tayin etmişti.

Esasen Melikşah öldüğü zaman eşi Terken Hatun, onun vefatını taht sorununu düşünerek bir süre gizlemiştir. Bu arada ordu mensupları ile devlet adamlarına çok miktarda ihsanda bulundu. Onları kendi safına aldıktan sonra Halife Muktedi'ye başvurarak hutbenin oğlu Mahmud adına okunmasını talep etti. Böylece oğlunun sultanlığını meşrulaştırmış olacaktı. Halife birtakım şartlarla bu teklifi kabul etti ve beş yaşındaki çocuğa "Nâsırü'd-dünya ve'd-din" lakabı vererek hutbeyi onun adına okuttu. Böylece Terken Hatun'un oğlu Bağdat'ta sultan ilan edilmiş oluyordu (25 Kasım 1092). Bazı ilim adamları bu duruma itiraz etmişlerdir. Bunlar arasında İmam Gazali de vardır.

Öte yandan Nizamülmülk taraftarları da Melikşah'ın öteki oğlu Berkyaruk'u Rey şehrinde sultan ilan ettiler. Aynı zamanda Nizamülmülk'ün damadı olan Rey şehrinin valisi Ebu Müslim, değerli taşlarla süslenmiş altın bir tacı Berkyaruk'a giydirmiştir (Sevim ve Merçil, 1995:138). Karşılıklı mücadelelerden sonra 1093 yılında Sultan Berkyaruk ülkede hâkimiyeti sağladı. 1104 yılında vefat eden Berkyaruk'tan sonra kardeşi Mehmed Tapar, Selçuklu tahtına sahip olmuştur (1105).

Sultan Mehmed Tapar, saltanatı döneminde Şii İsmaililer ile sert bir şekilde mücadele etmiştir. O, İsmaili faaliyetlerini tamamen durduramasa da bu fırkanın yayılma hızını önemli ölçüde azaltmıştır. Selçukluların bütün çabalarına karşın marjinal bir muhalefet fırkası olan İsmaililer (Batıniler), başta Alamut Kalesi olmak üzere İran'daki dağlık ve korunaklı bölgelerde tutunmayı başardılar (Özgüdenli, 2018:225). Sultan Mehmed Tapar döneminin en önemli olaylarından biri de Haçlılara karşı verilen mücadeledir.

Sultan Mehmed Tapar buhranlı bir dönemde Selçuklu Devleti'ni iç ve dış düşmanlara karşı korumuş ve birliğini kurmuştur. 1118 yılında yakalandığı hastalıktan kurtulamayacağını anlayınca düzenlediği bir törenle 13 yaşındaki oğlu Mahmud'u tahta çıkarmış ve bütün devlet adamları ve emirlerini ona biat ettirmiştir. Sultan Mehmed Tapar eski Türk (Oğuz) geleneğine göre düzenlediği bu tören (toy) sonunda sofrasını ve sarayını da yağmalatmıştır (Turan,2017:233).

Öte yandan Selçuklu Devleti'nin doğusunu istikrarlı bir şekilde yönetmekte olan Sencer, ağabeyi Mehmed Tapar'ın ölümünden sonra tahta geçen yeğeni Mahmud'un hâkimiyetini tanımadı. Sencer, "Muizzü'd-din" lakabını alarak Merv'de kendi sultanlığını ilan etti. Ardından halifeye mektup göndererek destek istedi. Halife Müstazhir Billâh da hilat ve menşur göndererek Sencer'in hâkimiyetini onayladı (Özgüdenli, 2018:236). Sultan Sencer daha sonra yeğeni Sultan Mahmud'un üzerine yürümüş ve onu mağlup etmiştir. Kazandığı zafere rağmen Sultan Sencer yeğenine evladı gibi muamelede bulunmuş ve onu kızlarından Mah-Melek Hatun'la evlendirmiştir. Ayrıca Sultan Sencer yeğenini kendisine tâbi olması koşuluyla yeni kurmuş olduğu Irak Selçuklu Devleti tahtına oturtmuştur (Sevim ve Merçil, 1995:231). Ayrıca Sultan Sencer erkek evladı olmadığından onu kendisine veliaht tayin etmiştir.

Selçuklu Devleti'ni kısa sürede yeniden istikrara kavuşturan Sultan Sencer *Sultanü'l-a'zam* yani en büyük sultan ünvanını almıştır. Sultan Sencer damadı da olan yeğeni Mahmud'u veliahdı olarak göstermiş ve ona da *Sultanü'l-muazzam* ünvanını vermiştir (Bayındır, 2017:118).

Sultan Sencer bu sırada Selçuklu Devletinin idari yapısını da yeniden düzenlemiştir. Başkenti İsfahan'dan Merv'e nakleden Sultan Sencer, Horasan'ı imparatorluğun merkezi haline getirmiştir. Sultan Sencer devletin hâkimiyeti altındaki bazı kısımlarının yönetimini de diğer yeğenlerine bırakmıştır. Örneğin Irak-ı Acem eyaletinin yarısıyla birlikte Gilan bölgesini yeğeni Tuğrul'a; Fars eyaleti ile birlikte İsfahan ve Huzistan'ın bir kısmını diğer yeğeni Selçukşah'ın idaresine vermiştir (Özgüdenli, 2018:237).

Irak Selçuklu hükümdarı olan Sultan Mahmud 1131'de vefat etti. Bu tarihten itibaren Irak Selçuklu Devleti'nde taht ve iktidar kavgaları hiç eksik olmamıştır. Selçuklu hanedan üyeleri arasındaki taht kavgaları, meşruiyet kaynağı olan halifenin durumunu gün geçtikçe güçlendirmiştir.

Sultan Sencer ise 1157 yılında vefat ettiğinde yerine bırakabileceği erkek evladı yoktu. Onun vefatı ile Büyük Selçuklu Devleti tarihe karıştı. Esasen taht mücadeleleri yüzünden zayıflayan Selçuklu Devleti, Sencer'in yaklaşık kırk yılı bulan hükümdarlığı sırasında yeniden itibar kazanmış ve ikinci imparatorluk dönemini yaşamıştır.

6. SULTANLARIN EGEMENLİĞİNİN KAYNAĞI

1040 yılında resmen kurulan ve 1157 yılında tarihe karışan Büyük Selçuklu Devleti'nde devlet idaresi Tuğrul Bey döneminden başlayarak düzenli bir şekilde sokulmuştur. Bu teşkilatlanmada Türk hükümdarlarında kuvvetli bir şekilde yaşayan hâkimiyet anlayışı ve devlet teşkilatı geleneklerinin önemli rolü vardır. Selçuklularda hâkimiyetin tek temsilcisi “es-sultanü'l-a-zam” ünvanı ile anılan hükümdardır. Selçukluların ünlü devlet adamı Nizamülmülk, meşhur eseri Siyasetname'de “Allah'ın her çağda halk arasından birini seçerek onu hükümdarlara yaraşır birtakım özelliklerle donattığını ve dünya işleri ile kamu düzeninden onu sorumlu kıldığını” ifade etmektedir (Nizamülmülk, 2018:11). Nizamülmülk'ün bu ifadesinden hükümdarın iktidarının kaynağının Tanrısal nitelikte olduğu ve onun adına hükümdarlık yaptığı anlaşılmaktadır.

Türk inancına göre hükümdarlar Tanrı'nın lütfu “kut” vasıtasıyla dünyadaki insanları yönetmek üzere görevlendirilir. Selçuklu hükümdarları da bu anlayışı devam ettirerek Tanrı'nın yönetim görevini kendilerine verdiğine inanmaktaydılar. Mesela Sultan Alparslan'a göre Tanrı, kendisinden hoşnut olmuş ve insanları yönetmek ve işleri yoluna koymak için onu görevlendirmiştir (Köymen, 1992:69).

Eski Türklerde 'kut' kavramsallaştırması ile çözümlenen hâkimiyetin menşei sorunsalı İslam'ın kabulü ile birlikte yeni ve farklı bir yapı kazanmıştır. Eski Türklerde Gök-Tanrı'nın gölgesi olan dünyevi iktidar İslam'ın kabulünün ardından “Allah'ın yeryüzündeki gölgesi”ne dönüşmüştür. Sonuç itibarıyla Tanrı'nın yetkilendirdiği hükümdarın güç ve yetkisi Selçuklular tarafından devletin bekası ve meşruiyeti yönlerinden tam bir onay ve kabul görmüştür. Eski Türk devlet geleneği ve İslam inanç ve esaslarının bağdaştırıldığı bu yapıda Selçuklu hükümdarları iktidara Allah'ın yardımı sayesinde oturduklarına ve soylarının da kutlu hanedanın bir boyu olan Kınık'tan geldiğine inanmış ve buna halkı da razı etmişlerdir. Selçuklu sultanları devlet-iktidar-din üçlemesini böylece dönüştürüp uygulamaya sokmuşlardır (Coşkun, 2016:129).

İlk Türk devletlerinden beri görülen siyasi erkin (devlet başkanının) denetlenmesini sağlayan “töre” anlayışı da İslamiyet'in kabulüne rağmen etki ve gücünden çok fazla bir şey kaybetmemiştir. Fakat töre, şerî kurallar eşliğinde zamanla içeriğinden uzaklaşmış ve örfi hukuka dönüşmüştür. Ancak bu dönüşüm

hâkimiyet anlayışına ve güçlü devlet yönetimine devamlılık kazandırmıştır. Eski Türk devlet geleneğinde hükümdarın keyfiliğinin önüne geçmede bir çeşit denetim aracı olarak işlev gören töre İslam'ın kabulü ile birlikte dinî kuralların baskınlığı karşısında yok olmamıştır. Bu hukuki gelenek ulema tarafından da zaman zaman din dışı uygulamalar olarak değerlendirilse de yapılması uygun görülen uygulamalar olarak şeriatın üzerine bina edilen yeni bir sentez ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda örfi geleneğin inşasındaki en önemli rol, Selçuklu Devleti'ne ve özellikle de Selçuklu sultanlarına aittir (Uğurlu ve Yılmaz, 2011:958). Bu sentez, bir taraftan hükümdarın töre ile birlikte dinî açıdan da denetlenmesinin önünü açarken diğer taraftan mutlak bir siyasal güç olarak, töreyi kodifiye eden ve yeni töreler koyarak devleti güçlendiren bir kuvvet olma niteliğini güçlendirmesine katkıda bulunmuştur. Zira sultanın buyrukları ve ağzından dökülen sözleri kanundu. Hükümdar bazen danışmak amacıyla çeşitli kurullar kurar ve sorunlar buralarda tartışılırdı; fakat son kararı vererek alınan kararı uygulayıp uygulamama yetkisi kendisine aitti (İslam Ansiklopedisi, 2009:389).

Büyük Selçuklu sultanlarının tüm uğraşı ve mücadelelerine rağmen devleti hanedan üyelerinin ortak malı kabul eden Türk siyasi hukukunu bozmak ve saltanat usulünü değiştirmek imkânı bulunmadığından her sultanın ölümü bir taht kavgasına bu da parçalanmaya sebebiyet vermekteydi. Selçuklu sultanlarının hemen hemen tamamı sağlıklarında taht varislerini tayin etmişlerse de durum değişmemiş ve onların iradesi hukuki bir meşruiyet kaynağı oluşturmamıştır. Hakan (kağan) ve imparator karşılığı olarak kullanılan sultan ünvanı bu anlamını Selçuklular ile birlikte kazanmış ise de bu en yüksek otorite ile dahi Selçuklu sultanları, dönemin Sasani, Bizans, Gazne hükümdarları gibi mutlak otoriteyi temsil etmemiş, melikler, beyler ve emirler üzerinde ancak bir derece farkıyla en yüksek makama sahip bulunmuşlar ve eski Türk kağanları durumunda kalmışlardır (Turan, 2017:306). Yani Selçuklu sultanları Sultan Sencer'in "Sultanü'l-a'zam" ünvanını aldığı zamanda dahi mutlak hükümdar kimliğini kazanmamıştır. Ancak bu yapı bir yandan da devletin başına kudretli kişiliklerin geçmesine de imkân sağlamaktaydı. Nitekim Selçuklu Devleti'nin imparatorluğa dönüşmesi ve kudretli yapısı Tuğrul Bey, Alparslan, Melikşah ve Sencer gibi büyük şahsiyetler sayesinde mümkün olabilmiş onların ölümleri devletin sarsılması ve yıkılması ile sonuçlanmıştır. Büyük Selçuklu hanedanının çöküşüne rağmen onların yerine geçen Türkiye Selçukluları fiiliyatta Selçuklu devrini devam ettirmiştir.

Selçuklu Devleti'nin kuruluşunun ardından İslam ümmetinin ruhani lideri olarak görülen halifenin yanında bir de dünyevi otoriteyi temsil eden sultan ortaya çıkmış ve hâkimiyet bu ikisi arasında bölüşülmüştür. Bu bölüşüm sonucunda dinî ve uhrevî konular halifeye düşmüş; dünyevi konular ise sultana geçmiştir. Dinsel ve uhrevî bakımdan sultan halifeye, siyasal anlamda halife ise sultana muhtaç konuma gelmiştir. Halifelik çökmekte olan konumunu Selçuklular sayesinde kurtarmış ve manevî otoritesini bütün İslam dünyasına hâkim kılma imkânına kavuşmuştur. Diğer yandan Selçuklu sultanları da hilafet makamı ile siyasî kudretlerine yeni bir destek elde etmişlerdir. Selçuklu sultanlarına verilen "Kasımu Emir'ül Müminin" (Halifenin ortağı) ünvanı da bu destekten doğmuştur. Selçuklu hanedanı İslam'a hizmetleri ve bu sıfatları dolayısıyla Türk-İslam dünyasında bir nevi kutsiyet kazanmış, asırlar boyu saltanatın Selçuklu soyuna aidiyeti hiçbir şekilde sorgulanmamış ve Büyük Selçukluların çöküşünün ardından Türkiye Selçuklu hanedanı bu kutsî konumunu korumuştur. Halifeler zaman zaman siyasî çalkantılardan yararlanarak siyasî otoritelerini kurmaya çalışsalar da nispeten zayıf Selçuklu sultanları dahi sultanlık hukukun korunmasında çok titiz davranmışlar ve halifeyi manevî ve dinî işler dışına çıkarmaya zorlamışlardır (Turan, 2017:307-308). Selçuklu Sultanları kimi zamanlarda halifelere kuvvet kullanarak da müdahalede bulunmuşlardır. Örneğin Halife Râşid Billâh, Sultan Sencer ile Irak Selçuklu hükümdarı Mesud'un isimlerini hutbeden çıkarıp da ordu toplamaya başlayınca, Irak Selçuklu Sultanı Mesud halifenin üzerine yürümüş ve Bağdat'ı terk etmeye zorlamıştır. Ardından da Sultan Sencer'in talimatı ile Muktefi'yi Râşid'in yerine halife ilan etmiştir (Özdemir, 2008b:342-343).

7. HÂKİMİYET SEMBOLLERİ

Selçuklu dönemindeki hâkimiyet alametlerini şu şekilde sıralayabiliriz: Selçuklu hükümdarlık alametlerinin en önemlilerinden biri sultanların adına okunan hutbelerdir. Hutbelerde öncelikle Abbasi halifesinin, sonra da Selçuklu hükümdarının adı anılırdı. Ancak Halep Selçuklu hâkimi Rıdvan bu geleneği bozmuş ve hutbeyi Fatîmî halifesi adına okutmuştur. Fakat Sünî-İslam dünyası bu konuda sert tepki gösterince dört hafta sonra bu uygulamayı terketmiştir (Hacıgökmen, 2012:179).

Hükmetme gücünün en önemli maddî simgeleri taht ile taçtır. Bu bağlamda, Selçuklu hükümdarları da çeşitli törenlerde ve özellikle kabul merasimlerinde

tahtlarına otururlardı. Elçilerin ve devlete bağlı ülkelerin hükümdarlarının kabulünde bu taht törenlerinin çok daha gösterişli olduğunu belirtmek gerekir. Sultanlar ikamet ettikleri yerlere ve seferde iseler bu seferin özelliklerine göre değişik tahtlar kullanmışlardır. Selçuklu hükümdarları tahta çıkış törenlerinde (cülus), kabullerde ve açık alan gösterileri ile törenlerinde ‘taç’ takarlardı. Mesela Abbasi halifesi Kaim Biemrillah, siyasal otoritesini Tuğrul Bey’e devrederken, Bağdat’ta düzenlenen törende ona taç giydirmiştir (Yazıcı, 2002:296).

Tahta cülus eden hükümdarlar öncelikle üzerlerinde isim ve ünvanları bulunan para (sikke) bastırırlardı. Tespit edilebilen ilk Selçuklu sikkesi Sultan Tuğrul Bey zamanında (1041-1042) Nişabur’da darbedilmiştir (Çetin, 2006:183). İstisnaları bulunmakla birlikte Selçuklu sikkelerinin ön yüzünde Oğuz Türklerinin egemenlik simgesi olarak bilinen ok ile yay yer almaktadır. Büyük Selçuklu sikkelerinde genellikle Abbasi etkileri hâkimdir.

Türk kültüründe hakan çadırı olarak bilinen otağ da önemli hâkimiyet simgelerinden biridir. Otağ zaman içerisinde saltanat çadırına dönüşmüştür. Selçuklularda hargah, seraperde veya süradık olarak da adlandırılan saltanat çadırının muhafaza edildiği yerden çıkarılması ve kurulması sefere işaret etmektedir. Çadırın kurulduğu yer çıkılacak seferin yönüne de ışık tutmaktadır. Selçuklularda saltanat çadırlarında kırmızı renk tercih edilmekteydi (Kütük, 2014:149).

Mühür işlevi gören hükümdar yüzükleri hükümdarlık sembollerinden biri olarak kabul edilmiştir. Yüzük, altından yapılmakta ve kıymetli taşlarla süslenmekteydi. Abbasi halifeleri Selçuklu hükümdarlarına hilatle birlikte mühür-yüzük de gönderirlerdi. Mesela, Abbasi Halifesi Kaim Biemrillah Selçuklu Sultanı Tuğrul Bey’e doğu ve batının sultanı ünvanını tevcih ederken oldukça gösterişli bir mühür-yüzük de hediye etmiştir (Oruç, 2017:344). Mühür-yüzükler evrakların mühürlenmesi işleminde kullanıldığı gibi sultanın yetkilendirdiği bir kişiyi belirten bir araç olarak da kullanılmıştır. Mühür-yüzüğün bir başkasına geçmesi bazen sultanın öldüğünü de ifade etmektedir.

Bunların dışında, bayrak, sancak, saltanat şemsiyesi (çetr), hilat, nevbet, tevki ve tuğra, çizme, kılıç, kemer, eyer örtüsü de saltanat simgesidir (İslam Ansiklopedisi, 2009:390).

8. SELÇUKLU SARAY TEŞKİLATI

Büyük Selçuklular Rey, Bağdat, İsfahan, Merv, Nişabur ve Hemedan gibi kentlerde saraylar yaptırmışlardır. Saray devlet başkanının (hükümdar) kendisi ve ailesinin yaşadığı yer olarak önemlidir. Sarayda önemli başlıca noktalar büyüklük ve düzendir. Saray teşkilatının en önemli görevi bu hususları sağlamaktır. Sultan Melikşah ve Sencer dönemi saray teşkilatının zirve dönemlerini oluşturmaktadır (Sevim ve Merçil, 1995:505). Saray teşkilatı doğrudan hükümdara bağlıydı ve sarayda görevli herkesin görev tanımı çok net bir şekilde yapılmıştı. Hiçbir görevli yetkisini aşmayı göze alamazdı ve buna kesinlikle müsaade edilmezdi.

Saray görevlileri içinde sultandan sonraki en büyük kişilik Büyük Hacıb'tir. Büyük Hacıb'in görevi sultan ile Büyük Divan arasındaki bağlantıyı sağlamaktır. Emirlik rütbesine sahip olan Büyük Hacıb, gulam (köle) sistemi içinde yetişmiş asker sınıfa mensup bir kişiydi. Büyük Hacıb hükümdarın çok güvendiği şahıslardan biri idi ve sarayın her türlü işinden sorumluydu. Büyük Hacıb'in emri altında alt düzeyde hacibler vardı. Bu haciblerin arasında orduda komutanlık yapan ve seferlere katılanlar da bulunmaktaydı. Sultanla vezir arasında haberleşmeyi sağlayan vekil-i der adlı görevliler bir tür aracılık işlevi görmekteydi. Vekil-i has (üstadüddar) ise devletin gelirlerinden bir bölümünü sarayın ışesi için harcardı. Hükümdarın oğulları ve maiyetindekilerin işleri de onun görevleri arasındaydı. Görevi hükümdarın verdiği cezaları uygulamak olan Emir-i Hares ise Selçuklu tarihi boyunca Büyük Hacıb'ten sonra gelen yüksek görevli saray mensuplarından birisi olmuştur.

Sarayda çeşitli görevliler yer alırdı. Nedimler hükümdarın eğlenmesinden, saray öğretmenleri ise çocuk ve gulamların eğitilmesinden sorumluydu. Mutrib adı verilen görevliler çalgı eşliğinde şarkı söyler, sakiler ise hükümdara ve saray misafirlerine içecek ikram ederlerdi. Av işleri ile bazdar ilgilenir; hükümdarın giyim kuşamına camedar bakardı. Mutfak işleri ve sultan sofrasının düzenlenmesinden hansalar sorumluydu. Yemek ve namaz öncesi abdestte leğen ve ibrik tutanlara taştdar adı verilirdi. Emir-i ahur ise başta sultanınkiler olmak üzere saray hayvanları ile ilgilenirdi. Emir-i âlem bayrağı taşıır; emir-i candar ise sultan ile sarayı koruyan muhafızlara komuta ederdi. Sultanın sofrasını denetleyen ve suikast ihtimaline karşı yemeklerin tadımını yapan kişiye emir-i çaşnigir, sultanın silahını taşıyan ve silah depolarına nezaret eden görevliye emir-i silah, hükümdar ile yüksek düzey

devlet görevlilerinin iştirak ettiği toplantıları düzenleyen görevliye de emir-i meclis denmekteydi. Buraya kadar sayılan görevliler ekâbir-i has yani yönetimde yer alan saray büyükleri olarak anılmaktadır (Aghdam, 2011:286). Yönetimde yer alan saray küçükleri ise maskara, müneccim, ferraş, meşaleciler emiri, emir-i mahfil, hadim, cellad, tercüman, derbanan vb. görevleri kapsamaktadır.

Selçuklu sultanları tahta törenle çıkarlardı. Taht törenlerinde hükümdarlar halka cülus bahşişi dağıtırdı. Sultanlar tahta çıkış törenlerinden sonra atalarının türbelerini ziyaret etme geleneğini de başlatmışlardır. Büyük Selçuklularda ilk mezar ziyaretini Sultan Alparslan yapmıştır. Sultan Alparslan Cend şehrindeki dedesi Selçuk'un mezarını ziyaret etmiştir (Sevim ve Merçil, 1995:507). Sultan Melikşah da Suriye seferinden dönüşte Merv'de babası Alparslan'ın mezarını ziyaret etmiş ve Akdeniz kıyısından getirdiği kumları onun mezarına koymuştur (Turan, 2014:205).

Selçuklu sultanlarının saraydaki yaşamı resmî ve özel olmak üzere iki kısma ayrılmaktaydı. Selçuklu Devleti'nin ana yönetim merkezi ve devlet başkanının ikametgâhı konumundaki sarayda harem ve selamlık olmak üzere başlıca iki bölüm bulunmaktaydı. Harem sultanın eş ve cariyelerinin yaşadığı kişisel bölümleri içermekteydi. Selamlık ise sultanların resmi ve özel toplantılarının yapıldığı, kabullerin gerçekleştiği ve devletin yönetimi noktasında kararların alındığı bölümdür.

9. SELÇUKLU DİVAN TEŞKİLATI

Büyük Selçuklu Devleti idari teşkilatında merkezde veya hükümdarın bulunduğu yerde en büyük kurum Büyük Divan (Divan-ı Saltanat)'dır. Büyük Divan devletin işlerinin yürütülmesini sağlayan kuruluştur. Büyük Divan'a "sahip divan-ı saltanat" ya da "sahip divan-ı ala" ünvanı verilen vezir başkanlık ederdi (Kafesoğlu, 1953:368). Büyük Divan ikinci derecedeki dört divandan oluşmaktaydı. Bunlar:

- Divan ül inşa vet-tuğra (iç ve dış yazışmalar)
- Divan üz zimam ve'l istifa (hazine ve maliye)
- Divan ül arz'ül-ceyş (harp divanı) ve
- Divan-ı israf-ı memalik (genel teftiş)'tir.

Günümüzdekianlamıyla bir nevi bakanlar kurulu olarak değerlendirilebilecek olan Büyük Divan'ın başındaki vezir de başbakan olarak görülebilir. Büyük Divan,

vezirin riyasetinde toplanarak devlet işlerini karara bağlıyor ve alınan kararlar diğer üyelerce imzalanıyordu. Dış ülkelerin elçileri de devlet başkanı olan sultanın önüne çıkarılmadan önce bu divana getirilmekteydi.

Büyük Divan vezirin başkanlığında toplanmakla birlikte ilk zamanlarda sultanların bu divana başkanlık ettiği de görülmektedir. Olağanüstü dönemlerde de sultanlar divana başkanlık etseler de genel işleyiş vezirin başkanlığı şeklinde yürümüştür (Tokan, 2015:98).

Selçuklularda Divan-ı Ala haricinde de divanlar bulunmaktaydı. Divan-ı Berid merkezin eyaletlerle olan haberleşmesini düzenliyor ve ülke topraklarında gelişen önemli olayları başkente bildiriyordu. Divan-ı Has sultanın şahsına ait olan gayrimenkullerin idaresini yürütüyordu. Divan-ı Evkaf-ı Memalik ise vakıflar üzerindeki devlet kontrolünü sağlayarak gerekli görülen hallerde vakıfların idaresini devralıyordu. Bu anlamda bu divanın bugünkü Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi işlev gördüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. Haksız şekilde elde edildiği gerekçesiyle sultanın emriyle el konulan malların tasfiyesi ve dağıtımı ise Divan-ı Müsadere tarafından gerçekleştiriliyordu. Bunların dışında hükümdarların hatunlarının emirlerinde işlem yürüten divanlar da bulunmaktaydı.

Selçuklu Devletinde önemli divanlardan bir diğeri de Divan-ı Mezalim'di. Selçuklu Devleti'nde zulme uğrayanların ve memurlardan şikâyeti olan halkın başvuracağı yer bu divandı. Selçukluların ünlü veziri Nizamülmülk'ün eseri Siyasetname'de aktardığına göre sultan haftada iki gün Divan-ı Mezalim'e başkanlık ederdi (Nizamülmülk, 2018:17). Halk dilekçe ile veya bizzat sultan önünde şikâyetini arz edebilir; hükümdar da bunları sonuçlandırıp yazılı emirler verirdi. Divan-ı Mezalim'in verdiği kararlar askerî vali veya polis konumundaki şihneler ile bunların memurları veya askerler tarafından yerine getirilirdi. Selçuklu hükümdarları başlangıçta Divan-ı Mezalim'e bizzat başkanlık ettilerse de sonraları başkanlığa merkezde vezir veya kadıları, eyaletlerdeyse Selçuklu melik ya da emirlerini vekil olarak görevlendirdiler (Sevim ve Merçil, 1995:510).

10. HANEDAN KADINLARI (HATUN)

Selçuklularla ilgili son olarak hatunların konumu hakkında bilgi vermek gerekmektedir. Türk devlet geleneğinde hatun-kağan ikilisinin birlikte elçi ve konuk ağırlaması anlayışı Selçuklular döneminde de devam etmiştir. Hatunlar,

hükümdarlar nezdinde başkaları adına şefaatte bulunarak hükümdarların itibarının artmasını sağlarken, devlet başkanında olması gereken af, atfet ve merhamet duygusunu yaşatmaya, güç ve merhamet duygusunu dengelemeye çalışmışlardır (Can, 2011:397).

Selçuklular döneminde hükümdar eşi hatunlar devlet idaresini de yönlendirmişlerdir. Ellerindeki imkânlar ve teşkilatlar sayesinde bizzat iktidar mücadelelerine katılmışlardır. Eşleri ya da çocuklarının yokluğunda veya oğulları yaşça küçük olduğunda vasi veya naibe sıfatı ile başa geçerek devleti idare etmişlerdir. Eşi Erbasgan'ı kurtarmak amacıyla Yabgulu Türkmenlerini emri altında bir araya getirip harekete geçecek kadar siyasi konumda etkili olan Sultan Alparslan'ın kız kardeşi Gevher Hatun, bu konudaki en önemli örneklerden biridir (Terzi, 2012:19). Askerî maiyyetini en etkili şekilde kullanan hatunlardan biri de Sultan Melikşah'ın eşi Terken Hatun'dur. Terken Hatun'un kendisine bağlı 12,000 kişilik bir süvari birliği bulunmaktaydı. Melikşah'ın ölümünden sonra Terken Hatun hazineden yüklü miktarda para dağıtmış ve bu sayede askerlerin desteğini de arkasına alarak iktidar mücadelesinde ciddi bir desteğe kavuşmuştur.

Selçuklularda hatunlar sarayda hükümdarın yanında ikamet etmekteydiler. Ancak hatunlardan geçici olarak ya da devamlı surette başka şehirlerde yaşayanlar da bulunmaktaydı. Merkezde bizzat hükümdarın yanında yaşayıp yaşamamasına bakılmaksızın hatunların emrine küçük ölçekli bir teşkilat tahsis edilmekteydi. Askerî yönü de bulunan bu teşkilatta idari görevliler olaraksa hatunun gelirlerini yöneten bir hazinedar, hususi vezir ve ihtiyaç duyulan diğer kişiler bulunmaktaydı. Mesela Altuncan Hatun kocası Tuğrul Bey üvey kardeşi İbrahim Yinal'ın emri altındakiler tarafından Hamedan şehrinde muhasara altına alınınca Bağdat'ta bulunan Oğuzları toplayıp buradaki mal ve silahları yağmaladıktan sonra oluşturduğu ordunun başında Hamedan'a yola çıkmış, Tuğrul Bey bu yardım sayesinde İbrahim Yinal'ı mağlup etmeyi başarmıştır. Altuncan Hatun tehlikeli ve kritik bir dönemde almış olduğu cesur bir karar ile hem eşinin hem de Selçuklu Devleti'nin geleceğini kurtarmıştır. Altuncan Hatun'un bu gayreti O'nun devlet kurtaran Türk anası olarak hatırlanmasını sağlamıştır (Kuşçu, 2016:187).

Sultan Mehmed Tapar, Azerbaycan eyaletini divan teşkilatı, emirleri ve askerleri ile birlikte bir menşur ile amcazadesi Melik İsmail'in kızı olan hatunu Gevher Hatun' un idaresine vermişti (Turan, 2017:233-234). Bu örnek de kadınların

devlet hayatındaki önemini açık bir şekilde göstermesi bakımından anlamlıdır.

Selçuklular Dönemi'nde hanedan üyesi kadınların elçilik vazifesi yürüttükleri de bilinmektedir. Mesela, kocasının ölümünden sonra Kavurd Bey'in hatunu oğlu Turan Şah'ı sultan yaptırmak amacıyla Kirman'dan Büyük Selçuklu başkenti İsfahan'a gelmiş ve Sultan Melikşah'ın huzuruna çıkmıştır.

Bununla birlikte bazı hatunların iktidar mücadelelerindeki rolleri kimi zaman devletin sarsılmasına sebep olacak derecede olumsuz sonuçlar da doğurmuştur. Örneğin, Sultan Melikşah öldüğünde, beş yaşında bulunan oğlu Mahmud'un tahta çıkmasını sağlayan Terken Hatun'un iktidar mücadelesi, oğlunun 13 Ekim 1094'deki ölümüne kadar devam etmiş ve devletin ciddi bir sarsıntı geçirmesine neden olmuştur. Melikşah'ın bir diğer eşi Zübeyde Hatun da oğlu Berkjaruk'un hükümdar olmasını sağlamak amacıyla çok çaba harcamıştır. Taht için siyaseten çok çaba harcayan Zübeyde Hatun oğlunun hükümdar olmasından sonra da vezir Müeyyidü'l-Mülk'ün görevden azlinde önemli bir rol oynamıştır (Merçil, 2011:246).

Dolayısıyla Selçuklular döneminde hükümdar eşi olan kadınların durumu, İslamiyet'in kabulü ile birlikte birtakım değişikliklere uğramasına karşın, onlar, askerî, siyasi, hukuki, sosyal, ekonomik, kültürel ve dinî hayatta aktif rol oynayarak İslamiyet öncesinde sahip olduğu haklarını kullanmış ve aktif rol almaya devam etmiştir.

SONUÇ

Türklerin en belirgin özelliklerinden biri kuvvetli bir teşkilatçılık yeteneklerinin bulunmasıdır. Bu nedenle Türkler tarih boyunca devletsiz kalmadan yaşamlarını sürdürmüşlerdir. Dünya üzerinde sürekli olarak bir ya da birkaç Türk devleti bulunmuş, ömrünü tamamlayanların yerine onların mirasçısı konumunda başka devletler kurulmuştur.

Tarihte bilinen Müslüman ilk Türk Devleti Karahanlılar'dır. Ancak Müslüman Türkler tarafından kurulan ilk Türk Devleti ise Selçuklu Devletidir. Başka bir ifade ile Karahanlılar kurulduklarında Müslüman değilken ve daha sonra İslam'ı seçerken Selçuklular kuruldukları andan itibaren bir Türk-İslam Devleti olmuşlardır. Bu yönüyle Selçuklular devri Türk tarihi açısından önemli bir dönemi oluşturmaktadır.

Selçuklular kurmuş oldukları güçlü devlet yapısı sayesinde Abbasi halifelerini de nüfuzları altına almışlar ve halifelik makamı Selçuklu devlet başkanı olan sultanların otoritesi altında sembolik bir kurum haline gelmiştir. Halifeler tüm siyasal yetkilerini Selçuklu sultanına devrederek sadece ruhani yetkileri bulunan birer kişiliğe dönüşürlerken bir anlamda da din ve dünya işleri de birbirinden ayrılmıştır. Selçuklu devlet başkanları (sultan) Abbasi Halifesini ve Devletini otoriteleri altına alarak Sünni İslam'ın bayraktarlığını ve de İslam dünyasının liderliğini Türklere kazandırmışlardır.

Selçuklu devlet başkanlarının önde gelenlerinden biri olan Sultan Alparslan 1071 yılında kazandığı Malazgirt Zaferi ile Anadolu kapılarını Türklere açarak Anadolu'nun Türk yurdu haline gelmesine zemin hazırlamış ve bir anlamda Türkiye Cumhuriyeti'nin temellerini atmıştır. Bu anlamda bugünkü devletimiz Türkiye Cumhuriyeti, Selçuklu Devleti'nin mirasçısı olarak da görülebilir. Karahanlıların Müslümanlığı kabulünden sonraki dönem İslam kültürü ve medeniyetinin Türk kültür ve medeniyeti ile karışıp kaynaşmasının ilk dönemini oluşturmaktadır. Ancak bu kaynaşma asıl olarak Selçuklular zamanında gerçekleşmiş, sosyal ve kültürel kaynaşmanın yanı sıra idare teşkilatında da yeni döneme uyum sağlanmaya başlanmıştır. Devlet başkanları sultanların meşruiyeti, eski Türk yönetim anlayışındaki “kut” ilkesinden vazgeçilerek, halifeden alınan “tanıma”ya dayandırılmaya başlamıştır. Yani iktidarın kaynağı artık doğrudan Tanrı'ya değil halifeye dayandırılmaya başlamış olmaktadır.

Eski Türk devletlerinde ve Karahanlılar'da olduğu gibi Selçuklularda da devlet hukuki anlamda hanedanın müşterek malı sayılmaktaydı. Bu nedenle Selçuklu Devleti eski Türk feodal geleneklerine göre hanedan arasında paylaşılmıştır. Selçuklu devlet başkanlarının (sultan) tamamına yakını sağlıklarında veliaht tayin etmişlerse de durum değişmemiş ve onların bu yöndeki iradesi yerine geçenler için meşruiyet kaynağı oluşturmamıştır. Eski Türk devletlerindeki hakan (kağan) ve diğer devletlerdeki imparator karşılığı olarak kullanılan sultan ünvanı bu anlamını Selçuklular ile birlikte kazanmış olsa da bu en yüksek otorite ile bile Selçuklu devlet başkanları (sultan) dönemin Sasani, Bizans ve Gazne hükümdarları gibi mutlak otoriteyi temsil etmemiş, melikler beyler ve emirler üzerinde ancak bir derece farkıyla en yüksek makama sahip bulunmuşlardır.

Selçuklular döneminde kadınlar da devlet yönetiminde etkin rol üstlenmeye devam etmişlerdir. Eski Türk devletlerinden miras alınan “hatun” anlayışı bu dönemde de sürmüş ve kadınlar bazen bizzat bazen de naiblik yoluyla devlet başkanlığı da dâhil olmak üzere devlet yönetiminde aktif rol oynamışlardır.

Selçuklular kendilerinden sonra gelen Anadolu Selçukluları, Anadolu Türk Beylikleri ve Osmanlı Devleti idarelerini de etkilemiş ve biçimlendirmiştir. Osmanlı Devleti’nin idari kurumları ve özellikle de devlet başkanlığı kurumu Anadolu Selçukluları ve Anadolu Türk Beyliklerinin devamı şeklinde meydana gelmiştir. 11. yüzyılda oluşan Selçuklu idaresi İslami kuralları Türk örf ve gelenekleri ile sentezleyerek oluşturduğu yönetim pratiği ile ardılı olacak Türk devletlerini etkileyecek bir idari teşkilatlanma ortaya koymuştur. Selçuklular ve devamında Osmanlılar eski Türk devletlerinin bey-hakan ve töre-kanun geleneğini uygulamaya koyarak, bunu kurdukları devletlerin başkanlarının (hükümdar) gücünün ana unsuru haline getirmişlerdir.

KAYNAKÇA

Aghdam, Y.A.G. (2011). *Selçuklularda Saraylar ve Saray Teşkilatı*. Tarih İncelemeleri Dergisi, 26(1), 285-287.

Aka, İ. (1989). *Selçuklu Sultanlarının Ölümleri ve Gömüldükleri Yerler, I. Büyük Selçuklular*. Türk Kültürü Araştırmaları Dergisi, 27(310), 99-110.

Ayan, E. (2012). *Büyük Selçuklu Devletinin Temelleri Atılırken Siyasi Meşruiyet Süreci*. Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, 3(5), 17-37.

Bayındır, A. (2017). *Sultan Sencer (Sancar) Dönemi (1119-1157) Selçuklularda Taht Mücadeleleri*. Gaziantep University Journal Of Social Sciences, 16(1), 115-128.

Can, S. (2011). *Büyük Selçuklu Devleti’nde Siyasi Gücün Kadınlar Tarafından Kullanılması. Ortaçağ’da Kadın* içinde, İstanbul: Lotus Yayınları.

Coşkun, Ö. (2016). *Türk Yönetim Sistemi Üzerine Kısa Değerlendirme*. The Journal of International Lingual, Social and Educational Sciences, 2(2), 126-135.

Çetin, K. (2006). *İran’dan Anadolu’ya Selçuklu Paraları*. Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi, 29,183-194.

Çubukçu, İ.A. (1965). *Hicri 5. / Miladi 11. Yüzyılda İslamda Siyasi ve Dini Durum*. Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, 13(1) 39-44.

Günaltay, M.Ş. (1943). *Selçuklular'ın Horasan'a İndikleri Zaman İslam Dünyasının Siyasal, Sosyal, Ekonomik ve Dini Durumu*. Türk Tarih Kurumu Belleten Dergisi, 7(25),59-99.

Hacıgökmen, M.A. (2012). *Türkiye Selçuklu Sultanlarının Kitabelerde Geçen Bazı Ünvanları ve Bunların Selçuklu Siyasetine Yansımaları*. Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi, 31, 173-190.

İbnu'l Esir (1991). *İslam Tarihi* (El-Kamil Fit Tarih) 10.Cilt, (A. Özaydın, Çev.) İstanbul: Bahar Yayınları.

Kafesoğlu, İ. (1953). *Sultan Melikşah Devrinde Büyük Selçuklu İmparatorluğu*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları.

Kafesoğlu, İ. (2004). *Türk Milli Kültürü*. İstanbul: Ötüken Neşriyat.

Kaya, S. (2008). *Büyük Selçuklular Döneminde Bağdat*. Akademik Bakış Dergisi, 15, 1-16.

Koca, S. (2007). *Selçuklu İktidarının Belirlenmesinde Rol Oynayan Güçler ve Melikşah'ın Büyük Selçuklu Tahtına Çıkışı*. Gazi Türkiyat Türkoloji Araştırmaları Dergisi, 1(1), 9-33.

Köymen, M.A. (1972). *Alparslan ve Zamanı*. Ankara: Başbakanlık Kültür Müsteşarlığı Kültür Yayınları.

Köymen, M.A. (1976). *Tuğrul Bey ve Zamanı*. İstanbul: Kültür Bakanlığı Eserleri.

Köymen, M.A. (1992). *Büyük Selçuklu İmparatorluğu Tarihi*, III. Cilt, Alparslan ve Zamanı. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Kurat, A.N. (1972). *4-18 Yüzyıllarda Karadeniz Kuzeyindeki Türk Kavimleri ve Devletleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi DTCF Yayınları.

Kuşçu, A.D. (2016). *Selçuklu Devlet Yönetiminde Kadının Yeri ve Altuncan Hatun Örneği*. Selçuklu Medeniyeti Araştırmaları Dergisi, 1, 173-191.

Kütük, A. (2014). *İslam/Türk Devlet ve Toplum Geleneğinde Renkler ve Anlamları*. Türkiyat Mecmuası, 24(2), 133-170.

Merçil, E. (2011). *Selçuklularda Saraylar ve Saray Teşkilatı*. İstanbul: Bilge Kültür ve Sanat Yayınları.

Nizamü'l-Mülk (2018) *Siyasetname*. (M. T. Ayar, Çev.) İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları

Oruç, Z. (2017). *Selçuklularda Bir Hâkimiyet Alameti Olan Mühür-Yüzük ve Kullanımı Üzerine Bir Değerlendirme*. Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 10(54), 340-349.

Özaydın, A. (2001). *Sultan Berkyaruk Devri Selçuklu Tarihi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları.

Özaydın, A. (2003). *Sultan Berkyaruk Devri Selçuklu Tarihi*. Tarih İncelemeleri Dergisi, 18(2), 147-149.

Özdemir, M.N. (2008a). Bağdat'ta Türk Egemenliği. Konya: Kömen Yayınları.

Özdemir, M.N. (2008b). *Abbasi Halifeleri İle Büyük Selçuklu Sultanları Arasındaki Münasebetler*. Türkiyat Araştırmaları Dergisi, 24, 315-367.

Özgüdenli, O. G. (2018). *Selçuklular*. (Cilt:1). Ankara: İsam Yayınları.

Pritsak, O. (1953). *Der Untergang des Reiches des Oguzischen Yabgu*. İstanbul: Türk Tarihi Kurumu Yayınları,

Sevim A. ve Merçil E. (1995). *Selçuklu Devletleri Tarihi, Siyaset, Teşkilat ve Kültür*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Taneri, A. (1997). *Türk Devlet Geleneği*, İstanbul: Bilge Kültür Sanat Yayınları.

Terzi, A. (2012). *Türk Siyaset Kültüründe Kadınların Rolü*. 21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 1(1), 17-24.

Togan, Z.V. (1981). *Umumi Türk Tarihine Giriş*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları.

Token, Ö. (2015). *Büyük Selçuklular ve Irak Selçuklularında Divan-ı Ala*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Atatürk Üniversitesi, Erzurum.

Turan, O. (2017). *Selçuklular Tarihi ve Türk-İslam Medeniyeti*. İstanbul: Ötüken Neşriyat.



Türker, Ö. ve Özen F. (tarih yok). *Oğuzname, Selçukname ve Melikname'ye göre Selçuklu Hanedanı'nın Menşei*. Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi, 41, 331-351.

Türkiye Diyanet Vakfı (2009). *İslam Ansiklopedisi*. Cilt: 36, İstanbul: İslam Araştırmaları Merkezi Yayınları.

Uğurlu, S. ve Yılmaz K. (2011). *Türk Devlet Yönetme Geleneğinde Töre'den Örf'e Değişim*. Turkish Studies, 6(2), 949-972.

Yaman, A. vd. (2018). *Selçuklu Devleti'nin Yönetim Yapısı*. Karadeniz Uluslararası Bilimsel Dergisi, 40, 157-171.

Yazıcı, N. (2002). *İlk Türk-İslam Devletleri Tarihi*. Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.

Yılmaz, S. ve Kaya, M.S. (2018). *Selçuklu Sultanı Tuğrul Bey Döneminde Etkin Bir Âlim: Abdülkerim El- Kuseyri ve Şikayetü Ehli's Sünne Başlıklı Risalesi*. Süleyman Demirel Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, 40, 203-216.



Araştırma Makalesi / Research Article

İDARİ VESAYET, BELEDİYE BAŞKANLARININ GÖREVDEN UZAKLAŞTIRILMASI VE “KAYYUM” GÖREVLENDİRMESİ: TEORİ VE UYGULAMA

Ahmet APAN*

Öz

Belediye Başkanlarının idari vesayet doğrultusunda İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılması 1982 Anayasası ile başlayan bir uygulama olup, daha önceki Anayasalarda yer almamıştır. Mevzuata göre görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine belediye meclisleri kendi üyeleri arasında birisini belediye başkan vekili olarak seçmektedir. Belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkisi genel olarak 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunuyla hafifletilmiştir. Ancak 2016 yılında yürürlüğe giren 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname sonrasında teröre destek verdikleri gerekçesiyle belediye başkanlığından uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine yapılan görevlendirmenin belediye meclisince seçim yoluyla değil, İçişleri Bakanı veya Valilerce atama yoluyla gerçekleşmesi hükmü getirilmiştir. Bu şekilde idari vesayet denetiminin terörle bağlantılı belediye başkanlarınca yönetilen belediyeler bakımından ağırlaştırılması söz konusu olmuştur. Yapılan görevlendirmelerin “kayyum” olarak nitelendirilmesi genelleşen bir yanlışlık olarak kamuoyunda kabul görmüştür. Terör bağlantısı nedeniyle görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine İçişleri Bakanı veya Valiler tarafından vali, vali yardımcısı ve kaymakamlar arasından görevlendirme yapılması yerel demokrasi konusunda tartışma yaratsa da Avrupa başta olmak üzere dünyanın farklı ülkelerinde benzer uygulamalara rastlanılmaktadır.

Anahtar kelimeler: Belediye Başkanı, Vesayet, Görevden Alınma, Kayyum.

* Dr. Mülkiye Başmüfettişi, ahmet.apan@icisleri.gov.tr, ORCID: 0000-0002-2294-3048

ADMINISTRATIVE TUTELAGE/TRUSTEESHIP AND THE SUSPENSION AND REPLACEMENT OF MAYORS: THEORY AND PRACTISE

ABSTRACT

The removal of mayors by the Minister of Interior in line with administrative tutelage is a practice that started with the 1982 Constitution and was not included in the previous Constitutions. According to Turkish law, the municipal councils elect one of their members as the acting mayor to replace the suspended mayors. The administrative tutelage over municipalities was largely alleviated by the Municipal Law No. 5393 and the Metropolitan Municipality Law No. 5216, adopted in 2005. However, the Decree Law No. 674, which entered into force in 2016, stipulates that the replacement of suspended mayors are to be made by the Minister of Interior or Governors, instead of the municipal council. In this way, administrative tutelage is aggravated in terms of municipalities governed by the mayors who are linked to terrorism. It has been accepted by the public as a common mistake to describe the assigned officials as “trustees”. Although the new method of replacement of the mayors who are suspended due to terrorism creates a debate on local democracy, similar practices are encountered in different countries of the world, especially in Europe.

Keywords: Mayor, Tutelage, Removal, Trustee.

GİRİŞ

2005 yılında kabul edilen yerel yönetim reformu düzenlemeleri sonrasında belediyelerin Türk kamu yönetimindeki özgül ağırlıkları oldukça artmıştır. Yeni belediye kanunlarıyla birlikte ilk aşamada idari özerkliğin artırılması ve aynı amaç doğrultusunda idari vesayetin azaltılmasına yönelik bir paradigma değişikliği yaşanmıştır. Ancak 2015 yılında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki kentlerde artan terör olayları ve sonrasında FETÖ/Paralel Devlet Yapılanması (PDY) terör örgütü tarafından 15 Temmuz 2016 tarihinde girişilen darbe kalkışması eşliğinde merkezin, belediyeler üzerinde uyguladığı idari vesayet dönüşüme uğrayarak, yeni haliyle gündemde kendine yer bulmuştur: Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırıldıktan sonra yerlerine İçişleri Bakanı veya valiler tarafından görevlendirmesi yapılması.

Türkiye’de belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması yeni olmamakla beraber 5393 sayılı Belediye Kanununda, 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile getirilen ve 10.11.2016 tarihinde 6758 sayılı kanun olarak aynen kabul edilen değişiklik daha önce denenmemiş bir uygulamayı beraberinde getirmiştir. Terörle bağlantılı konularda sadece belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmasının ardından yapılan görevlendirme yöntemi değiştirilmiştir. Belediye başkan vekilliğine seçimle gelen belediye meclis üyeleri arasından değil, atanmışlar arasından görevlendirme yapılmaktadır. Bu değişikliğin yanında belediye meclisleri ve belediye personeli bakımından getirilen yeni düzenlemeler terörle bağlantılı belediyelerde idari vesayetin ağırlaştırılmasına yol açmıştır.

Seçilmiş yerel yönetim organlarının görevden uzaklaştırılması farklı ülkelerde değişik örnekleri görülen bir uygulamadır. Yerel yönetim kuruluşları özerklikleri ve bütçeleri olan kamu tüzel kişilikleri olmalarına rağmen gelir ve kaynak bakımından çoğunlukla merkezi yönetime bağımlıdır. Merkezi yönetimler mali gerekçeler ve kamu hizmetinin sunumunda yetersizlik nedeniyle yerel yönetimler üzerinde ağırlığı değişen idari vesayet denetimi uygulamaktadır. Söz konusu mali gerekçeler Türk mevzuatında daha çok 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol ve Yönetimi Kanunu uyarınca yapılan hesap denetimleriyle ilişkili olup, mali vesayet olarak tanımlanabilir. Çalışma, daha çok idari vesayet konusuna odaklanacak olup, görevden uzaklaştırma işleminin idari bir işlem olması nedeniyle Avrupa’da idari vesayet uygulamalarını örnek vererek farklı ülkelerin kendine özgü idari

vesayet uygulamaları olduğunu, Türkiye’de belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamalarının kendi tarihsel gerçekliği içerisinde ele alınması gerektiğini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu amaçla idari vesayet işlemlerinin neler olduğu konusu incelenmekle beraber inceleme konusu belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması ve yerlerine vali, vali yardımcısı ve kaymakam gibi merkezi yönetim tarafından atanmış görevliler arasından atama yapılması olarak belirlenmiştir.

Çalışma; mevzuatı, Avrupa’daki uygulama örneklerini ve konuyla ilgili yargı kararlarını inceleme yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Çalışma amacı doğrultusunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın (AYYÖŞ) ve Avrupa Konseyi bünyesindeki Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin (AYBYK), Türkiye’deki idari vesayet uygulamalarını ele alan raporları incelenmiştir. Çalışmanın kapsamı, 2016 yılında yapılan düzenlemenin ardından “terör” nedeniyle görevden uzaklaştırılan belediye başkanları ile sınırlı tutulmuştur. Bununla birlikte konunun daha iyi incelenmesi amacıyla belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması uygulamasının geçmişi de ele alınmıştır.

İdari vesayet ve belediye başkanlarının görevden alınması konusu bu çalışma içerisinde üç bölüm içerisinde ele alınmıştır. İlk bölümde kayyum ve idari vesayet kavramları ve Avrupa uygulaması araştırılmıştır. Kavram olarak idari vesayet Türkiye mevzuatındaki yeri ve Avrupa ülkelerinde uygulanış biçimleri çalışmanın bu bölümünde verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının görevden uzaklaştırılması konusu gözden geçirilmiştir. Görevden uzaklaştırma uygulamasının ortaya çıkışıyla birlikte yaşanan süreç bu bölümde değerlendirilmiş, konuyla ilgili mevzuat ve yargı kararları ayrıntılı biçimde araştırılmıştır. Çalışmanın son bölümü mevcut durumda belediye başkan vekili (kayyum) görevlendirmesi konusunu mercek altına almıştır. Mevzuatta kayyum olarak kullanımı görülse de kamuoyunda ve basında yaygın kullanımı nedeniyle çalışma içerisinde kayyum kelimesi tercih edilmiştir. Belediye başkan vekillerine kayyum denilmesi kavramın yanlış kullanımıyla ilgili ikinci yanlışlıktır. Çalışma içerisinde vurgulandığı üzere söz konusu yanlışlığın uygulamanın yürürlüğe giriş zamanından kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Son bölümde konu belediye başkanlarının “terör” gerekçesiyle görevden alınması ve yerlerine görevlendirme yapılması olarak iki alt başlık içerisinde kapsamlı biçimde incelenmiştir. Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması idari

vesayet uygulamalarından birisidir. Bu nedenle çalışma öncelikle kayyum ve idari vesayet kavramları ile Avrupa ülkelerindeki uygulamaları araştırmıştır.

1. KAYYUM VE İDARİ VESAYET KAVRAMLARI: TARİHÇE VE UYGULAMA

Kayyum görevlendirmesi Türk kamu yönetimine idari vesayetin farklı bir uygulaması olarak girdiği için konuya idari vesayet kavramının incelenmesiyle başlamak gerekir. Geleneksel olarak Türk kamu yönetimi idari vesayetçi olarak nitelendirilmektedir (Kavruk ve Yaylı, 2008: 3). Pek çok ülkede farklı uygulamalarına rastlanılan idari vesayet, “devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin ülke genelinde aynı biçimde verilmesini sağlamak amacıyla, merkezin, yerel yönetimleri denetleme yetkisidir” (Günday, 2017). Söz konusu denetim kamu yararı amacıyla yerel yönetimlerin “kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli” ile ilgili olabilmektedir (Tortop, 1991: 8). Anayasa Mahkemesinin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun bazı maddelerinin iptaline yönelik 2005/32 Esas ve 2007/3 Karar Sayısıyla 18.01.2007 tarihinde verdiği kararda belirtildiği üzere yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde “iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme” gibi çeşitli idari vesayet yöntemleri bulunmaktadır. Karasu’ya göre idari vesayet, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri içinde yer alan ve Anayasanın 123. maddesinde düzenlenen “idarenin bütünlüğü” ilkesinin bir uygulama aracıdır (Karasu, 2003: 56). İdarenin bütünlüğüyle birlikte idari vesayet denetiminin kapsamının hukuka uygunlukla sınırlı olduğunu da unutmamak gerekir. İdari vesayet üniter devletlerce benimsenmiş olup, federal sistemle yönetilen ülkelerde bu şekilde bir denetim yapılmamaktadır (Çoşkun, 1976: 20). 1982 Anayasasının Mahalli İdareler başlıklı 127. maddesinde “*Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir*” denilirken, aynı madde içerisinde yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi yapılmasına dair “*Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla,*

kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir” ifadesiyle idari vesayete anayasal dayanak sağlanmıştır. Esasen 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında görevden uzaklaştırma uygulamasına rastlanılmamaktadır (Kavruk ve Tatar, 2010: 639). Bununla birlikte görevden uzaklaştırmaya ilişkin idari vesayet hükümlerinin 1982 Anayasasında yer alması yerel demokrasi ve özgürlüklerde gerileme olarak kabul edilmiştir (Soysal, 1997: 239).

1982 Anayasasının merkez – yerel ilişkisinde merkezi, yani vesayeti güçlendirdiği kabul edilmektedir (Turan, 2020: 13). Bununla birlikte 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı kanunun 55. maddesi idari vesayet kelimesini kullanmamış, belediyelerin mali işlemler dışında kalan işlerinin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığınca denetleneceği hükmünü getirmekle yetinmiştir. İkinci olarak, İçişleri Bakanlığının idari vesayeti hukuka uygunlukla sınırlıdır. Son olarak idari vesayet, idarenin bütünlüğü (üniter devlet) bakımından önemli olduğundan son dönemde gündeme gelen belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmasını bu kapsamda değerlendirmek gerekir.

Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçişle birlikte 2018 yılında çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 260. maddesinde “... vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlama” denilerek Mülkiye Teftiş Kurulu idari vesayet konusunda yetkili kılınmıştır. Görüldüğü üzere 5393 sayılı kanunun 55. maddesinin aksine bu kararnamede “vesayet” kelimesi tercih edilmiştir. 5393 sayılı kanunda kullanılmasından kaçınılan bu kelimenin aradan geçen 13 yıllık süre sonunda tekrar kullanılması yerel yönetimlerin özerkliğine olan vurgunun yerini idari vesayet tercihinin bıraktığını göstermesi bakımından önemlidir. 5393 sayılı kanunla birlikte Avrupa Birliği üyelik müzakereleri başta olmak üzere bazı etkenler idari vesayetin hafifletilmesini, hatta kaldırılmasını, denetimin uygulama sonrasında yargı eliyle ve halkın başvurusu üzerine yapılmasını hedefleyen bir paradigma değişikliği yaşanmıştır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ise, artık Avrupa Birliği üyelik hedefini, en azından yakın dönemde, yakalamanın zorlaştığı, belediyelere sağlanan özerkliğin hendek olayları ve terör örgütüne yardım şeklinde olumsuz sonuçlara dönüştüğü bir ortamın ürünüdür.

AYBYK raportörleri tarafından 2017 yılında hazırlanan 397 nolu Tavsiye Kararında; “f. *Türk Anayasasının 121. maddesinin 3. Fıkrası uyarınca 1 Eylül 2016’da Olağanüstü Hal kapsamında çıkarılan, merkezi makamlara kovuşturması*

süren seçilmiş belediye başkanlarının yerine ‘seçilmemiş belediye başkanlarını’ atama yetkisi veren 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin, Şart’a taraf olan Türkiye’nin taahhütlerine, özellikle de yerel yönetimin gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş meclisler veya kurullar tarafından icra edilmesi gerektiğini öngören 3. maddeye ters düştüğüne inanmaktadır” denilmektedir (AYBYK, 2017a). Kararda sözü edilen AYYÖŞ’ün 3. maddesinde, “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme *hakkı ve imkânı anlamını taşır*” ifadesi bulunmaktadır. Söz konusu madde Türkiye’nin, Şart’ta çekince koyduğu maddeler arasında yer almamaktadır. Özerk yerel yönetim kavramını tanımlayan bu madde yerel yönetimlerin, sorumlu bulunduğu sınırlar içerisinde kamu hizmetlerinin esas sorumlusu olarak halkın menfaatini gözeterek iş yapmasını öngörmektedir. AYYÖŞ’ün “Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı” başlıklı 4. maddesinde ise *“Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılmaz veya sınırlandırılmaz”* vurgusu yapılmaktadır. Bu madde içeriğinden mevzuatın öngördüğü durumlarda yerel makamlara verilen yetkilerin merkezi yönetim tarafından zayıflatılıp, sınırlandırılabilceği sonucu çıkmaktadır. Şart’ın, “Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi” başlıklı 8. maddesi uzun ama idari vesayete izin vermesi bakımından aynen alıntılanmayı gerektiren hükümler barındırmaktadır.

“1- Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

2- Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst-makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir.

3- Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır”.

Madde içeriğinden anlaşıldığı üzere kanunla ve anayasayla belirlenmiş durumlarda merkezi yönetim, yerel yönetimlere devrettiği yetkilerin usulüne

göre kullanılmasını sağlamak üzere orantılılık ilkesine dikkat ederek idari vesayet uygulayabilecektir. Görüldüğü üzere maddenin 3. fıkrası orantılılık ilkesine atıfta bulunmaktadır. Türkiye söz konusu fıkra Şart'ın verdiği izin kapsamında çekince koymuştur. Dolayısıyla belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmasında orantılılık eleştirileri geçersiz kalmaktadır. Anayasanın 127. maddesiyle birlikte çalışmada sıkça sözü edilen 5393 sayılı kanunun 45 ve 46. maddelerinin Şart'a aykırılığını ileri sürmek bu açıdan tutarlı değildir. Çalışma içerisinde sözü edilen mahkeme kararları da Şart'ın öngördüğü ilkelerle uyumludur. Bununla birlikte Keleş ve Özgül (2007: 312) tarafından kayyum uygulamasına yerel demokrasi ve yerel özerklik bakımından tenkit yöneltilmektedir. Belediye başkanlarının terör gerekçesi dâhil çeşitli nedenlerle görevden uzaklaştırılması halinde yerine görevlendirilecek kişilerin istisnasız seçimle tespit edilmesini demokratik zorunluluk olarak görenler de bulunmaktadır (Gürbüz, 2019: 49). Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu 18 Haziran 2020 tarihinde konuyla ilgili bir rapor yayınlamıştır (venice commission, 2020). Rapor içeriğinde düzenlemelerin 674 sayılı KHK ile yapılması ve sonrasında yasalaşması olağanüstü koşulların kalıcı hale getirilmesi nedeniyle yöntem olarak eleştirilmektedir. Raporun sonuç kısmında ise terörle mücadele amacıyla olağanüstü tedbirlerin alınmasının gerekebileceği kabul edilmekte ancak bu tedbirlerin kanıta dayalı, orantılılık ilkesine dikkat eden ve amaca yönelik olması gerektiğine dikkat çekilmektedir.

İdari vesayet kavramından sonra ele alınması gereken ikinci kavram kayyumdur. Roma Hukukunda hak sahibi kişilerin akıl hastalığı, yaş küçüklüğü, müsriflik vb. fiil ehliyetinden yoksun olması halinde kendilerine ya da mallarının yönetimi ne ilişkin işler için bir vasiye benzeyen konumda bir kayyum atanmaktaydı (Ceylan, 2004: 223-226). Koç'a göre (2005: 105), Türk mevzuatında kayyum, vesayet makamınca, belirli bir işin yapılması ya da malvarlığının yönetilmesi amacıyla ilgisinin isteği üzerine veya re'sen atanan kişidir. Bu tanımlamadaki isteğe bağlı olarak veya re'sen atama ile bu atamanın vesayet makamında yapılacağı vurguları önemlidir. Benzer biçimde Türk Dil Kurumu (TDK) kayyum kelimesini eski bir hukuki terimin karşılığı olarak "belli bir malın yönetilmesi veya belli bir işin yapılması için görevlendirilen kimse" olarak tanımlamaktadır (TDK). Kelimenin Arapça karşılığı "bir şeyin yönetimini üzerine almak" anlamında "kıyam" kelimesinin kökünden türemiş olup, kaim (vekil) kelimesi de aynı kökten gelmektedir (Türk Diyanet Vakfı-TDV, 2021). Bu çalışmaya konu olan terörle bağlantılı belediyelerde

görevlendirme yapılmasının ilk örneklerinin zamanlamasına bakıldığında FETÖ/PDY terör örgütüyle bağlantılı şirketlere el koyma ve şirket yönetimi için kayyum atanması örneklerinin yoğun olarak görüldüğü döneme rastlaması nedeniyle görevlendirilen belediye başkanlarına kayyum denildiği düşünülmektedir. Kamu hukukuyla özel hukuk hükümlerinin farklılığı dikkate alınarak hem Türk kamuoyu hem de AYBYK tarafından kayyum müessesesi ile görevden uzaklaştırılan belediye başkanları yerine yapılan görevlendirme hükümleri arasında benzerlik kurulmasının doğru olmadığı değerlendirilmektedir. Ancak kavramın kullanımı yanlış olsa da kabul görmüş ve yaygınlaşmıştır.

Kayyum kavramının tam anlaşılması bakımından Türk mevzuatında kayyum konusunu incelemek faydalı olacaktır. Kayyum (kayyim) daha çok özel hukukun konusu olmakla birlikte Türk Medeni Kanunu ve Türk Ticaret Kanunu’nda kayyum ile ilgili düzenlemelerin içeriğinde kamusal (yargısal) makamların kayyim (kayyum) ataması yapmasına dair hükümler içerdiği görülmektedir. Belediye mevzuatı dâhil yerel yönetim düzenlemelerinin hiç birinde “kayyum” kelimesi kullanılmamıştır. Kayyum konusu esasen kişilerle ilgili olarak Türk Medeni Kanunda ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Şirketlere kayyim atanması konusu ise Türk Ticaret Kanununun konusudur. Ceza hukukuyla ilgili olarak da 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu kayyum atamasına üç madde içerisinde yer vermiştir:

- Taşınmazlara, hak ve alacaklara el koyma kapsamında şüpheli ve sanığa ait el konulan taşınmaz, hak ve alacakların idaresi gerektiğinde bu malvarlığı değerlerinin yönetimi amacıyla kayyum atanması (128. madde),
- Şirket yönetimi için kayyum atanması (133. madde),
- Zorlama amaçlı el koyma ve teminat belgesi kapsamında kaçığın Cumhuriyet savcısına başvurmasını veya duruşmaya gelmesini sağlamak amacıyla Türkiye’de bulunan mallarına, hak ve alacaklarına amaçla orantılı olarak Cumhuriyet savcısının istemi üzerine sulh ceza hâkimi veya mahkeme kararıyla el konulması halinde gerektiğinde idaresi için kayyum atanması (248. madde).

Öte yandan çeşitli ülkelerde yerel yönetim organlarının görevden alınması veya uzaklaştırılması konusunda Türkiye’dekine benzer uygulamalara rastlanılmaktadır. Negrut (2016: 23), Avrupa’nın demokratik devletlerinin

hepsinde idari vesayetin bulunduğu dikkat çekmektedir. Belediyelerin merkezi yönetim tarafından denetlenmesi çeşitli AB ülkelerinde farklı biçimde uygulansa da benzer amaca hizmet etmekte ancak genelde kamu hizmeti sunumu ve mali konularla ilgili olarak uygulanmaktadır. Fransa, Almanya, İngiltere, İtalya ve diğer Avrupa örnekleri incelendiğinde ülkelerin yönetim sistemleri, gelenekleri ve siyasal gelişmelerle bağlantılı biçimde idari vesayet ve görevden uzaklaştırma pratikleri görülmektedir.

Fransız Anayasasının bölgesel yönetimlerle ilgili 72. maddesinde 28 Mart 2003 tarihinde yapılan değişiklik sonrasında hükümetin her bir bakanını ayrı ayrı temsil eden devlet temsilcilerinin (bölge valisi) kamu yararı, idari vesayet ve kanunlara uyulmasından sorumlu olduğu belirtilmektedir (constituteproject, 2021). Fransız mevzuatı “görevinin gereğini yerine getirmeyen” belediye başkanlarının görevden belirli bir süre uzaklaştırılmasına izin vermekle beraber Türkiye örneğiyle benzerlik göstermektedir. Örneğin, aynı cinsiyetten iki kişinin nikâhını kıydığı gerekçesiyle Begles adında Bordeaux yakınlarındaki bir kasabanın belediye başkanı bir ay süreyle görevden uzaklaştırılmıştır (advocate, 2004). Esasen belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması işleminin Fransa tarafından henüz sömürgesi iken Cezayir’deki pek çok belediye başkanı ya da meclis üyesi için de uygulandığı görülmektedir (United States Department of Commerce, 1956: 3).

Almanya’da belediyelerin gözetim işini yapmak üzere belediye izleme kurumları bulunmakta olup, bu kurumlar yerel yönetimlerin yerine geçip düzeltici önlemler alabilmektedir (Duve ve Drechsler, 2010: 5). Bu ülkede gözetleyici makamların yetkileri eyalet anayasalarında kapsamlı biçimde belirlenmiştir ve AYYÖŞ’de öngörüldüğü biçimde orantılılık ilkesi doğrultusunda uygulanmaktadır. Almanya’da idari vesayetin içerdiği eylemler şunlardır (Duve ve Drechsler, 2010: 5):

- Talimat verme hakkı,
- İtiraz ve ilga hakkı (hak tecavüzleri söz konusu olduğunda),
- İşin yapılmasını emretme hakkı (yasal yükümlülükler ihmal edildiğinde),
- Yerine geçme (*Ersatzvornahme*-belediye adına ve namına gözetleme kurumunun emredilen bir önlemi yerine getirmesi),
- Yetkili birisinin atanması (yukarıda belirtilen önlemler yetersiz kaldığında),

- Yerel meclisin tasfiye edilmesi ve belediye başkanının yetkisinin zamanından önce sona ermesi (sadece bazı eyaletlerde mümkündür).

Fransa’daki valiliklerce uygulanan idari vesayetin bir benzeri olan izleme makamının/kurumunun (*Aufsich*) yerel özerkliğe müdahale seçenekleri açıkça tanımlandığı için bu yetkilerin dışında başka yasal eylem bulunmamaktadır (Gunlicks, 1988: 149). Sayılan eylemlerden “yetkili birisinin atanması”, Türkiye’deki kayyum uygulamasıyla benzerlik göstermektedir.

İngiltere’de 1999 yılında kabul edilen *Greater London Authority Act* (Londra Büyükşehir Belediye Kanunu) Belediye Başkanlığının boşalması durumunu açıklayan bölümündeki 12 ve 13. maddelerde istifa, toplantılara katılmama hallerinde, 14. maddede ise belediye başkanı seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, ayrıca Hesap Denetimi (Sayıştay) Kanununa muhalefet, mahkûm olma ve Halkın Temsili Kanununun II. Kısımının herhangi bir maddesinin ihlali nedenleriyle belediye başkanlığının boşalması anlatılmaktadır (legislation, 2017). Bu kanunun aynı zamanda İngiltere’de ilk defa belediye meclisinden ayrı bir seçimle belediye başkanının seçilmesini sağladığını unutmamak gerekir. İngiltere’de yerel yönetimlerin işlevlerinde “yetersiz” oldukları durumlarda merkezi yönetim, herhangi bir yasal düzenlemeye gerek duymaksızın bu işlevleri başka bir yerel yönetim birimine ya da diğer kamu örgütlerine aktarabilmektedir (Karasu, 2009: 240). İngiltere’deki bu düzenleme, Almanya örneğiyle birlikte “yerine geçme” yöntemi olarak, 5393 sayılı kanunun 45. maddesine eklenen fıkraya benzemektedir.

İtalya bölgeler bakımından daha yumuşak bir yöntem izlemekte olup, İtalyan Anayasasının 127. maddesi uyarınca merkezi hükümet, bölgelerin kabul ettiği yasalarda yetki aşımı olduğunda anayasaya aykırılık gerekçesiyle yayınlanmasından itibaren 60 gün içerisinde Anayasa Mahkemesine dava açabilmektedir (wipo, 2021). İspanya’da yerel yönetimler üzerinde idari vesayeti kabul etmese de özerk yerel yönetimlerin aldıkları kararlar üzerinde sadece hukuka uygunluk denetimi yapacak hükümet komiserliği denilen bir denetim birimine göndermesini şart koşan bir sistem geliştirmiş durumdadır (Pál, 2018: 10). Tournemire’nin (2014: 19) belirttiği gibi AB içerisinde İspanya, Çekya, Bulgaristan gibi pek çok ülkede çoğu zaman Sayıştay raporlarıyla desteklenen, İçişleri ya da Maliye Bakanlıklarının yürüttüğü bir izleme mekanizması bulunurken; Finlandiya’da ise

bir değerlendirme komitesini bu iş için aday gösterme gibi daha dolaylı bir yöntem izlenmekte; Polonya’da belediyelerin gözetim işlerini Bölgesel Sayıştay Odaları yürütürken, Litvanya’da merkezi hükümet tarafından atanan kamu görevlileri bu işi üstlenmekte; Romanya ve Litvanya’da belediyelerin gözetimini özel kurullar yapmaktadır. İngiltere uygulamasında görüldüğü üzere belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması mali ve terörle bağlantılı konuların yanında suçla ilgili hususlarda da olabilmektedir. Örneğin Moldova’nın başkenti Kişinev’in belediye başkanı suç işlediği gerekçesiyle 2017 yılında görevden uzaklaştırılmıştır (Avrupa Konseyi, 2017).

Dünya örneklerinde görüldüğü üzere merkez, yerel yönetimler üzerinde değişen derecelerde vesayet uygularken, ülkenin tarihi, kültürü, toplumsal yapısı ve daha başka etkenlerin tesiriyle belirli durumların gerçekleşmesi halinde belediye organlarını feshedebilmekte, yerine görevlendirme yapabilmekte ya da belediye yerine geçip kamusal hizmetleri yerine getirebilmektedir. Her ülke kendi tarihsel gerçekliği ve deneyimlerinden yola çıkarak idari vesayetin kapsam ve derecesini belirlemektedir. AYYÖŞ gibi uluslararası metinler idari vesayetle ilgili genel çerçeveyi sağlarken devletlerin egemenlik hakları çerçevesinde belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması gibi uygulamalara kesin yasak koymamıştır. İdari vesayet ve belediye başkanlarının görevden alınması ilişkisi çeşitli ülke örnekleriyle birlikte analiz edildikten sonra mevcut durumun daha iyi anlaşılabilmesi için Türkiye’de yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının görevden uzaklaştırılması konusunun incelenmesi gerekir.

2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN SEÇİLMİŞ ORGANLARININ GÖREVDEN UZAKLAŞTIRILMASI

Konunun daha iyi anlaşılması için belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması uygulamasının geçmişine bakmak gerekir. Türkiye’de yerel yönetimler güçlendikçe belediye başkanlarının nasıl görevden uzaklaştırılacağı ayrı yasal düzenlemelerin konusu olmuştur. İl özel idaresi, belediye ve köy olarak sıralanan yerel yönetim kuruluşlarından il özel idaresinin başı ve merciinin zaten atamayla gelen vali olması nedeniyle görevden alınma usullerinin ayrıca düzenlenmesine ihtiyaç duyulmamıştır. En küçük yerel yönetim birimi olan köyler ise bilindiği üzere halen 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanununa göre yönetilmektedir. Söz konusu kanunun, 1924 Anayasasının hemen öncesinde ancak taslak anayasa

metnine göre hazırlandığını, köylerin yerel yönetim kuruluşu olmanın yanı sıra merkezi yönetimin en küçük birimi olarak düzenlendiğini hatırla tutmak gerekir. Kanun maddeleri incelendiğinde bu anlayışın kanunun geneline yayıldığı kolayca anlaşılabilir. Bu nedenle 442 sayılı kanunun 10. maddesi “muhtar devletin memurudur” derken bu duruma işaret etmektedir. Kanunun 41. maddesine göre; “İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır”. Görüldüğü üzere madde içeriğinde üç farklı şart bulunmaktadır: İlk şart muhtarın kendisine verilen görevleri yerine getirmemesidir. Bu görevler köy işleri olabileceği gibi devlet memuru olmaları nedeniyle kendilerine verilen diğer görevler de olabilmektedir. İkinci olarak muhtara yazılı ihtarda bulunulması gerekir. Doğal olarak ihtarı yapacak makamlar köy merkez ilçeye bağlıysa vali, ilçeyse kaymakam olacaktır. Son olarak yetkili idare kurulu kararının bulunması gerekmektedir. Bu ifadeden yine merkez ilçeye bağlı köyler söz konusuysa il idare kurulunun, ilçelerde ilçe idare kurulunun anlaşılması gerekir. Söz konu idare kurullarının başında iller için vali veya onun yerine ve adına vali yardımcısı, ilçelerde ise kaymakam bulunmaktadır.

Yerel yönetim birimlerinden en işlevseli belediyelerdir. 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinin 30 ile yaygınlaştırılmasıyla birlikte bu illerde belediyelerin görev alanı o ilin mülki sınırlarına yayılarak mekân yönetiminden alan yönetimine geçiş yapılmış, il özel idareleri, köyler ve büyükşehir kurulan belediye sınırlarındaki belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak, yerel yönetimlerde büyük ölçekli belediyeler tek tercih olarak kalmıştır. 674 sayılı KHK (6758 sayılı kanun) ile birlikte belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkisinin azalması yönünde görülen eski eğilim tersine bir ivme kazanmış, en azından belediyelerin bir bölümü üzerinde ağır idari vesayet yetkisi kullanılmaya başlanmıştır. Bu çerçevede belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması son dönemde öne çıktığından ayrı ve derin bir analize tabi tutulması gerekir.

2.1. Belediye Başkanlarının Görevden Alınması veya Uzaklaştırılması

Belediye başkanlığı görevinin sona ermesiyle ilgili iki türlü işlem söz konusu olmakla birlikte bunlar da kendi içinde çeşitlilik göstermektedir. İlk olarak 5393 sayılı kanun çerçevesinde belediye başkanının görevden alınmasına ya da

görevinin sona ermesine yönelik hükümler incelenmiştir. İkinci olarak soruşturma ve kovuşturma nedeniyle belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması konusu ele alınmıştır.

a) 5393 sayılı kanunda belediye başkanın görevden alınması veya görevinin sona ermesi yollarını açıklayan maddeler şunlardır:

Denetim komisyonu raporu (25. madde),

Belediye meclisinin faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru gibi bilgi edinme ve denetim yolları (26. madde),

Belediye meclis üyeliğinin sona ermesi (29. madde),

Belediye meclisinin feshi (30. madde),

Belediye başkanlığının sona ermesi (44. madde),

Belediye başkanlığının boşalması (45. madde).

b) Belediye başkanının görevden uzaklaştırılması kapsamında Anayasanın 127. maddesi belediye başkanlarının görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle soruşturma veya kovuşturmaya uğramaları durumunda geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılabileceğini hükme bağlamaktadır. Madde içerisinde sözü edilen soruşturma ve kovuşturma tanımlarına bakıldığında 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 2. maddesine göre; “soruşturma, kanuna göre yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen evreyi”; “kovuşturma, iddianamenin kabulüyle başlayıp, hükmün kesinleşmesine kadar geçen evreyi” anlatmaktadır. Maddede kastedilen adli soruşturma olmakla birlikte soruşturma kavramını genel olarak idari soruşturma ve adli soruşturma olarak ikiye ayırmak mümkündür. İdari soruşturma bakımından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca yürütülen bir disiplin soruşturmasıyla ilgili olarak mezkûr kanunun 138. maddesi ve müteakip maddelerde açıklanan görevden uzaklaştırma hükümleri çerçevesinde değerlendirme yapmak gerekir. Ancak, belediye başkanlarının özel statülerinden, başka bir deyişle haklarında disiplin işlemi uygulayacak makamın tayin edilmemiş olmasından, dolayı 657 sayılı kanun kapsamında görevden uzaklaştırılmaları mümkün değildir.

Belediye başkanları hakkında adli soruşturma bakımından iki türlü işleyiş vardır: İlkinde 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında kalan memur suçları bakımından yapılacak bir ön

inceleme sonucunda yetkili merciler tarafından verilen soruşturma izni üzerine yürütülen adli soruşturma söz konusudur. Bu durumda belediye başkanları 4483 sayılı kanun uyarınca yürütülen bir ön inceleme kapsamında görevden uzaklaştırılabilmektedir. 4483 sayılı kanunun 3. maddesinde belediye başkanları hakkında soruşturma izni vermeye yetkili merciler büyükşehir belediye başkanları, il ve ilçe belediye başkanları için İçişleri Bakanı; ilçelerdeki belde belediye başkanları için kaymakam, merkez ilçelerdeki belde belediye başkanları için bulundukları ilin valisi olarak belirlenmiştir.

İkinci olarak doğrudan Cumhuriyet savcıları tarafından yürütülen adli soruşturmaları bulunmaktadır. Terör suçları, devlete karşı işlenen suçlar, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu başta olmak üzere görevle ilgili bazı suçlar için doğrudan Cumhuriyet savcıları tarafından adli soruşturma yürütülmekte olup, bu tür suçların adli soruşturması sırasında da görevden uzaklaştırma işlemi uygulanabilmektedir. Dolayısıyla hem haklarında ön inceleme yapılırken hem de Cumhuriyet savcılarınca soruşturma açılması durumunda belediye başkanları hakkında görevden uzaklaştırma işleminin uygulanabileceği anlaşılmaktadır.

1921 ve 1924 Anayasalarında belediye başkanlarının görevden alınmasına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Esasen Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllardaki belediye başkanının seçilmiş mi yoksa atanmış mı olması gerektiğine dair tartışmalar dikkate alındığında bu tür bir hükmün zaten gereksiz olduğu yargısına varmak mümkündür (Uçar, 2016). Benzer biçimde 1961 Anayasasının 115/b. maddesinde *“Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur”* denilirken görevden alınmalar düzenlenmiş, belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmasına yönelik herhangi bir hüküm getirilmemiştir. 19.07.1963 tarihli ve 307 sayılı kanunla kaldırılıncaya kadar 1580 sayılı eski Belediye Kanununun belediye başkanı seçimiyle ilgili 89. maddesi, belediye başkanlarının, belediye meclisi içinden veya dışından yine belediye meclisince seçilmesini öngörmekteydi. İl merkezi olmayan yerlerde valinin, il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanının teklifi ve Cumhurbaşkanının onayıyla belediye başkanı seçimi tamamlanıyordu. Valinin ve/veya İçişleri Bakanının önerilen adayları reddetme hakkı bulunduğu için bu yetkiyi günümüzdeki kayyum uygulamasına benzetmek mümkündür. Yine 1580 sayılı

kanunun 91. maddesi belediye başkanlarının görevden çıkarılmalarını, 92. madde ise el çektilmelerini açıklamaktaydı. 19.07.1963 tarihli ve 307 sayılı kanunla 92. madde yürürlükten kaldırılırken 91. madde metnine “İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararla başkanlıktan düşerler” hükmü işlenerek belediye başkanlığından çıkarılmada yargı güvencesi getirilmiştir.

Buna karşılık, 1982 Anayasasının 127. maddesi günümüzdeki haliyle görevden uzaklaştırmaya anayasal dayanak sağlamıştır. Daha sonra, 1580 sayılı kanunun 93. maddesi 20.03.1997 tarihli 4231 sayılı kanunun 4. maddesiyle 1982 Anayasasının 127. maddesiyle uyumlu hale getirilmiştir. Öte yandan, 3030 sayılı eski Büyükşehir Belediye Kanununun 9. maddesi de büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri için benzer hükümlere sahiptir. Anayasanın 127. maddesi ve ilgili diğer mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırmaya istisnai ve adli süreci tamamlayıcı bir düzenleme olduğu açıktır. Söz konusu madde hükmü parçalara ayrılarak incelendiğinde;

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının üyeleri (Belediye başkanları veya belediye meclis üyeleri),

- Sadece “görevleriyle ilgili” bir suç sebebiyle,
- Haklarında “soruşturma veya kovuşturma” açılmış olması halinde,
- Yalnızca “İçişleri Bakanı” tarafından,
- Geçici bir tedbir olarak,
- Haklarında kesin hüküm verilinceye kadar sürebilecek biçimde,

Görevden uzaklaştırılabilmektedir. 5393 sayılı kanunun 47. maddesi aynı hususları tekrarlamakla birlikte görevden uzaklaştırmaya dair İçişleri Bakanlığı kararının iki aylık dönemler halinde gözden geçirilmesi ve kamu yararı görülme hallerinde; ayrıca kovuşturma açılmaması, yani soruşturmanın mahkemece kabul edilmemesi veya kabul edildiği halde beraatla sonuçlanması, genel af veya mahkûmiyetin görevden düşürülme gerektirmeyen niteliğe sahip olması hallerinde de sonlandırılmasına yönelik hükümler içermektedir. Görüldüğü gibi maddedeki “sonlandırılır” ifadesi kesin hüküm içermektedir. Sayılan unsurlar birlikte gerçekleşse bile son safhada kullanılan “uzaklaştırılabilir” ifadesi bu yetkinin kullanımının takdire bağlı olduğunu göstermektedir.

2.2. Belediye Başkanlarının Görevden Alınmasıyla İlgili Yargı Kararları

1984-2000 arası döneme bakıldığında 109 belediye başkanı farklı gerekçelerle İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılmıştır (Çelik, 2005). İçişleri Bakanının görevden uzaklaştırma işlemi, “idari” bir karar olması nedeniyle aynı zamanda yargı denetimine tabidir. Geçmişte görevden alınan belediye başkanlarının başvurusu üzerine verilmiş çok sayıda yargı kararı mevcuttur. Danıştay 1. Dairesinin 23.09.1987 tarihli ve E:1987/414, K:1987/370 sayılı ile 31.10.1986 tarihli ve E: 1986/361, K:1986/380 sayılı kararları; Danıştay 8. Dairesinin 02.03.1994 tarihli ve E:1993/1647, K: 1994/701 sayılı ve 27.05.1991 tarihli ve E:1990/1615,K:1991/1020 sayılı kararları örnektir. Bu şekilde geçmiş dönemlerde Danıştay tarafından belediye başkanlarını görevine iade edildiği örneklerle rastlanılmaktadır. 2009-2013 arasında 60 belediye başkanı görevden uzaklaştırılırken, bunlardan 29’u, yani neredeyse yarıya yakını, yargı mercilerince görevine iade edilmiştir (Turan, 2016: 15).

Konuyla ilgili yargı kararlarının incelenmesi sonucunda tespit edilen ortak hususlar şu şekildedir:

- Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; yürütülen adli soruşturma sonucunda kovuşturma açılmaması, takipsizlik kararı verilmesi ya da mahkemelerin iddianameyi kabul etmemesi gerekçesiyle kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılmalıdır.
- Anayasada ve kanunda belirtilen “kesin hükme kadar” bu yetkinin kullanılmasına olanak sağlayan ibare, görevden uzaklaştırma yetkisinin kullanılabileceği dönemi ifade etmektedir. Bu kural, adli yargı yerlerindeki ceza yargılamasında kesin hükmün verildiği tarihe kadar belediye başkanının görevden uzaklaştırılmasına olanak sağlayan bir kural olarak nitelendirilmemelidir.
- Görevden uzaklaştırma iki aylık süreler halinde uzatılmalı, belediye başkanının sürekli olarak görevden uzaklaştırılmasına dönüşmemeli; 5393 sayılı kanunun 44. maddesi ile Danıştay’a tanınan görev ve yetkinin doğrudan İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılması gibi bir sonuç yaratılmamalıdır.

- Haklarından soruşturma veya kovuşturma açılan belediye başkanlarının geçici bir önlem olarak, anılan kurallar uyarınca görevlerinden uzaklaştırılabilmeleri için soruşturma veya kovuşturmanın sadece başlatılması veya sonuçlandırılmış olması yeterli değildir; işledikleri öne sürülen suçların önemi, ciddiyeti ve ağırlığı nedeniyle, görevde kalmalarının soruşturmanın ve kovuşturmanın sağlıklı bir biçimde yapılıp, sonuçlandırılmasını engelleyici nitelikte olması gerekir.
- İçişleri Bakanına tanınan bu vesayet yetkisi, kamu yararına aykırı, nesnel iddialara dayandırılmadan kullanılmamalı; ayrı bir kamu tüzel kişisi olan belediyelerin özerkliği zedelenmemelidir.

Öte yandan, AYBYK tarafından hazırlanan 12 Şubat 2020 tarihli izleme raporunda belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması raportörler tarafından kapsamlı biçimde incelenerek yapılan işlemin temel hakların korunmasına ilişkin yaygın kabul görmüş standartlara uygun olduğu, suç ve terörizmle mücadele için demokratik bir devletin alabileceği kabul edilebilir önlemler dizisi ile uyumlu bulunduğu ifade edilmiştir. Bununla birlikte raporda görevden uzaklaştırma kararının yargı değil yürütme organınca alınmasına ve aşağıda ayrıntılı biçimde incelenecek 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunundaki “terör” tanımının belirsiz olduğuna; istisnai olması gereken yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının görevden uzaklaştırılması uygulamasının sistematik biçime dönüştüğüne dair eleştiriler getirilmektedir (AYBYK, 2020: 48). 2016 sonrasında bölücü terör örgütü (BTÖ) bağlantıları nedeniyle görevden alınan belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığının ilgili görevden uzaklaştırma işlemlerine yapmış oldukları işlemin iptali ve yürütmenin durdurulması talepleri de yetkili idare mahkemeleri tarafından reddedilmiştir.

3. MEVCUT DURUMDA BELEDİYE BAŞKAN VEKİLİ (KAYYUM) GÖREVLENDİRMESİ

Çalışmanın ikinci kısmında belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmasını inceledikten sonra şimdi yeni durumda BTÖ ile irtibatları nedeniyle belediye başkanı görevden uzaklaştırılan belediyelerde, belediye başkan vekilliği (kayyum) görevlendirmesiyle ilgili en önemli hususları ele almak gerekir. 21. Yüzyılın başlarında ABD, İngiltere, İspanya ve Fransa’da yaşanan terör olayları özgürlük - güvenlik dengesinde güvenlikçi yaklaşımın öne çıkmasına

neden olurken önce PKK terörünün şehirlerde yükselişi, sonrasında FETÖ/PDY terör örgütünün darbe kalkışması benzer sürecin Türkiye’ye de yansımına neden olmuş ve belediyeler bakımından yeni düzenlemelerin önünü açmıştır (Güler ve Yılmaz, 2018: 1813). Anayasaya göre belediye başkanları sadece İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilirken, herhangi bir nedenle belediye başkanlığının boşalması durumunda 5393 sayılı kanunun 45. maddesi uyarınca belediye meclisi yeni belediye başkanını seçmekteydi. Getirilen düzenlemeyle 5393 sayılı kanunda öngörülen durumların gerçekleşmesi halinde İçişleri Bakanı ya da il valileri, belediye başkanlarının yerine görevlendirme yapabilmektedir.

3.1. Belediye Başkanlarının “Terör” Nedeniyle Görevden Uzaklaştırılması

Belediye başkanlarının BTÖ ile irtibatlı oldukları gerekçesiyle görevden uzaklaştırıldıkları göz önüne alındığında öncelikle terörle ilgili mevzuat hükümlerine bakmak gerekir. Bu konuda ana düzenleyici metin olan 3713 sayılı kanunun 1. maddesinde terör *“Cebir ve şiddet kullanarak; baskı, korkutma, yıldırma, sindirme veya tehdit yöntemlerinden biriyle, Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerini, siyasî, hukukî, sosyal, laik, ekonomik düzeni değiştirmek, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek, Devlet otoritesini zaafa uğratmak veya yıkmak veya ele geçirmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin iç ve dış güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı bozmak amacıyla bir örgüte mensup kişi veya kişiler tarafından girişilecek her türlü suç teşkil eden eylemlerdir”* biçiminde tanımlanmıştır. Aynı kanunun 3. maddesiyle terör suçlarının “5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 302, 307, 309, 311, 312, 313, 314, 315 ve 320. maddeleri ile 310. maddesinin birinci fıkrasında yazılı suçlar” olduğu hükme bağlanmıştır. 674 sayılı KHK (6758 sayılı kanun) ile getirilen düzenlemenin önemi görevden alınan belediye başkanlarının hemen tamamı hakkında terör örgütüne destek nedeniyle dava açılması, önemli bir kısmının gözaltına alınarak tutuklanması ve ilerleyen süreçte hüküm giymesidir. Basın yayın organlarına da yansıdığı biçimde belediye başkanları hakkında açılan soruşturma ve davaların genel gerekçelerine bakıldığında şu hususlar öne çıkmaktadır:

- Belediyeler tarafından açılan ihalelerin genel olarak BTÖ bağı tespit edilen kişi ve firmalara verilmesi, yükümlülüklerini yerine getirmeseler dahi bu firmalara ödeme yapılması;

- Belediyelerde ya da hizmet alımı yoluyla yürütülen belediye işlerinde terör örgütüne mensup ya da terör örgütünü destekleyen kişilerin çalıştırılması;
- Belediye kaynaklarının ya da araç-gereçlerinin terör örgütünün kullanımına sunulması;
- İmar konularında yine terör örgütüyle bağlantılı kişilere avantaj sağlayacak usul ve yöntemler geliştirilmesi.

Öte yandan, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan kayyum raporunda görevden almaya esas teşkil eden fiiller BTÖ üyesi olmak, BTÖ propagandası yapmak, BTÖ mensuplarınca verilen talimatlarla öz yönetim ilanında bulunmak, BTÖ'ye finansal destek sağlamak, BTÖ'ye bilerek ve isteyerek yardım etmek, belediye araçlarının BTÖ eylemlerinde (yol kapamak, hendek kazmak, barikat kurmak) kullanılmasına izin vermek başta olmak üzere ayrıntılı biçimde sayılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2019: 22). Tüm bu fiillerin genel olarak 3713 sayılı kanun kapsamına girdiği görülmektedir.

3713 sayılı kanun, Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki üyelik müzakereleri ve Geri Kabul Anlaşmasıyla birlikte ele alınan Vize Serbestisi Diyalogunun kesintiye uğramasında en büyük etkindir. AB, genel anlamda kanundaki terör tanımının yumuşatılmasını istemektedir. Kanunla ilgili benzer tartışmaların Türkiye'nin üyesi olduğu Avrupa Konseyi ile de yaşandığı görülmektedir. Avrupa Konseyi bünyesindeki AYBYK raportörleri tarafından 2017 yılında hazırlanan 397 sayılı Tavsiye Kararında; *“c. Seçilmiş yerel temsilcilere yönelik tutuklamaların çoğunun terörizm suçlaması temelinde yapıldığını gözlemektedir ki, bu terörizm tanımı Avrupa Konseyi organları, Avrupa Birliği ve diğer uluslararası örgütler tarafından eleştirilmekte ve Avrupa Konseyi üye devletlerinin çoğundaki uygulama ile ters düşmektedir”* denilmektedir (AYBYK, 2017a). Söz konusu Tavsiye Raporunu açıklayıcı nota bakıldığında belediye başkanlığına görevlendirilenlerin, belki de Türk kamuoyundaki isimlendirmenin de etkisiyle, “kayyum” olarak nitelendirildiği görülmektedir; *“5. Seçilmiş temsilcilerin yerine görevlendirilen kişiler, 4 Aralık 2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ile terörle mücadele bağlamında yöneticilerin yerine atanan “kayyum” kategorilerinden biridir”* (AYBYK, 2017b: 6).

Çalışma konusu kapsamına giren dönemle ilgili ilk olarak düzenlemenin kabul edildiği 2016 yılından 31 Mart 2019 yerel seçimlerine kadar toplam 104

belediye başkanının görevden alındığı ve yerlerine görevlendirme yapıldığı (kayyum atandığı) görülmektedir. Türkiye genelinde belediye sayısının 1398 olduğu dikkate alındığında bu dönemde belediyelerin yaklaşık %8’inde belediye başkanı, başka bir deyişle kayyum, görevlendirmesi yapıldığı ortaya çıkmaktadır. Çalışmanın odak konusu itibarıyla terör örgütüne destek verdikleri gerekçesiyle belediye başkanları görevden uzaklaştırılıp, yerlerine görevlendirme yapılan 94 belediyenin üçü büyükşehir belediyesi (Diyarbakır, Mardin, Van), 7’si il belediyesi (Ağrı, Batman, Bitlis, Hakkâri, Siirt, Şırnak, Tunceli); 63’ü ilçe belediyesi ve 21’i belde belediyesidir (İçişleri Bakanlığı, 2019). 31 Mart 2019 yerel seçimleri dâhil kayyum ataması yapılan belediye sayılarını gösterir tablo aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1. Görevden Uzaklaştırılan Belediye Başkanlarının Dağılımı

	2016-2019 Yılları Arası				31 Mart 2019 Sonrası
BELEDİYESİ	SAYI	FETÖ/PDY	PKK/KCK	DİĞER ¹	PKK/KCK
BÜYÜKŞEHİR	3	-	3	-	3
İL	7	-	7	-	5
İLÇE	73	7	63	3	41
BELDE	21	1	21	-	10
TOPLAM	104	8	94	3	59

İkinci olarak 31 Mart 2019 yerel seçimleri sonrasında belediye başkanı görevlendirmeleriyle ilgili olarak seçim öncesiyle benzer gelişmeler yaşanmıştır. Bu kapsamda çalışma tarihi itibarıyla 59 belediye başkanı BTÖ örgütüyle bağlantıları gerekçesiyle görevden uzaklaştırılarak yerlerine görevlendirme yapılmıştır.

Dünya örneklerinde belediye başkanlarının görevden alınmasının veya uzaklaştırılmasının en büyük gerekçesinin mali konular olduğu ve Türkiye’de görevden uzaklaştırma gerekçesi olan terör bağlantısının terörün finansmanı ile bağlantılı olduğu dikkate alınarak görevlendirme yapılan belediyelerin bütçe büyüklüklerine bakmak gerekir. 2016 yılı kesin hesabına göre terör nedeniyle görevden uzaklaştırılan 93 belediyenin gelir bütçeleri toplamı 3 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Öte yandan, söz konusu belediyelerin aynı dönemde yaptıkları borçlanma 2 milyar TL’ye ulaşmıştır. Bütçe dağılımına bakıldığında söz konusu

belediyelerin toplam gelirlerinin yaklaşık %90'ını merkezi bütçe paylarının oluşturduğu; öz gelirlerinin oransal olarak çok düşük olduğu görülmektedir. Benzer durumun ülke genelindeki belediyelerin çoğunluğu için geçerli olduğunu da unutmamak gerekir. Loughlin'in (2009, 63) de belirttiği üzere İngiltere'de yerel yönetim gelirlerinin %75'i merkezden transferlerden oluşurken, söz konusu oran Hollanda'da %80'e, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde %90'lara kadar tırmanmaktadır. İdari özerklik ile idari vesayet arasında ters orantı, mali özerklikle ise doğru orantı bulunmaktadır. Kısaca idari özerkliği artması idari vesayetin azalmasıyla ilintiliyken, idari özerkliğin artması için mali özerkliğin artırılması gereklidir. Keleş devlet yardımlarının yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu gibi gizli bir vesayet sistemi anlamına geldiğine işaret etmektedir (Keleş, 1992, 294). Öte yandan, yakın zamana kadar Türkiye'de mali özerklik denildiğinde yerel yönetimlerin yeterli öz kaynağa sahip olması değil, merkezin gönderdiği payların denetimsiz harcanması anlaşılmıştır (Apan, 2015).

Görevden uzaklaştırılan belediye başkanları bakımından durumu somutlaştırmak için örnek olarak Diyarbakır ve Mardin Büyükşehir Belediyelerinin kayyum öncesi son üç yıl kesin hesapları üzerinden gerçekleşen gelir bütçesi rakamları aşağıda gösterilmiştir. Tablolar adı geçen belediyeler tarafından yayınlanan bütçe verileri esas alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 2. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Kesin Hesabına Göre Gelirlerin Dağılımı

Yıllar	2014	2015	2016
Merkezi Bütçe: (Bin TL)	340.039.340,45	436.092.814,10	494.445.169,76
Merkezi Bütçe: (%)	%87	%90	%91
Özkaynak: (Bin TL)	50.197.584,90	50.061.838,30	47.516.653,31
Özkaynak: (%)	%13	%10	%9

Tablo 3. Mardin Büyükşehir Belediyesi Kesin Hesabına Göre Gelirlerin Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	2014	2015	2016
Merkezi Bütçe: (Bin TL)	132.728.650,40	208.915.801,35	233.546.191,22
Merkezi Bütçe: (%)	96,68	93,62	92,50
Özkaynak: (Bin TL)	4.561.214,10	14.236.091,21	18.936.333,08
Özkaynak: (%)	3,32	6,38	7,50

Belediye başkanları görevden uzaklaştırılan ve yerlerine görevlendirme yapılan büyükşehir belediyelerinin bütçe büyüklüğünü anlatan bu tablolardan sonra konuya daha fazla ışık tutmak amacıyla son mevzuat düzenlemesinin kapsamlı incelemesine başlanabilir.

3.2. Belediye Başkanı (Kayyum) Görevlendirmesi

674 sayılı KHK'nın 38. maddesiyle 5393 sayılı kanunun 45. maddesine birinci fıkrasından sonra gelmek üzere eklenen fıkra belediye başkanlarının görevden alınıp yerlerine görevlendirme yapılmasının ya da kamuoyunda bilinen haliyle “kayyum” görevlendirmesinin önünü açmıştır. Söz konusu madde hükmünde dört hususu ayrıntılı incelemek gerekir:

a- Görevlendirme işleminin İçişleri Bakanı veya vali tarafından yapılması:

5393 sayılı kanunun 45. maddesine eklenen fıkrayı kanunun 46. maddesiyle birlikte ele almak gerekir. 46. maddeye göre; “Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır”. Görüldüğü üzere belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılmaktadır. Bu işlem için gereken tek şart görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olmasıdır. Görevden uzaklaştırma işlemi tek başına İçişleri Bakanı tarafından yapılırken, belediye başkan vekili görevlendirmesinde valilere de yetki tanınmıştır. Bu durumda valinin büyükşehir ilçe, ilçe ve belde belediye başkanları görevden alındığında yerlerine belediye başkan vekili görevlendirmesi

yapabileceği anlaşılmaktadır. Belediyeler arasındaki bu ayrımın neye dayanarak yapıldığının somut bir gerekçesi yoktur. En yakın benzerlik 4483 sayılı kanunun “İzin vermeye yetkili merciler” başlıklı 3. maddesindeki belde belediye başkanları hakkında merkez ilçelerde vali, ilçelere bağlı beldelerde kaymakamın yetkili kılınmasıdır. Yine daha önce incelediğimiz 1580 sayılı kanunun 89. maddesi kapsamında belediye meclisleri tarafından yapılan belediye başkanı seçiminin vali veya İçişleri Bakanı tarafından onaylanmasını benzerlik olarak nitelemek mümkündür.

b- Görevlendirme ölçütünün seçilme yeterliğine sahip olmak şeklinde belirlenmesi: 45 maddedeki “görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliğine sahip olması şarttır” ve 46. maddedeki “görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır” ibareleri görevlendirmenin belediye meclisi dışından da yapılabilmesine izin vermektedir. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 9. maddesine göre; 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına seçilebilir. Geçmişte belediye meclisi üyesi olmayan belediye başkanları görüldüğü için önce bu uygulamalara bakmakta fayda vardır.

1580 sayılı kanun ilk kabul edildiğinde “nerelerde atanmış belediye başkanı bulunacağı” konusunu düzenleyen 94. madde, Bakanlar Kurulunun gerekli gördüğü yerlerdeki belediye başkanlıkları ile Ankara Belediye Başkanlığının İçişleri Bakanlığının teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile vali ve kaymakamlıkların sorumluluğuna bırakılabileceğini öngörmekteydi (Şinik, Uçar ve Dik, 2016: 22). 1580 sayılı kanun sonrasında 1930 yılında Ağrı merkezli olup, başka yerleri de içine alan isyanların bastırılmasının ardından pek çok belediye başkanlığına vali ve kaymakamların atanması uygulamanın ilk örneğidir (Köse, 2020: 1532). Bu dönemdeki kayyum görevlendirmelerinin gerekçesiyle 2016 yılında yapılan düzenleme benzerlik göstermektedir. Öte yandan, geçmişte Ankara ve İstanbul Valilerinin aynı zamanda belediye başkanı olarak görevlendirildiklerini hatırlatmak gerekir. İstanbul’da, 1580 sayılı kanun öncesinden, yani Cumhuriyet’in kuruluşundan, 1957 yılına kadar Emin Erkul’un belediye başkanlığına atandığı 8 Haziran 1924 - 12 Ekim 1928 arası dönem hariç, valiler aynı zamanda belediye

başkanlığı görevini yürütmüştür. Ayrıca, 1960 ve 1980 askeri darbeleri sonrasında vali ve kaymakamlar bazı yerlerde belediye başkanı olarak görevlendirilmiştir. Bu arada darbe dönemlerinde vali olarak atanan ya da görevlendirilenlerden bazılarının asker kökenli oldukları da gözden kaçırılmaması gereken hususlardandır. 27 Mayıs 1960 Askeri Darbesinden sonra İstanbul ve Ankara Valiliğinin yanı sıra diğer bazı illerde valilik görevine getirilen bazı generallerin aynı zamanda belediye başkan vekilliği yapması örnektir. Benzer durum 1980 Askeri Darbesinden sonra da yaşanmış, ancak bu sefer genelde vali olarak görevlendirilenlerin belediye başkanlığına vekâlet etmesi yerine, belediye başkanlıklarına asker kişilerden ayrı görevlendirme yapılması yoluna gidilmiştir (Erdoğan, 2019: 256). İlçeler bakımından durum biraz daha farklı olup, kaymakamlık meslek memurluğu olduğu için asker kökenli kaymakam bulunmasa da kaymakamların ilçe belediye başkanlıklarına görevlendirildiği örnekler her iki askeri darbeden sonra görülmüştür.

Hâlihazırda BTÖ bağlantısı nedeniyle görevden alınan belediye başkanlarının yerine vali, vali yardımcısı ve kaymakamlar görevlendirilmektedir. Yeni uygulamayla birlikte güvenlik odaklı bakış açısıyla, özellikle terörle mücadele amacıyla mülki idare amirleri daha güçlendirilmiş ve bazı yaptırım yetkileriyle donatılmıştır (Yılmaz, Güler ve Tahsin, 2020: 65). Öte yandan, 5393 sayılı kanunun 45. maddesinde görüldüğü gibi görevlendirme yapılacak kişinin vali, vali yardımcısı ya da kaymakam olmasını öngören açık bir hüküm bulunmamakta; tek şart olarak seçilme yeterliğine sahip olması kuralı getirilmektedir. Belediye başkan vekillerinin mülki idare hizmetleri sınıfından olması tamamıyla takdire dayalı bir husustur ve daha çok belediye başkan vekillerinin daha rahat çalışması ve bunu yaparken de can güvenliğinin sağlanmasına yönelik kaygılardan kaynaklanmıştır. Başkan vekili olarak görevlendirilen vali, vali yardımcısı ve kaymakamların tayin olmaları halinde kayyumluk görevi sona erdiğinden belediye başkanları da değişmektedir. Görevden alınan belediye başkanlarının yerine belediye meclis üyeleri arasından seçim yapılması uygulamasının terk edilip, mülki idare amirlerinin belediye başkan vekili olarak görevlendirilmesi kamuoyunda ve yerel düzeyde çok tartışılan konulardan birisi olmuştur. Bu hususta hatırd tutulması gereken bu belediyelerde belediye başkanlarının görevden alınma gerekçelerinin BTÖ ile yakın ilişkileri olmasıdır. Belediye başkanları görevden alındıktan sonra yerlerine görevlendirilen vali, vali yardımcısı ve kaymakamlar terör örgütü tarafından açıkça hedef ilan

edilmiştir. Nitekim 10 Kasım 2016 tarihinde terör örgütü tarafından düzenlenen bombalı saldırıda şehit olan Mardin Derik Kaymakamı Muhammed Fatih Safitürk aynı zamanda Derik Belediye Başkan Vekili (kayyum) olarak görev yapmıştır.

c- Görevlendirme yapılan belediyelerin sunması gereken kamu hizmetlerinin çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına gördürülmesi: Görevlendirme yapılan belediyelerde belediye başkanlarının görevden alınmalarına en büyük gerekçe terör ve şiddet olaylarına destek olarak öne çıkmaktadır. Bu ifadeden belediye başkanlarının bizzat eline silah alarak terör eylemlerine destek olmasından çok belediye imkân ve kabiliyetlerinin terör ve şiddet olaylarının desteklenmesinde kullanıldığı gibi bir sonuca ulaşmak daha doğru olur. Özellikle bütçe imkânlarının terör örgütüne sunulması gibi mali gerekçelere dayanan fiiller nedeniyle belediyelerin mali işlemlerinin mali hizmetler şube ya da dairelerinde bulunan görevliler yerine defterdarlık veya ilçelerde aynı görevi yürüten mal müdürlükleri aracılığıyla yürütülmesi sağlanarak bu durumun önüne geçilmesine çalışılmıştır. Belediyelerin yürüttüğü pek çok kamu hizmeti ve bu hizmetleri vermek üzere birimi bulunmasına rağmen kanunda bütçe ve muhasebe işlemlerinin özellikle düzenlenmeye konu edilmesinin önemine dikkat etmek gerekir. Bu durumun sebebi yukarıda belirttiğimiz gibi belediyelerin gelirlerinin önemli bir bölümünün merkezi yönetim bütçe payları ve İller Bankası aracılığıyla sağlanmasıdır. Merkezi yönetim bu gelirlerin terör amacıyla kullanıldığı gerekçesiyle önlem almaya çalışmaktadır. Bu konuda karşı görüş olarak Türkiye genelinde belediyelerin önemli bir bölümünün merkezi yönetimden sağladığı gelir ve ödeneklerle iş gördüğü söylenebilir. Bu nedenle asıl önemli nokta belediye gelirlerinden terör örgütüne destek sağlandığı iddialarına karşı belirtilen düzenlemenin yapılmasıdır.

Öte yandan konuyu, 674 sayılı KHK'nın 39. maddesiyle 5393 sayılı kanunun 57. maddesine ek fıkra getirilmesiyle birlikte değerlendirmek gerekir. Bu maddeyle belediye başkanlarının görevden alınmasında gerekçe teşkil eden hususlara benzer hallerin tespiti halinde idari vesayet uygulamasının yeni bir boyutu ortaya konulmuştur. Buna göre;

“Belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapar veya

yaptırır...Bu fıkra kapsamındaki ihtiyaçlar; parasal ve bütçe sınırlamasına tabi olmaksızın 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22. maddesinde belirtilen usule göre temin edilir.

Belediye ve bağlı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığının valilik tarafından belirlenmesi durumunda, terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan belediye veya bağlı idare taşınırlarına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur. Bu fıkra kapsamında sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması halinde göreve iade işlemi ancak uzaklaştırma işlemi yapan makam tarafından yapılır.”

Görüldüğü üzere yukarıdaki fıkra görevden uzaklaştırmanın bir derece altı olan uygulamalara yasal taban sağlamaktadır. Fıkra içeriğinde terör ve şiddet olaylarıyla mücadele kapsamında üç farklı idari vesayet yetkisi söz konusudur:

İlk olarak valilik söz konusu hizmeti emrindeki çeşitli kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yerine getirip, bedelini ilgili belediye veya bağlı idaresinin merkezi yönetimden aldığı paylardan kestirebilir; üstelik bunu yaparken de parasal ve bütçesel sınırlamaya tabi değildir. Bu hükümden anlaşılacağı üzere valiliğin yapacağı ya da yaptıracığı hizmetin ilgili belediye veya bağlı idaresinin bütçe imkânlarıyla sınırlı kalması gibi bir zorunluluk söz konusu değildir. Hükmün içeriğinde sadece valilik denilmesi kaymakamlıklara bu yetkinin verilmediği anlamına gelmektedir. Ancak uygulamada ilçe ve belde belediyeleri bakımından bu yetki uygulanırken kaymakamın görüşüne başvurulması mümkündür.

İkinci olarak, belediye ve bağlı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığının valilik tarafından belirlenmesi durumunda, terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan belediye veya bağlı idare taşınırlarına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulabilmektedir. Bu madde özellikle kamuoyunda “hendek” ya da “çukur kazma” olayları olarak bilinen ve belediye başkanlarının görevden alınmalarına en büyük gerekçe teşkil eden terör olaylarında kamyon, kepçe vb. belediye araçlarının kullanılması üzerine getirilmiştir. Madde durumun tespitini valiliğe bırakırken el koyma işlemlerinin mahallin en büyük mülki amirince yürütülmesi diyerek kaymakamlara da bu yetkiyi vermektedir. Esasen afet vb.

durumlarda mülki idare amirleri benzer el koyma yetkilerine sahiptir. Örneğin, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunun 6. maddesi uyarınca vali ve kaymakamlar, deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerin meydana gelmesinden sonra, askerler ve hâkim sınıfından olanlar hariç olmak üzere, 18-65 yaş arasındaki bütün erkeklerle görev vermeye, bedeli, ücreti ya da kirası sonradan ödenmek üzere, canlı, cansız, resmi ve özel her türlü taşıt araçlarına ve gerekli makine, araç ve gereçlerine el koymaya ve hiçbir kayıt ve koşula bağlı olmaksızın tedavi, kurtarma, yedirme, giydirme ve barındırma gibi işlerle bu gibi işlerin gerektirdiği ivedi satın almaları ve kiralamayı yapmaya, diğer kurum ve kuruluşların olduğu gibi belediyelere ve bunlara bağlı kurum ve kuruluşlara ait olan her türlü taşınmazlara el koymaya yetkilidir.

Üçüncü ve son husus belediye personeline ilişkindir. Madde içeriğinden, sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılabileceği; bu durum gerçekleştiğinde göreve iade işleminin ancak uzaklaştırma işlemini yapan vali veya kaymakam tarafından yapılabileceği anlaşılmaktadır. Bilindiği gibi görevden uzaklaştırma 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 137. maddesi kapsamındaki idari bir işlemidir ve aslında bir ceza olmayıp, tedbir mahiyetinde uygulanmaktadır. Görevden uzaklaştırma, memurların ceza veya disiplin soruşturması ile karşı karşıya kalmaları durumunda, görevi başında kalmalarında sakınca bulunması hallerinde uygulanan geçici bir önlemdir (Altay, 2004: 9). Bu tanımdan anlaşılabileceği üzere görevden uzaklaştırma işleminin uygulanması için ceza ya da disiplin soruşturma söz konusu olmalıdır. Kamu hizmetlerinin gerektirdiği durum ifadesi bu bakımdan değerlendirilmelidir. Görevden uzaklaştırmanın ikinci unsuru memurun görevi başında kalmasında sakınca bulunmasıdır. Genelde sakınca ifadesinden delilleri karartma tehlikesi ya da soruşturmanın selametini engelleme ihtimali anlaşılmaktadır. Bütün bu açıklamalar ışığında terör ve şiddet olaylarına destek oldukları gerekçesiyle haklarında ceza ve disiplin soruşturması açılan belediye personelinin vali ve kaymakamlar tarafından görevden uzaklaştırılabileceği, böyle bir durumun gerçekleşmesi halinde amiri olan belediye başkanı ya da belediye birimleri müdürleri tarafından göreve iade edilemeyecekleri; göreve iade işleminin ancak onları görevden uzaklaştıran vali veya kaymakam tarafından yapılabileceği ortaya çıkmaktadır. Madde içeriğinde buna vurgu yapılmasının nedeni göreve

iade işleminin 657 sayılı kanunun 138. maddesinde belirtilen görevliler tarafından yapılabilmesidir. Bu görevliler atamaya yetkili amirler, bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlardır. Yani, illerde valiler ilçelerde kaymakamlar zaten görevden uzaklaştırma işlemi yapabilmekte; ancak göreve iade işlemi atamaya yetkili amirler tarafından da gerçekleştirilebilmektedir. 5393 sayılı kanunun 57. maddesiyle getirilen yeni durumda terör ve şiddet olaylarına destek gerekçesiyle vali ve kaymakamlar tarafından görevden uzaklaştırılan belediye personelinin ancak kendilerini görevden uzaklaştıran vali ve kaymakamlar tarafından göreve iade edilebilecekleri anlaşılmaktadır.

d- Belediye meclislerinin belediye başkanının çağrısı olmadan toplanamaması ve toplantı olmadığı sürece belediye meclisi görevinin belediye encümen üyeleri tarafından yürütülmesi: Konuyla ilgili son olarak değineceğimiz husus görevlendirme yapılmasıyla birlikte görevlendirme yapılan belediyelerde, özellikle terör ve şiddet olaylarına destek gerekçesiyle görevden alınan belediye başkanlarıyla çalışan belediyelerde belediye meclislerinin işlevsiz kalmasıdır. Söz konusu belediyelerde belediye meclisleri artık sadece belediye başkan vekili (kayyum) çağrıda bulunursa toplanabilmektedir. 5393 sayılı kanunun 20. maddesi uyarınca *“Belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır. Meclis, resmî tatile rastlayan günlerde çalışmasına ara verebilir. Belediye meclisi her yıl bir ay tatil kararı alabilir. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür”*. Aynı madde içeriğine göre belediye başkanının, belediye meclisini ancak olağanüstü toplantılara çağırabileceği hükme bağlanmış olup, bu durum da sayısal olarak sınırlandırılmıştır. Buna göre; *“Belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır”*. Kanunun 45. maddesine getirilen ek fıkra olağanüstü durumu görevlendirme yapılan belediyeler için olağan ve rutin hale dönüştürmüştür. Söz konusu husus daha önceki görevden uzaklaştırmalarla mevcut uygulama arasındaki en önemli farktır.

Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması sadece Türk mevzuatında değil, pek çok ülkede örnekleri görülen bir uygulamadır. BTÖ şehirlerde faaliyetlerinin artırması ve bazı belediyelerin bu konuda sorumlu olduklarının tespitinin ardından yaşanan darbe kalkışması 2005 yılında kabul edilen belediye

kanunuyla hafifletilen idari vesayetin terörle bağlantılı konularda artırılmasına neden olmuştur. Söz konusu “düzenlemenin yerel özerklik ya da yerel demokrasi yerine hizmet sunumunu öncelik haline getirdiği” ifade edilmektedir (Yaslıkaya, 2018: 257). Yeni düzenleme ile belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması, yerlerine kayyum görevlendirmesi yapılmasının yanında belediye meclislerini, mali yönetimini ve personelini ilgilendiren katı hükümler getirilmiştir.

SONUÇ

Geçmişte belediye başkanlığı görevinin atanmışlar tarafından yürütülmesi hem Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen yıllarda hem de askeri ihtilallerin ardından başvurulmuş bir yöntem olmuştur. Türk kamu yönetiminin vesayetçi olduğu şeklindeki yaygın kanaat 2005 yılında kabul edilen belediye kanunlarıyla paradigma değişikliğine uğramıştır. 1982 Anayasasının idari vesayete dayanak sağlayan hükümleri değiştirilmese de pek çok idari vesayet düzenlemesi yeni mevzuatla kaldırılarak idari özerkliğin artırılması hedeflenmiştir. Esasen 1982 Anayasasından sonra belediyelerin başkan ve meclis üyelerini doğrudan ilgilendiren iki önemli idari vesayet uygulaması yürürlüğe girmiştir. Bunlardan ilki Anayasanın 127. maddesiyle İçişleri Bakanına belirli koşullar dâhilinde belediye başkanlarını görevden uzaklaştırabilmesidir. Çalışmanın esas konusu olan ikinci düzenleme 2016 yılında 5393 sayılı kanunda yapılan değişiklik sonrasında görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine yapılan görevlendirmeler (kayyum) bakımından terör bağlamındaki yönetsel bir değişikliktir. 2016-2019 döneminde izlenen bu yöntemin uygulamasına 31 Mart 2019 yerel seçimleri sonrasında devam edilmiştir. BTÖ yanında FETÖ/PDY örgütünün giriştiği darbe kalkışması, merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde terörle bağlantılı konularda vesayet uygulamasını ağırlaştırmasına neden olmuştur. Seçilmiş belediye başkanlarının görevden alınması çeşitli çevrelerce demokrasi konusunda eleştiri ve endişelerle karşılanmıştır. Oysa terörle mücadele ve terör örgütlerinin finansmanının önlenmesi bu uygulamanın temel gerekçesidir ve çalışma içerisinde incelendiği üzere Avrupa’nın çeşitli ülkelerinde benzer idari vesayet örneklerine rastlanmaktadır. Ayrıca AYYÖŞ, belirli koşulların gerçekleşmesi halinde idari vesayet uygulamalarına izin vermektedir. Öte yandan, belediye hizmetlerinin merkezi yönetim birimlerince üstlenilmesi gibi kayyum atamalarıyla birlikte yürüyen uygulamalar Avrupa’da karşılığı bulunan örneklerdir. Benzer biçimde

gerek duyulan hallerde belediye araç ve gereçlerine al konulabilmesi geçmişten bu yana uygulanan bir yöntemdir.

Anayasanın 127. maddesi idarenin bütünlüğüne vurgu yaparak üniter devlete yönelik saldırı olması halinde idari vesayete anayasal taban sağlamaktadır. Bu nedenle, 5393 sayılı kanunda 2016 yılında yapılan değişikliklere kadar belediye başkanlarının görevden alınmasıyla, değişiklik sonrası görevden almanın sonuçlarını farklı değerlendirmek gerekir. Esasen en önemli fark görevden almada değil, yapılan belediye başkan vekili görevlendirmelerinde görülmektedir. Bu uygulama, Almanya ve İngiltere örneklerinde görüldüğü üzere gerektiğinde istisnai durumlarda belli koşulların gerçekleşmesi halinde tercih edilmektedir. Görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine belediye meclisi tarafından görevlendirme yapılması uygulaması, terörle bağlantılı olduğu iddia edilen belediye başkanları bakımından terk edilmiştir. Artık vali, vali yardımcısı ve kaymakamlar belediye başkan vekili (kayyum) olarak görevlendirilmektedir. Gerekçe terör ve terörün finansmanı olduğu için her devletin kendi egemenlik yetkisinin kapsamında değerlendirilmesi gereken bu tercihin keyfilikten ziyade zorunluluktan doğduğu anlaşılmaktadır. Terör olaylarının daha yoğun olduğu dönemlerde bile başvurulmayan bu yöntem, şehirlerdeki terör olaylarında belediye imkân, araç ve personeliyle destek verilmesine tepki olarak kullanılmaya başlanmıştır.

İdari vesayetin yeniden ağırlık kazanmasında belediyelerin öz gelirlerinin azlığı ve daha çok merkezin gönderdiği kaynaklara bağımlılığın etkisinin olduğu açıktır. Kaynaklarının çoğunluğu merkezi yönetimden gelen belediyeler bakımından idari vesayetin azaltılması sağlıklı sonuçlar vermediği gibi belediyelerin öz gelirlerinin artması (mali özerklik) ile idari özerklikleri arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Kaynağın sahibi her zaman denetim yetkisine sahiptir. Bütçesinin çoğunluğu merkezi yönetim tarafından gönderilen ödeneklerden oluşan belediyelerin mali kaynaklarını terör örgütüne destek için kullanması yerel özerklik kavramıyla ilişkilendirilemez. Terör suçlarının kapsamı konusunda AB ve Avrupa Konseyi ile anlaşmazlık yaşasa bile Türkiye’nin karşı karşıya olduğu terör faaliyetlerinin ağırlığıyla ilgili genel bir kabul vardır. Çalışma içerisinde incelendiği üzere Fransa, Almanya, İngiltere başta olmak üzere pek çok Avrupa ülkesi belediyeler üzerinde kapsam ve derecesi değişen farklı idari

vesayet uygulamalarına sahiptir. Avrupa örneklerinde daha çok “mali gerekçelerle görevden uzaklaştırma” gibi uygulamalara rastlanırken, Türkiye’de konu kamu kaynaklarının BTÖ’ye kullandırılması gibi hem mali hem de iç güvenlik boyutuyla önem kazanmıştır. Bununla birlikte, belediyelerin, ayrı tüzel kişilikleri ve özerklikleri olmasına rağmen, özünde bir kamu kuruluşu olduğunu; yukarıda belirtildiği üzere idarenin bütünlüğü ya da başka bir deyişle üniter devlet bakımından idari vesayetin anayasal niteliği bulunduğunu unutmamak gerekir. Farklı ülkelerin farklı uygulamalarının olması evrensel demokratik değerlerle kendi ülke gerçeklerinin bileşiminin bir sonucudur. Türkiye’de 2016 yılından bu yana uygulanan kayyum yöntemini bu kapsamda değerlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

Advocate (2004), “Mayor who performed first same-sex wedding in France fights sanctions”, <https://www.advocate.com/news/2004/06/18/mayor-who-performed-first-same-sex-wedding-france-fights-sanctions-12809>, (01.04.2021).

Apan, A. (2015), *Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm*, Ankara: TİAV Yayınları.

Avrupa Konseyi (2017), “Local and regional democracy in the Republic of Moldova”, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-republic-of-moldova-monitoring-com/1680939183>, (02.04.2021).

AYBYK (2017a), <https://rm.coe.int/168070b781>, (09.10.2017).

AYBYK (2017b), <https://rm.coe.int/16806fbf0d>, (10.10.2017).

AYBYK (2020), <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-turkey-/16809cba58>, (15.12.2020).

Ceylan, S. G. (2004), “Roma Hukuku’nda Kayyımlik (Cura) Müessesesine Genel Bir Bakış”, *AÜHFD*, 53(1), 221-230.

Constitute Project (2021), “France’s Constitution of 1958 with Amendments through 2008”, https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en, (01.04.2021).

Coşkun, S. (1976), *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmel) Vesayet*, Ankara.

Çelik, A. (2005), “Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(14), 145-159.

Duve, T. ve Drechsler, W. (2010), “Insolvent Local Government: Lessons from Germany”, http://www.nispa.org/files/conferences/2010/papers/201004121221300.Duve_Drechsler.pdf, (14.10.2017).

Erdoğan, O. (2019), “Belediyelere Kayyum Atanması Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, *Türk İdare Dergisi*, 488, 245-264.

Evren, A. (2004), *Görevden Uzaklaştırma Devlet Memurlarının ve Sözleşmeli Personelin Görevden Uzaklaştırması*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gunlicks, A. B. (1988), “Constitutional Law and the Protection of Subnational Governments in the United States and West Germany”, *Publius: The Journal of Federalism*, 18(1), 141-158.

Güler, T. ve Yılmaz, A. (2018), “Yerel Demokrasi–Güvenlik Sarmalında Yerel Yönetimler: Türkiye’de Belediyelere Kayyum Atanması Pratiği”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(68), 1801-1816.

Günday, M. (2017), *İdare Hukuku*, 11. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Gürbüz, C. (2019), “Demokrasi Açısından Türkiye’de Kayyum Uygulaması”, *GAÜN İİBFD*, 1(2), 36-52.

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/contents>, “Greater London Authority Act”, (09.10.2017).

İçişleri Bakanlığı (2018), “Terör Nedeniyle Belediyelere Yapılan Görevlendirmeler”, <http://www.diab.gov.tr/kurumlar/diab.gov.tr/duyurular/Belediyeler.pdf>, (15.02.2018).

İçişleri Bakanlığı (2019), “Belediyelerdeki Kayyum Sistemi Ve Mevcut Durum Raporu”, https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum_nihai_rapor.pdf, (12.05.2019).

Karasu, K. (2003), “Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, A.Ü. *SBFGETA Tartışma Metinleri, Özel Sayı 2, No: 60*, Ankara.

Karasu, K. (2009), “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.

Kavruk, H. ve Yaylı, H. (2008), “2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(3), 1-31.

Kavruk, H. ve Tatar, T. (2010), “Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararı İle Sona Erdirilmesi”, *AÜHFD*, 59 (4), 631-690.

Keleş, R. (1992), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 1. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi.

Keleş, R. ve Özgül, C. G. (2017). “Belediye Organlarına ‘Kayyım’ Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 72(2), 299-313.

Köse, R. (2020), “Tek Parti Döneminde Kayyım Uygulamaları”, *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 9 (2), 1520-1547.

Negruț, V. (2016), “The Control of the Administrative Tutelage Exercised by the Prefect”, *ACTA Universitatis Danubius*, 12(1), 22-30.

Pál, E. (2018), “Models of Legal Supervision over Local SelfGovernments in Continental Europe (Excluding France)”, *Pécs Journal of International and European Law*, 2, 6-20.

Soysal, M. (1997), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 11. Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Şinik, B. Uçar, A. Y. ve Dik, E. (2016), “1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(2), 1-27.

TDK (2021), “Kayyum”, <https://sozluk.gov.tr/>, (29.03.2021).

TDV (2021), “Kayyum”, <https://islamansiklopedisi.org.tr/kayyum>, (29.03.2021).

Tortop, N. (1991), “Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4), 3-9.

Tournemire, G. (2014), “European Economy, Coordination arrangements across government sub-sectors in EU Member States”, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp517_en.pdf, (28.09.2014).

Turan, H. (2016), “Centrist Administrative Structure and Administrative Tutelage Audit on Local Government Bodies”, *International Journal of Trade, Economics and Finance*, 7 (1), 13-17.

Turan, A. (2020), “Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Belediye Başkanlarının Göreve Gelmesi ve Görevden Alınması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 29(2), 1-19.

Uçar, A. Y. (2016), “Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkeziyet Sorunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(3), 95-117.

United States Department of Commerce (1956), “Economic Developments in Algeria 1956”, *World Trade Information Services Economic Reports Part 1*, 1-12.

Vedinaş, V. (2015), *Drept administrativ/Administrative law*, 9th edition revised and updated, Bucharest: Universul Juridic.

Venice commission (2020), “The Replacement of Elected Candidates and Mayors”, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)011-e), (04.04.2021).

Wipo (2021), “Constitution of the Italian Republic”, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/it/it037en.pdf>, (01.04.2021).

Yaslıkaya, R. (2018). “Recent Developments in The Turkish Local Government System in The Context of Centralization and Decentralization Debates (2012-2018)”, H. Özüdoğru, M. Mulalıç ve T. Çetin (der.), *Economic and Social Studies* içinde, Riga: Lambert Academic Publishing., 240- 263.

Yılmaz, A. Güler, T. ve Güven, T. (2020), “Parlamentar Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Sürecinde Türkiye’de Mülki İdare Sisteminin Dönüşümü”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 29(4), 45-71.



Araştırma Makalesi / Research Article

KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİĞİN HUKUKİ ÇERÇEVESİ

İbrahim ÇETİN*

ÖZ

Kamu yönetiminde verimlilik; kişisel iş disiplini, iş barışı ve iş ahlakı ile yakından ilgilidir ve standart bir kalite, makul bir maliyet ve kesintisiz bir çalışma ile planlı programlı şekilde kurumsal hedeflere ulaşmayı ifade etmektedir. Kişisel hedefler açıkça tanımlanırsa, kamu kaynakları ve şahsi kabiliyetler en iyi şekilde kullanılırsa ve nihayetinde başarılı sonuçlar alınırsa kamu personelinin verimliliği ve dolayısıyla tüm kamu teşkilatının verimliliği sağlanmış olacaktır. Kamu yönetiminde istikrarlı bir verimlilik politikası yürütebilmek için verimliliğe ilişkin sorumluluk, kanunilik, usûle uygunluk gibi tüm hukuki enstrümanları en üst düzeyde hayata geçirmek zorunludur. Zira iş disiplini, iş barışı, iş ahlakı gibi anahtar kavramlar doğrudan hukuki korunma ile bağlantılıdır. Kendini hukuki anlamda güvende hissederek işine motive olan personelin sorumluluk almaktan çekinmeyeceği ve bunun sonucunda işinde daha verimli olacağı ve daha başarılı sonuçlar elde edeceği kuşkusuzdur. Bu makalede kamu personelinin ve kamusal faaliyetlerin verimliliği hukuk düzleminde irdelenecek, sorumluluk hukuku ağırlıklı olmak üzere kamu yönetiminde verimliliğin hukuki çerçevesi çizilmeye çalışılacaktır.

Anahtar kelimeler: Kamu Yönetimi, Verimlilik, Sorumluluk Hukuku, Sorumlular, İyi Yönetim Hakkı.

* Hukukçu, Yönetim Mensubu, Sayıştay Başkanlığı, UNEM Mali Hukuk Ana Bilim Dalı Doktora Öğrencisi, icetin@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0001-6099-4498.

LEGALEXTENT OF EFFICIENCY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT

The efficiency in public administration is closely related to personal working discipline, working peace and professional ethics; and means achieving corporate goals in a planned schedule with a standard quality, reasonable costs and uninterrupted work. The efficiency of public staff and thus the efficiency of all public organizations will be ensured if personal targets are clearly defined, public resources and personal abilities are best utilized, and ultimately, successful results will be achieved. In order to carry out a stable efficiency policy in public administration, it is imperative to implement all legal instruments such as liability for efficiency, legality and compliance with the procedure at the highest level. As a matter of fact, key notions such as work discipline, working peace and professional ethics are directly related to legal protection. It is undoubted that the personnel who are motivated to work by feeling themselves legally safe will not hesitate to take responsibility and as a result, they will be more efficient and achieve more successful results. In this article, the efficiency of public personnel and public activities will be discussed in the legal platform and it will be focused on determining the legal extent of efficiency in public administration, with emphasis on liability law.

Keywords: Public Management, Efficiency, Liability Law, Liabilities, Right to Good Administration.

GİRİŞ

Tarihsel süreç içerisinde verimlilik, bir iş disiplini anlayışı olarak literatürde ilk defa Georgius Agricola'nın ilk basımı 1530 yılında yapılan *De Re Metallica* (Madenler Hakkında) adlı eserinde ele alınmıştır (Agricola, 1912:82). Fizyokratların 18'inci yüzyıldaki çalışmaları ile kelimenin anlamı belirginleşmeye başlamış ve Le Littré, 1833 yılında verimliliği kısaca "üretim kabiliyeti" şeklinde tarif etmiş; akabinde yine fizyokratlardan Francois Quesnay, Ekonomik Verilere Tarihsel Bakış Açısı adlı eserinde verimliliği ziraatta gerçek refahın kaynağı olarak açıklamıştır (Okçu vd., 2010:121).

Kamusal faaliyetlere temas eden hâliyle verimlilik, Batı orijinli bir kamu mali yönetimi ilkesidir ve ilk olarak 1968 yılında Syracuse Üniversitesinde düzenlenen Minnowbrook Konferansı'nda, etkinlik ve tutumluluk ilkeleriyle birlikte olmak üzere sistemli şekilde ele alınmıştır (Sarica, 2015:327). Minnowbrook Konferansı'nda, kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler yapılmasından ziyade konu ve kavramların revizyonunun gerekliliği sonucuna varılmış; bu bağlamda verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramları derinlemesine işlenerek söz konusu kavramların kamusal alanda yer edinmesi sağlanmıştır.

Kamu yönetiminde verimlilik ilkesinin temeli olan kamu kaynaklarının verimli kullanımı hassasiyeti, modern Batı'da II. Dünya Savaşı'ndan sonra gündeme gelmiş (Badelt, 1984:268), 1980'lerde neo-liberal sürecin halkalarından birisi olarak yerini almıştır (Kolçak, 2006:382). 1980'lerden itibaren tüm dünya otoriteleri kamu kaynaklarında tasarruf eğilimine yönelmiş ve bu kapsamda çeşitli modeller denenmiştir (Keraudren, 1998:234).

1980'ler, aynı zamanda tüm dünyada reformist mali yönetim arayışlarının cereyan ettiği dönemdir. Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) COSO, Kanada'da CoCo ve İngiltere'de Turnbull şeklinde kısaltılan iç kontrol modellerinin ortaya çıkışı bu tarihlere rastlamaktadır (Çetin, 2018:537).

CoCo iç kontrol modelinde mali yönetim sürecinin tümünden etkin bir şekilde yürütülmesi öncelikli hedeflerdendir (Türedi vd., 2015:108). Turnbull iç kontrol modelinde ise etkin bir iç kontrol yapısının genel olarak önemi vurgulanmıştır (Türedi vd., 2015:111). 1985 Yılında ABD'de kurulan Treadway Komisyonu'nun yürüttüğü çalışmalar sonucunda ulaşılan standartlar bütünü olan COSO, diğer iki

modele göre daha ayrıntılı olup Treadway Komisyonu'nun organize ettiği Çalışma Komitesince 1992 yılında kamuoyuna deklare edilmiştir. COSO iç kontrol modeli; plan/program, mevcut durum tespiti, risk analizi, kontrol/önleme faaliyeti, belirli periyotlarla izleme, üst yönetime raporlama ve güncelleme fonksiyonlarını içinde barındıran komplike ve entegre bir sistemdir. Böyle bir sistemin başarılı şekilde işleyebilmesi; verimliliği esas alan çalışma modelleri ile mümkün olacaktır.

Türkiye'de, 24 Ocak 1980 tarihinde alınan iktisadi kararlar doğrultusunda kamuda verimliliğe ilişkin ilk adımlar atılmıştır (Tutum, 1995:140). Kamu işletmeleri başta olmak üzere kamu idarelerini özel sektör rekabetçiliği esaslarına göre yönetme düşüncesiyle başlayan sürecin sonunda 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, yerini çok daha kapsayıcı olan ve COSO iç kontrol modeline dayanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa (KMYKK) bırakmıştır. Kamu yönetimi kapsamındaki verimlilik, personel unsuru ağırlıklı olmak üzere ülkemizde ilk defa KMYKK ile somut bir anlam kazanmış ve zamanla maliye politikasının ve kamu yönetiminin önemli konu başlıklarından biri hâline gelmiştir.

KMYKK'nın bir fikir olarak ortaya çıkışı, Türkiye'nin ekonomik darboğazdan kurtulma arayışları çerçevesinde 10.03.2000 tarihinde ekonomik reform kredisi talebiyle Dünya Bankasına gönderdiği mektuba dayanır (Kolçak, 2006:369). Söz konusu mektupta kamu harcamalarının ve kurumsal yapının gözden geçirilmesine yönelik bir çalışma yapılacağı taahhüdü verilmiş (Kolçak, 2006:370) ve bu taahhüde binaen kamu mali yönetiminde ihtiyaçlara cevap verecek yeni bir kanun çalışması başlayarak mevcut KMYKK ortaya çıkmıştır.

Yeni kamu mali yönetimi sistemi içindeki personel, tüm paydaşların katılımının sağlandığı verimlilik esaslı iyi yönetişimin yanı sıra etik değerler bağlamında yenilikçi bir verimliliği esas almalıdır (Vural, 2007:105; Yıldız, 2013:281; Bozkurt ve Ergun, 2014:274). Varlıkların kötüye kullanılmasını ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamak, iç kontrol sisteminin amaçları arasında belirtilirken (Maliye Bakanlığı, 2005:3) bu amaca erişebilmek için kişisel sorumluluk bilincinin gelişmiş olmasının gerekliliği açıktır. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kamuda lüks araç ve teçhizat kullanımının önüne geçilmesi amacıyla 19/06/2019 tarihinde aldığı 2019/53 sayılı Kararda da kamu görevlilerinin örnek davranış sergileme bilincine sahip olmasının öneminden bahsedilmektedir.

Kamu yönetiminde verimliliğin sağlanması için sadece birey olmanın değil kamu personeli olmanın getirdiği sorumluluk da çalışan tarafından özümsemeli, kurumun hedefleri içselleştirilmeli, üst yönetimden en alt kademedeki çalışana kadar idari faaliyetler sahiplenilmelidir. İdari görev ve faaliyetler, yalnızca mevzuata veya yazılı olmayan kurallara, emir ve talimatlara uymuş olmak için değil; kamu kaynaklarını içtenlikle koruma ve geliştirme düşüncesiyle de sahiplenilmelidir. Zira iyi yönetim, iyi yönetim hakkının sonucudur (Kefala, 2011:3995). İyi yönetim hakkı, kamu hizmetlerinden yararlananlar için öngörülmüş bir hak olup Avrupa Temel Şart'ının 41'inci maddesinde hüküm altına alınarak uluslararası hukukun konusu hâline gelmiştir (Sancakdar, 2010:158).

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığına 12 Mart 2021 tarihinde ana hatları deklare edilen Ekonomi Reformu Paketi doğrultusunda Ekonomi Reformları Eylem Planı oluşturulmuştur. Bu planın 1.1.i. maddesinde, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin bir gereği olarak, kamu kurumlarının teşkilatlanması, yönetim verimliliği ve etkinliği dikkate alınarak daha da güçlendirilecektir" denmektedir (Maliye Bakanlığı, 2021). İyi yönetim hakkını referans alan söz konusu plandan da görüleceği üzere verimliliğin ekonomi yönetimindeki öneminin kavranmasıyla tüm kamusal alanda verimlilik temelli hedeflere yönelim dönemi başlamıştır. Ne var ki kamu yönetiminde verimliliğin boyutları, kapsamı, planlanması, uygulanması, izlenmesi, raporlanması, farkındalığının artırılması ve en önemlisi de hukuki çerçevesinin çizilmesi noktasında birtakım çalışmalar yapılması gerektiği şüphesizdir. Bu makalede, söz konusu gereksinim gözetilerek verimliliğe ilişkin temel kavramlara açıklık getirilecek ve özellikle verimliliğin hukuki boyutu, sorumluluk ve sorumlular eksenli olmak üzere genişçe irdelenecektir.

1. LİTERATÜR VE TERMİNOLOJİ

Kamu mali yönetiminde verimlilik, KMYKK metninde özel atıf ve vurgularla somutlaştırılmıştır ancak kavramın tanımı yapılmamıştır. Yükçü ve Atağan'ın, "verimlilik, savurganlıktan kaçınarak kaynakları en iyi şekilde değerlendirmektir" tanımı (2009:5), iktisadi işletme mantığı ile verimliliğin yalnızca özel sektördeki boyutunu ortaya koyduğu için yeterli bir tanım olmayacaktır. Kamu disiplini içinde yöneten ve yönetilenler boyutuyla verimlilik, öz bir tanıma göre "bütçenin doğru ve disiplinli kullanılmasıdır" (Zengin, 2014:31). Kamu kaynaklarının nominal değeri olan bütçeyi doğru ve disiplinli kullanmak, KMYKK'nın tümünde görülen

temel bir hedeftir. Zira KMYKK, tasarı aşamasında iken mevcut mali konjonktür nedeniyle mümkün mertebe tasarruf etme ve mevcut kaynakları en verimli düzeyde kullanma düşüncesi doğrultusunda şekillenmiştir (Çolak, 2008:3).

Özel sektörde verimlilik deyince sermayenin en kârlı şekilde kullanılması, bir başka tabirle girdi-çıktı oranlamasını temel alan prodüktivite kavramı anlaşılrken (Falay, 1997:20; Prokopenko, 1992:1) kamu yönetiminde, bilhassa kamu hizmeti gereklerinin ön plana çıktığı faaliyetlerde, kârlılık geri planda kaldığı için verimlilik yaklaşımı değişmektedir. Kamuda en az harcama ile en çok ve en iyi hizmeti sunmaktan ziyade mümkün mertebe bedelsiz, bedelsiz olamıyorsa da en mâkul ücret üzerinden, ayırım gözetmeksizin herkese ulaşabilecek şekilde hizmet sunmak amaçlanmaktadır; kârlılık hiçbir zaman amaç olmamaktadır.

Kamu yönetiminde 3 E kuralı diye bilinen verimlilik-etkinlik-tutumluluk kuralı yönünden; kamu kaynaklarının ziyana uğratılmadan kullanılmasını amaçlamak verimlilik, harcamaları en isabetli şekilde gerçekleştirmek etkinlik, kaynaklardan tasarruf sağlamak ise tutumluluktur (Çetin, 2018:525-531). Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramları arasında ince nüanslar bulunması, öğretide sıklıkla iddia edildiği üzere (Okçu vd., 2010:121; Yalçındağ, 1997:3; Büyükkılıç, 2004:42; Yükcü ve Atağan, 2009:3 vd.) tartışmaya açık ve girift kavramlar oldukları anlamına değil, birbirlerini tamamladıkları anlamına gelmektedir.

Verimlilik, bir nevî tamamlayıcısı olan etkinlik ve tutumluluğa nispeten teknoloji gibi dışsalılıklardan yararlanmaya daha elverişlidir. Teknolojik gelişmeler, araç ve gereç yenilikleriyle birlikte kurumsal organizasyon yeniliklerine de katkı sağlayarak verimliliği arttırmaktadır (Alankuş, 2021:104; Ertek, 2013:541). İleri teknolojiye dayalı yenilik ve inovasyon politikası ile ürün/hizmet verimliliği sağlanabileceği (Çetin, 2014:52) gibi çalışanların emek ve zaman tasarrufu ile işe daha iyi odaklanmaları, maharetlerini daha iyi sergilemeleri ve dinlenmeye daha çok zaman ayırmaları temin edilerek (Çetin, 2014:58) kamusal verimliliğin ençoklanması da sağlanabilmektedir.

Kamu yönetiminde verimliliğin hukuki çerçevesinin çizilbilmesi için kilit rol oynayan iki kavram bulunmaktadır. Bunlardan biri bütçe hakkı, diğeri ise kamu zararıdır.

1.1. Bütçe Hakkı

Devletin nam ve hesabına vatandaştan tahsil edilen gelirlerin nerelere, ne şekilde, ne ölçüde harcanacağı konusunda harcamayı yapanların, vatandaşa karşı yüklendiği hukuki, mali ve cezai sorumluluğa bütçe hakkı denmektedir (Akyel ve Baş, 2010:375). Bütçe hakkının demokratik hukuk devleti gerekleri çerçevesinde kullanılmasının temini, kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılmasıyla ilintilidir (Mihau vd., 2010:146). Kamu kaynaklarını verimli ve etkin kullanmakla birinci derecede sorumlu olanlar ise tüm kamu personelidir.

Öğretideki baskın görüşe göre bütçe hakkı, ilk defa yurtsuz John diye bilinen İngiltere kralının harcama serbestisini kısıtlayan 1215 tarihli Magna Carta Libertatum belgesi ile vücut bulmuştur (Kartalci, 2019:10; İlal, 1968:213; Çataloluk, 2008:85 vd.). Bütçe hakkı, Türk kamu yönetimi ve mali hukuk tarihine ise ilk defa 1808 tarihli Senedi İttifak'la girmiş¹ (Kartalci, 2019:19), 1839 tarihli Tanzimat Fermanı ile daha belirgin ifade edilmiş² (Aktel, 1998:181) ve sonraki dönemlerde tüm anayasalarda doğrudan ya da dolaylı şekilde yer almıştır³ (Çoşkun, 1994:17; Pehlivan, 2017:36).

Bütçe hakkının tamamlayıcısı olmak üzere; sürdürülebilir bir borç seviyesinin ve ölçülü bir bütçe açığının sağlanması olarak ifade edilen mali disiplinin (Şentürk vd., 2017:186) en önemli bileşeni harcama disiplini. Kamu harcamalarının mali disiplini sağlamak düşüncesiyle en az seviyede tutulmasına ve belirli bir program çerçevesinde gerçekleştirilmesine harcama disiplini denmektedir. Fiyat istikrarının sağlanması için de önemli bir enstrüman olan (Şentürk vd., 2017:188) harcama disiplini, tüm bürokratik yönetimi oluşturan kamu idarelerinin ve her bir kamu idaresinde işleri yürüten kamu personelinin mali iş, işlem ve eylemlerde verimlilik ilkesini titizlikle gözetmesiyle sağlanabilecektir. Bütçe hakkının gerçekleştirilebilmesi için harcama disiplininin tüm kamusal faaliyetlerde öncelikle göz önünde tutulması gerektiği tartışmasıdır.

¹ Örneğin Senedi İttifak'ın 7. maddesinde; hanedan ve âyanın halkın vergilerinin hadd-i itidale uygun harcanmasını temin için vükela ve hanedanlar arasında bir denetim mekanizması kurulması öngörülmüş, zulüm (bütçe hakkının gasbı) vuku bulursa Devlete haber verilip ittifakla önlenmesi hüküm altına alınmıştır (Metin, 2018, 248-249).

² Örneğin yerinde araştırma ve değerlendirme yaparak vergilerin adil ve etkin şekilde toplanması için iltizam usulünün kaldırılıp birer vergi memuru olan muhassılların görevlendirilmesi sağlanmıştır (Erhan ve Sarıaloğlu, 2019:96).

³ Örneğin 1982 Anayasasının 160. maddesinde Sayıştayın bütçe denetimine ilişkin görev ve yetkilerinin ayrıntılı şekilde belirtilmiş olması, önceki anayasal düzenlemelerin konuya ilişkin yaklaşımının olgunluğa eriştiğini göstermektedir (Konukman, 2015:40).

1.2. Kamu Zararı

Bir kamu tüzelkişiliğinin mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan, devir ve ferağ edilemeyen, zamanaşımı ile iktisap edilemeyen, üzerinde özel kişiler lehine sınırlı aynî hak kurulamayan, tapu sicilinde tescile tabi olmayan, özel hukuk sözleşmelerine konu olmayan, tapu sicilinde tescile tabi olmayan, hazcedilemeyen ve kamulaştırmaya konu olmayan mallara kamu denmektedir (Yağcı, 2020:606). Kamu kaynağı ise KMYKK'nın Tanımlar başlıklı 3'üncü maddesinin 1-(g) bendinde; "Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade eder" şeklinde tanımlanmıştır. Kamu görevlileri; verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu sağlayabilmek için kanunda tanımlı yapılan ve çok geniş bir kapsamı olan kamu kaynaklarının elde edilmesinden, sarf edilmesinden ve iyi yönetilmesinden sorumludur (Uzun, 2017:31). Bu sorumluluk, aynı zamanda iyi yönetim hakkının da sonucudur.

Kamu zararı kavramının konusu tüm kamu malları ve kamu kaynaklarıdır ve kamu zararının sorumlusu kamu görevlileridir (Turguter, 2012:38). Buna göre kamu zararının tanımı; "kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması suretiyle ortaya çıkan zarardır" (Turguter, 2015:224). Kamu zararının tespiti için esas alınması zorunlu birtakım kriterler bulunmaktadır (Orulluoğlu, 2015:74) ve bu kriterlerin analizinde yetkili ve görevli kamu personelinin kusurluluk durumu araştırılmaktadır. Kamu kaynağının kullanımında verimlilik ilkesine riayet etmeyerek kamu zararına neden olan görevlinin idari, mali ve cezai sorumluluğu ortaya çıkmaktadır. İdari sorumluluklar idare hukuku ilkelerine, mali sorumluluklar borçlar hukukundaki kusur sorumluluğu hükümlerine, cezai sorumluluklar ise ceza hukukundaki kast-kusur ayırımına (manevi unsura) göre değerlendirilmektedir.

Kamu zararının fiil (davranış), zarar, illiyet bağı, hukuka aykırılık ve kusur olmak üzere beş unsuru bulunmaktadır. Kamu zararına neden olan görevlilerin bu zararlardan sorumlu tutulabilmeleri için söz konusu beş unsurun birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir (Aksoy, 2021:303).

Sorumluları ve sorumluluklarının çerçevesini doğru tespit etmek için kamu zararı kavramının, kamunun zararı ve görev zararı kavramlarından farkını

belirtmek gerekmektedir. Kamunun zararı, devlet organları ve biziatihi halkın kendisi dâhil olmak üzere tüm kamunun her ne şekilde olursa olsun⁴ uğradığı zarardır (Turguter, 2015:224); genel bir anlam ifade ettiği için teknik bir kavram değildir. Bununla birlikte görevin kötüye kullanılması suçunun maddi unsurunu teşkil eden kamunun zarara uğratılması fiilinde söz konusu zararın ve kusuruyla zarara neden olan personelin saptanmasında kamu zararı için geçerli kurallara göre değerlendirme yapılmaktadır (Albayrak, 2010:704). Ancak kamu zararından farklı olarak sadece mevzuatta sayılan yetkili ve görevli kimseler değil; verimli, etkin ve tutumlu hareket etmeyerek zarara neden olan her çeşit kamu görevlisi fail olabilmektedir.

Hükûmetin kamu kuruluşlarına ilave görevler vermesi durumunda ilgili kamu kuruluşunun bütçesini aşmak suretiyle ortaya çıkan zarara ise görev zararı denmektedir. Görev zararında emir ve talimatı veren ile söz konusu emir ve talimatın hukuka aykırı olması durumunda gerekli hukuki prosedürü işletmeyen kamu personelinin idari, mali ve cezai sorumluluğu doğmaktadır. Kurumun bütçesi, misyonu ve vizyonu ekseninde verimlilik esasına göre belirlenen kurumsal eylem planları ve strateji belgeleri için bütçeyi aşan ilave görevler, kamu idareleri için tehdit ve risk olarak değerlendirilmektedir. Görev zararı, kamu yönetiminden ziyade malite politikası yönünden inceleme konusu yapılmaktadır (Ünsal, 2002:235).

2. KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİĞİNİN HUKUKİ BOYUTU

Kamu yönetiminde verimlilik kavramı, kamu görevlileri tarafından hukuki müeyyideleri olmayan bir kavram gibi algılanmaktadır. Oysaki yargı merciileri nezdinde verimliliğe riayet edilmemesi, bütçe hakkının yanlış gerçekleştirilmesinin sonucu ortaya çıkan kamu zararının bir nedeni olarak kabul görmekte ve yargısal kararların şekillenmesinde rol oynamaktadır. Özellikle Sayıştay yargısında, verimliliğe ilişkin özen ve ihtimamın yeterince gösterilmemesinden ötürü oluşan kamu zararı nedeniyle kusurlu bulunan sorumlular hakkında zimmete hükmedilmektedir⁵.

⁴ Doktrindeki azınlık görüşe göre kamunun her ne şekilde uğratıldığı zararlar değil; sadece maddi zararlar, ceza hukukundaki kamunun zararı kavramının konusudur (örneğin Tezcan vd., 2008:754).

⁵ Örneğin: 6/7/1981 tarihli E:1981/7 K:4122/1-4123/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı (Parlak, 2018:12); 25/1/2017 tarihli ve 42650 sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı; 14/12/2018 tarihli 44068 sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı vd.

Mali hukuk dışındaki kamu hukuku alanlarında da verimliliğe atf yapılan yargısal kararlar alınabilmektedir. Trafik branşında görevli polisin istem dışı olarak ve haklı sebep de gösterilmeyerek branşının değiştirilmesi, personelin verimliliğinin düşeceği gerekçesiyle hukuka uygun bulunmamıştır.⁶ Uzun yıllar istihbarat branşında görevli olup deneyim kazanan polisin branşında istem dışı değişiklik yapılması da kamuda verimliliği düşüreceklerinden bahisle hukuka uygun bulunmamıştır.⁷ Ekonomist unvanı taşıyan kamu personelinin idareci olarak atandığı işlem, personelin verimliliğini düşürecek mahiyette değerlendirilerek hukuka uygun bulunmamıştır.⁸ Akademik kadrolar için yapılacak atamalarda, atamanın yapılacağı anabilim dalı ya da bölüm gibi atama işlemiyle doğrudan ilgili birimlerin akademik personel ihtiyacına ilişkin görüş ve önerileri alınmadan akademik ilana çıkılması ve atama yapılması işlemi, ihtiyaç fazlası akademisyen istihdamının doğuracağı olumsuz sonuçlar göz önünde tutularak kamuda verimliliğin sağlanamayacağından bahisle hukuka aykırı bulunmuş ve “amaç unsurunda sakatlık” yönünden iptal edilmiştir.⁹ Personelin kişisel verimliliğini ve iş performansını konu alan bir diğer yargı kararında, kamu hizmetinin daha verimli yerine getirilmesi için memurun aile birliğinin sağlanması elzem olduğundan bahisle aile birliğini gözetmeyen idari işlem hukuka uygun bulunmamıştır.¹⁰ Bu bağlamda örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Söz konusu örneklerde personelin verimliliği için fiziksel şartlar kadar psikolojik şartların sağlanmasının da göz önünde tutulduğu görülmektedir. Esasında KMYKK’nın 5’inci maddesinin 1-(g) bendinde ekonomik verimlilik ile birlikte zikredilen sosyal verimlilik, personelin genel verimliliğine felsefi anlam katması yönüyle üzerinde durulması gereken bir konudur. Sosyal verimliliğin anahtarı moral motivasyondur. Araştırmalar, personelin moral motivasyonu ile iş verimliliği arasında doğru orantı olduğunu ortaya çıkarmıştır (Yorgova, 2015:93). Personelin moral motivasyonunu ve dolayısıyla verimliliğini düşürecek tüm dışsal faktörlerin hizmetin aksamasına neden olacağı ve hukuken korunmayacağı açıktır (Herber, 1979:18; Peston, 1981:48).

⁶ Danıştay 5. Dairesinin 14/6/2013 tarihli E:2013/4343 K:2013/521 sayılı kararı.

⁷ Danıştay 5. Dairesinin 26/4/2017 tarihli E:2016/40478 K:2017/11831 sayılı kararı.

⁸ Danıştay 2. Dairesinin 21/4/2006 tarihli E:2005/680 K:2006/1380 sayılı kararı.

⁹ Danıştay 8. Dairesinin 4/12/2009 tarihli E:2009/5454 K:2009/7028 sayılı kararı.

¹⁰ Danıştay 5. Dairesinin 14/3/2006 tarihli E:2003/3647 K:2006/1140 sayılı kararı.

İç kontrol temelli stratejik yönetim anlayışı ile kamu personelinin tüm iş süreçlerinde verimliliğe riayet ederek üstlendiği işi yürütmesi esası getirilmiştir. Bu esas çerçevesinde personele birtakım sorumluluklar yüklenmiştir. Ancak her personelin sorumluluğu aynı düzeyde değildir. Verimliliğe ilişkin sorumlulukların ana hatlarının çizilmesinden önce sorumluların en doğru şekilde saptanması önemlidir.

2.1. Sorumlular

Rey'e göre sorumluluk, "meydana gelen zarardan kimin sorumlu tutulacağını gösteren ve bu amaçla zarar görenin zarar verene karşı zararın giderilmesini talep hakkını düzenleyen normlar bütünüdür" (Kılıçoğlu, 2002:1). Sorumluluk, kamu hukukunda sorumluluk ve özel hukukta sorumluluk olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kamu hukukunda sorumluluk; hiyerarşik denetim içinde hesap verme işlevi yönünden "idari", finansal kaybın kamu gücüyle ödettirilmesi işlevi yönünden "mali" ve eğer zarar suç veya kabahat unsuru taşıyorsa zarar verenin cezalandırılması işlevi yönünden "cezaî" olmak üzere üç farklı hukuk disiplininin alanına girmektedir. Özel hukukta sorumluluğa ise kısaca hukuki sorumluluk denmekte ve bu da kusur sorumluluğu (sübjektif sorumluluk) ve sebep sorumluluğu (objektif sorumluluk) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kamu mali yönetiminde kamu zararı kavramı, hem iç denetim hem de dış denetim çerçevesinde özel hukuktaki haksız fiil kavramı ile ilişkilendirilerek kusurlu sorumluluk esaslarına göre incelenmekte (Özçelik, 2012:11), tespit edilen zarar ya idari yollardan ya da icra kuvvetiyle özel hukuk kurallarına göre tazmin edilmektedir. Türk kamu yönetiminde idari faaliyetlerin ve kamu hizmetinin verimli bir şekilde yürütülmesinden sorumlu tutulan kamu görevlileri; bakanlar ve bakan yardımcılar, üst yöneticiler, hacama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri, muhasebe yetkilileri ve şartlarına göre diğer kamu görevlileridir.

2.1.1. Bakanlar ve Bakan Yardımcıları

Kamu personeli olmamakla birlikte yürütmenin en üst kademesini temsil ettikleri için KMYKK'da bakanlar ve 8/8/2018 tarihli 2018/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile bakan yardımcılara çeşitli sorumluluklar yüklenmiştir. Siyasi sorumlulukları hukuki sorumluluğa nispeten ön planda olan bakanlar ve bakan yardımcılar; kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılması konusunda

Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmuştur (KMYKK 32'nci madde). Belirtilen sorumluluk, hiyerarşik sıraya göre alt bürokratik kademelerde silsileyle devam etmektedir (Çolak, 2008:4).

2.1.2. Üst Yöneticiler

Kamu idarelerinde yönetim sorumluluğunun gereği olarak iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden üst yöneticiler sorumludur. Üst yönetici, bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yöneticiyi, il özel idarelerinde valiyi, belediyelerde belediye başkanını ifade etmektedir (Aksoy, 2021:15). Bakanlıklarda üst yönetici Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir.

KMYKK'nın 11'inci maddesinde belirtildiği üzere üst yöneticilerin sorumlulukları; yöneticisi oldukları idarelerin stratejik plan ve bütçelerinin yıllık programlara, kalkınma planına, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun şekilde hazırlanmasını ve uygulanmasını sağlamak, yönetim sahalarındaki kamu kaynaklarının verimli şekilde elde edilmesini ve kullanımını gözetmek, kamu kaynaklarının ve fırsatlarının kaybının ve kötüye kullanımının önüne geçmek ve mali yönetim ve kontrol sisteminin en etkin şekilde işleyişini gerçekleştirmektir.

2.1.3. Harcama Yetkilileri

Kurumsal bütçe sınıflandırmasında dört düzeyden ve sekiz haneden oluşan bir kodlama sistemi kabul edilmiştir. Birinci düzeyde Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, yüksek yargı organları ve bakanlıklar; ikinci düzeyde birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu yönetim birimleri; üçüncü düzeyde ana hizmet yönetim birimleri; dördüncü düzeyde ise destek, lojistik ve kurumsal politikaları yürüten birimler bulunmaktadır. Kurumsal sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyinde yer alan birimler, bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimleridir; bu birimlerin en üst yöneticileri de harcama yetkilileridir (Aksoy, 2021:10).

KMYKK'ya göre harcama sürecinde yer alan (sorumluluk yüklenen) kamu görevlileri; harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisidir. Harcama sürecinin merkezinde bulunan ve harcama sürecini başlatan harcama yetkilileri, vermiş oldukları harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına,

kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından ve ödeneklerin verimli kullanılmasından sorumludurlar (Başbakanlık, 2012:3).

2.1.4. Gerçekleştirme Görevlileri

Ödeme emri tanzim etmekle görevlidirler. Harcama yetkililerince, yardımcıları veya hiyerarşik olarak kademece en yakın üst kademe yöneticileri arasından bir veya daha fazla sayıda görevlendirilirler. Elektronik platformda oluşturulan ve ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılan harcamalarda, veri giriş işlemleri harcama görevi sayılmaktadır (Aksoy, 2021:10).

Gerçekleştirme görevlilerinin İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Esas ve Usullerde yer alan hükümlere göre, gerçekleştirilen harcamaların ön mali kontrolüne ilişkin idari sorumluluğun yanı sıra kaynakların verimli kullanılıp kullanılmadığının tespiti yönünden de mali sorumlulukları bulunmaktadır (Çolak, 2008:5). Gerçekleştirme görevlileri; harcama talimatı üzerine işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, tesellüme ilişkin işlemlerin ifası, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol yapılması görevlerini yerine getirmektedir. Gerçekleştirme görevlileri, görevli oldukları iş ve işlemleri verimli ve mevzuata uygun şekilde yapmakla sorumludur.

2.1.5. Muhasebe Yetkilileri

Sayıştay Genel Kurulu'nun 14/6/2007 tarih ve 5189/1 sayılı Kararına göre muhasebe yetkililerinin harcama sürecinde ödeme emri belgelerinin kontrolü çerçevesinde gerçekleştirme görevlileri ve harcama yetkilileri ile birlikte müteselsil sorumluluğu bulunmaktadır. Bu itibarla muhasebe yetkilileri, iç kontrol sisteminin önemli bir unsuru olarak verimlilik yönünden gerçekleştirme görevlileri ve harcama yetkilileri ile aynı özen yükümlülüğüne sahiptir.

Muhasebe yetkililerinin görev ve sorumlulukları; imza kontrolü, ödemeye esas belgelerin eksikliği ve maddi hata tespiti, gideri hak sahibine ödeme ile gelir ve alacakların tahsilidir. Muhasebe yetkilileri, muhasebe hizmetlerinin yürütülmesinden ve muhasebe biriminin yönetiminden sorumlu, yasa da öngörülen esaslara göre ataması yapılmış sertifikalı yöneticidir. Memuriyet kadro ve unvanlarının muhasebe yetkilisinin niteliğine etkisi bulunmamaktadır.

2.1.6. İhale Yetkilileri

İhale, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda (KİK) belirtilen usûl ve esaslara göre mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilmesi ve işin birisi üzerine bırakılmasıyla sonuçlanan ve ihale yetkilisinin onayını takiben sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan zincirleme işlemler bütünüdür ve harcama sürecinin bir parçasıdır.

KİK'e göre ihale yetkilisi, kamu idarelerinde ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile yasal zeminde yetki devri yapılmış görevlileri ifade etmektedir. İhale yetkilisince ihale onayının verildiği tarihten başlayan ve sözleşmenin imzalanıp notere onaylatılarak tescil edilmesi, noter onayı ve tescil gerekmeyen durumlarda sözleşmenin taraflarca imzalanmasıyla sonuçlanan zaman dilimine ihale süreci denmektedir (Aksoy, 2021:9). Kural olarak idarenin mevcut bütçesinde karşılığı bulunmayan işler için ihaleye çıkılması yasaktır. Yine kural olarak üst yöneticilerin ihale sürecine doğrudan müdahalesi hukuka aykırıdır. İhale sürecine müdahil olmak isteyen üst yönetici, bu iradesini harcama yetkilisi, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla sağlayabilmektedir.

2.1.7. Diğer Kamu Görevlileri

Görev ve sorumluluk dağılımı açısından iç kontrol sisteminin kendine has ve dinamik bir özellik sergilediği ve kurumda görev yapan en alt kademe çalışandan en üst yöneticiye kadar herkesin iç kontrol sistemi içinde belirli düzeyde sorumluluk sahibi olduğu düşünüldüğünde, iç kontrol sistemindeki sorumluluk paylaşımının çalışanların tamamını kapsadığı anlaşılabacaktır (Başbakanlık, 2012:21). Mevzuatta kendilerine özel bir atıf yapılmaksızın her kademedeki kamu personeli; tüm idari iş, işlem ve eylemlerde hukuka uygunluğu, verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu göz önünde bulundurmakla yükümlüdür. Harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileri kamu yönetimindeki mali sorumluluğu önemli ölçüde üstlenmiş olsa da bu durum diğer kamu görevlilerinin ne mali sorumluluk sahibi olmadığı ne de başkaca bir sorumluluk altına girmedikleri anlamına gelmemektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesi gereğince kamu idareleri; kuruluşları, görevleri ve tüm personeli ile bir bütündür (Özmüş, 2005:7).

2.2. Sorumluluklar

Kamu görevlilerinin usûl ve esaslara aykırı davranışları nedeniyle sebep oldukları verimsizlik, kamu zararı gibi sonuçlar doğurduğunda birtakım hukuki sorumluluklar doğmaktadır. Kamu yönetiminde verimliliğin, özel olarak muhtelif hukuk disiplinleri yönünden ancak genel olarak sorumluluk hukuku yönünden birtakım hüküm ve sonuçları bulunmaktadır.

2.2.1. İdare Hukuku Yönünden

20. Yüzyılın başlarında popüler olan klasik yönetim anlayışı, özellikle weberyen bürokrasi yaklaşımı, verimliliği arttırmanın yolları üzerine yoğunlaşmıştır (Öztaş, 2018: 145). Yüzyılın sonlarında ortaya çıkan ve Türkiye’de de etkisini gün geçtikçe hissettiren yeni kamu yönetimi anlayışında da verimlilik önemini korumaktadır (Boztepe, 2018:206) ancak işin sürekliliği, çalışma hakkının önem kazanması, siyasal hakların gelişimi gibi faktörlerle verimliliğe yüklenen anlam, modernist bir yapıya bürünmüştür.

Türk kamu yönetiminde bürokrasi kural olarak hiyerarşik denetim esasına dayanmaktadır ve kamu yönetimindeki katı hiyerarşinin etki ve sonuçları sıklıkla idari yargının konusu olmaktadır. Bürokrasi daima yönetenler ve yönetilenler ayırımına göre şekillenmiştir (Öztaş, 2019:32). Yine idari hiyerarşi içinde her yönetici aynı zamanda yönetilen olabilmektedir. Bir kamu idaresindeki yönetimin tümünü elinde bulunduran bürokrata üst yönetici denmekte ve üst yöneticiler idare hukukunun doğasından kaynaklanan birtakım sorumluluklara sahip olmaktadır.

“Üst yönetim” kavramı, kamu yönetimi literatürüne yeni bir terim olarak ilk defa, yeni kamu yönetimi anlayışının temelini teşkil eden stratejik yönetim yaklaşımıyla girmiştir. Stratejik yönetim, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk temeli üzerine kurulu olduğu için KMYKK’nın Üst Yöneticiler başlıklı 11’inci maddesinin yorumundan tüm stratejik belgelerin en etkin ve yetkin şekilde vücuda getirilip yürürlüğünün sağlanmasından ve belirli periyotlarla izlenerek güncellemesinin yapılmasından üst yöneticilerin birinci derecede sorumlu olduğu anlaşılmaktadır. Bu sorumluluk hiç şüphesiz ki bir hesap verme sorumluluğudur ve dış denetim (Sayıştay denetimi) ile yargısal denetime konu olarak somutlaşmaktadır.

Yönetimin ve yöneticilerin iş süreçlerinin verimli şekilde yürümesi, verimli sonuçların alınması ve bu arada kamu kaynaklarının en verimli şekilde sarfiyatının sağlanması için dikkat etmesi gereken birtakım hususlar bulunmaktadır:

- Karar mekanizmasında söz sahibi olan personel; daima verimlilik bilinciyle hareket etmeli, verimlilik için gereken hassasiyeti her fırsatta göstermelidir. Bu ise ancak sorgulayıcı bir yönetim anlayışı ile sağlanabilir. Özellikle ihale, satın alma, kiralama gibi mali boyutu öne çıkan faaliyetlerde kamu kaynaklarının en verimli düzeyde değerlendirilmesi için idarenin sorumlu yaklaşımı önem kazanmaktadır. Yeni kamu yönetiminde, özellikle yeni kamu hizmeti yaklaşımında, çalışanın sadece verimli değil değerli olduğunun da altı çizilmekte (Polat, 2019:343) ve değerli bir bürokratin sorgulayıcı olması gerektiği belirtilmektedir.

- Harcama talimatını verirken mevcut durum, ihtiyaçlar ve bütçenin elverişliliği dikkate alınmalıdır. Harcama yetkilisi olan yöneticinin harcama talimatını imzalamadan önce yönetim hakkına binaen ilgili giderin verimlilik yönünden tetkikini yapması gerekmektedir.

- Ödeme belgelerinin (ödeme emri belgesi ve muhasebe işlem fişi) hazırlanması ve imzalanması sürecinde kurumsal girdi ve çıktı dengesi gözetilmeli, bütçenin sınırsız olmadığı bilinciyle hareket edilmeli ve idari faaliyetleri en verimli şekilde neticelendirebilecek kalemlere harcama yapılması tercih edilmelidir. Burada gözden kaçan ya da ihmal edilen konulardan biri de İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole ilişkin Usul ve Esaslar'ın 3'üncü maddesine göre ön mali kontrol faaliyetinin kaynakların kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk incelemesi yapabileceğidir. Ön mali kontrol görevlilerinin bu yetkiyi kullanabilmesi için üst yönetimin stratejik yönetim anlayışını benimsemesi ve ön mali kontrol faaliyetlerini sahiplenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde doğacak kamu zararından birinci derecede sorumlu olan üst yönetimdir.

- Üst yönetim; verimlilik temelinde düşünülmüş ve idari-mali mevzuatça zorunlu kılınmış İç Kontrol ve Risk Yönlendirme Kurulu gibi karar alma organlarını ve stratejik yönetimle ilgili komisyonları oluşturmakla ve bu teşekküllerin verimli işleyişini sağlamakla yükümlüdür.

- Kurum içinde etkin bir verimlilik denetimi sağlayabilmek için iç denetim birimlerini de kurup geliştirmek gerekmektedir. İdareler, şeffaf ve hesap verebilir

yönetimin gereği olarak, iç denetim birimlerini kurmak için gönüllü hareket etmeli ve iç denetim birimlerinin etkili faaliyet gösterebilmesi için gerekli önlemleri almalıdır.

Kamu personelinin verimlilik ilkesine uygun hareket etmemesinin idare hukuku yönünden ilk yaptırımı disipliner işlem olmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125’inci maddesinin 1/A-(c) bendinde; “kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek”, uyarı cezasının sebepleri arasında sayılmıştır. “Kurumca belirlenen” ibaresinden kastedilen iç kontrol standartlarına uyum eylem planları, stratejik planlar, performans programları gibi stratejik yönetim belgeleri ile idarenin emir ve talimatlarıdır. Madde hükmünde zikredilen tasarruf tedbirlerinin amacı ise tutumluluğu sağlamakla birlikte kamu kaynaklarının verimli şekilde kullanılmasını temin etmektir.

657 sayılı Kanunun 125/1-B/(I) madde hükmünde ise “kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak”, kınama cezası sebepleri arasında sayılarak verimliliğe temas edilmiştir. Hâl ve hareketleri ile işin düzenini bozmak ve hedeflenen kurumsal amaçlara erişimi zorlaştırmak, iş barışını tehdit eden tavırlarla hizmetin zamanında ve en iyi şekilde görülmesine engel olmak, bireysel ve kurumsal verimliliğe tehdit teşkil ettiğinden kınama cezasını gerektiren eylemlerdendir.

657 sayılı Kanunun 125/1-E/(a) madde hükmünde belirtilen “ideolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak” eylemleri ise devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektirmektedir. Bentte zikredilen huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engellemek, işi yavaşlatmak gibi eylemlerin tamamı ancak özel kastla gerçekleştirilebilen ve kamu barışını bozacak derecede art niyete matuf hareketlerdir. Bu hareketlerin bir diğer ortak özelliği ise netice itibarıyla çalışanların bireysel ve sosyal verimliliklerini düşürerek kamu hizmetini aksatır nitelikte olmalarıdır.

İdarenin verimlilik ilkesini gözetmek zorunda olduğu konulardan biri de doğrudan harcamalara temas etmesi yönüyle ihalelerdir. İhale, kamunun ihtiyaç

duyduğu mal ve hizmetlerin piyasadan temin edilmesini ifade etmektedir. Kamu kaynaklarının verimli kullanılması maksadıyla ihtiyaç tespitinin doğru yapılması ve ekonomik açıdan en avantajlı fiyattan alım yapılması; aynı zamanda ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması gerekmektedir (Sarıtaş, 2009:73).

Kamu harcamalarının çoğunluğunu mal ve hizmet alımları ile yapım işleri oluşturmaktadır. Mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ihaleler 1/1/2003 tarihinde yürürlüğe giren KİK'e göre, kiraya verme gibi gelir getirici işlere yönelik ihaleler ise 1/1/1984 tarihinde yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa (DİK) ya da kendi özel mevzuatına göre yürütülmektedir (Turguter ve Altıntaş, 2016:V). KİK'e göre ihale şartnameleri verimliliği sağlamaya yönelik olmalı (m.12), ihalenin karara bağlanması ve onaylanmasında verimlilik irdelemesi yapılmalıdır (m.40). DİK metninde ise verimlilikten hiç bahsedilmemekte; genel olarak şekil şartlarına yer verilmektedir. Bu fark, verimliliğin kamu yönetiminde yeni bir ilke olduğunu göstermesi açısından önem arz etmektedir.

Bazı durumlarda kamu ihalelerinde vuku bulan yolsuzluklar nedeniyle kamu harcamalarının verimliliğinin azaldığı, sunulan hizmet ve ürünlerde kalitenin düştüğü ve haksız menfaat sağlandığı görülmektedir (Çiçek, 2013:111). İhale sürecine katılan görevlilerin menfaat temini düşüncesiyle kamu kaynaklarını verimli kullanmayarak kasten ziyana uğratması, ihalede yolsuzluk anlamına gelmektedir (Çiçek, 2013:140) ve ihaleye fesat karıştırma ya da edimin ifasına fesat karıştırma suçlarının konusunu oluşturabilmektedir. Oysaki ihale hukukunun temel ilkelerinden biri de "kaynakların verimli kullanılmasıdır" (KİK 5'inci madde). İhale hukukunda kaynakların verimli kullanılması; işin önemi, niteliği ve özelliği dikkate alınarak uygun ihale usulünün seçilmesi, zamanında ve öngörülen seviyede ödenek ayrılması, objektif kriterlere uygun uygulama projesi hazırlanarak ihaleye çıkılması, ihale konusu işin öngörülen sürede tamamlanması, tek ve yeknesak ihale mevzuatına tabi olunması gibi teknik konulara temas etmektedir (Turguter ve Tokmaklı, 2004:89).

Kamu ihale ve sözleşmeleri, hem oto-kontrole hem de üçüncü kişilerin şikâyetine açık bir süreç olduğu için başta ihale yetkilisi olmak üzere sorumlu personelin kamu kaynaklarını verimli kullanıp kullanmadığının tespiti, kamu yönetimindeki diğer harcama faaliyetlerine nispeten kolay olmaktadır.

Kamu ihale hukukundaki verimlilik; teknik şartnamelerin ve istenen özelliklerin tayin ve tercihi yönüyle KİK 12'nci maddesi, aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi yönüyle KİK 38'inci maddesi, en avantajlı teklifi verenin üzerine ihalenin bırakılması yönüyle KİK 40'ıncı maddesi nazarında özellikle dikkate alınmaktadır (Çalık, 2020:18). Ayrıca yeterli vasıflara sahip olması gereken ihale yetkilisinin ve ihale komisyonunun usulüne uygun şekilde belirlenmesi, ihale belgelerinin açık ve şeffaf hazırlanması, isteklilerin ekonomik, teknik ve mesleki yönden yeterliliklerinin incelenmesi, yaklaşık maliyetin denk tespiti gibi başkaca durumlar, ihale sürecindeki verimliliğe temas eden belli başlı hususlardır.

2.2.2. Mali Hukuk Yönünden

Mali hukuk kapsamında değerlendirilen hesap verme sorumluluğu, kamu kaynakları ile kamu mallarının verimli sarfedilmesi ve bütçe hakkına uygun kullanılması yükümlülüğünden doğmuştur (Bozkurt, 2010:135). Hesap verme sorumluluğu, kamu kaynağının ne amaçla, hangi alanda ve ne miktarda kullanıldığı ile ilgilidir (Kırılmaz ve Atak, 2015:200). KMYKK'nın 31'inci maddesine göre bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi kabul edildiği için üst yöneticilerin mali hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır ancak hiyerarşik esasa göre bu sorumluluk en alttaki kamu personeline kadar yansıyabilmektedir. Görevli ve yetkililerin mali sorumluluk alanları; kamu kaynaklarının verimli, etkin, tutumlu ve hukuka uygun elde edilmesi ve bu paralelde kullanılması, hukuki, mali ve etik ilkelere uygun muhasebeleştirme yapılması, amir hüküm ve talimatlara uygun raporlar düzenlenmesi ile kamu kaynaklarının suistimalini engellemek için yerinde tedbirlerin alınmasını kapsamaktadır.

Verimlilik, stratejik yönetimin temel ilkelerinden biri olduğu için görevli ve yetkili kamu personeli, idari işlem ve eylemlerinde verimlilik bilinci temelinde hareket etmek suretiyle mali sorumluluklarını yerine getirmekle yükümlüdür.

Örneğin vergilerin ve kamu alacaklarının tahsiliyle sorumlu kamu görevlilerin vergi ve kamu alacağının eksik tahakkuk ettirmesi¹¹, vergi ve kamu

¹¹ Örnek karar: Sayıştay 5. Dairesinin 27/5/2014 tutanak tarihli 68 sayılı ve 249 ilam numaralı kararı (Şişman, 2017:176).

alacağıının zamanaşımına uğramasına sebep olması¹² ¹³, vergi denetimini etkin yapmaması¹⁴, vergi uzlaşma komisyonlarının objektif kriterlere dikkat etmemesi¹⁵, gayrifaal mükelleflerin mükellefiyet kayıtlarının vergi dairelerince terkin işlemlerinin yapılmasında gecikme yaşanması¹⁶, yüklenilecek KDV listelerinde yüklenilmemesi gereken giderlerin bulunması¹⁷ kamu zararına yol açacağıından görevli kamu personelinin hesap verme sorumluluğunu doğurmaktadır.

Mali hesap verme sorumluluğuna uygun davranmamanın kamu personeli yönünden sonucu idari yaptırımlar (disipliner işlem) ve tespit edilen zararın doğrudan veya dolaylı (rücuen) ödenmesi olmaktadır.

Sorumlulara zararın ödetilmesi, mali denetim bulguları sonucuna göre idarenin gözetiminde sorumlu kamu personelinden sübut eden zararın tahsil edilmesi suretiyle gerçekleşmektedir. Mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemlerde verimlilik hassasiyetine uygun hareket etmeyerek kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olmak, kamu zararının başlıca nedenidir. Söz konusu kamu zararının tespiti ve tahsilatı, konu olarak her ne kadar mali hukukunun alanına girse de haksız fiil sorumluluğunu temel alan özel hukuk hükümlerine göre yürütülmektedir. Haksız fiilin faili ancak kendi fiilinin sonucu olan zararlardan sorumlu tutulabilir (Oğuzman ve Öz, 200:502). Zira KMYKK'nın 1/1/2006 tarihinde yürürlüğe girmesi ile birlikte 26/5/1927 tarihli ve 1050 sayılı mülga Muhasebe-i Umumiye Kanununun objektif (kusursuz) sorumluluk anlayışı terkedilerek sübjektif (kusurlu) sorumluluk anlayışına geçilmiştir. Mali içerikli idari işlem ve eylemler genellikle uzun bir süreci ifade ettiğinden kamu zararı ile kamu zararına neden olan haksız fiil arasındaki illiyet bağı, ortak illiyet şeklinde belirmektedir. Ortak illiyet, her biri tek başına zararı doğurmaya elverişli olmayan birden fazla sebebin, bir araya gelerek zararlı sonucu doğurmasıdır. Ortak illiyette sebeplerden yalnız biri tek başına sonucu doğurmaya yetmez. Birden çok şahsın kusurlu fiilinin

¹² En sık karşılaşılan örneği; üniversite öğrencilerinin kullandığı öğrenim kredilerinin, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usûlü Hakkında Kanunun 102'inci maddesine göre temerrüitten itibaren beş yıl içinde tahsili gerekirken bu sürenin geçirilerek kamu zararına neden olunmasıdır.

¹³ Örnek karar: Sayıştay Temyiz Kurulunun 4/1/2017 tarihli 40984 dosya ve 42554 tutanak numaralı kararı (Şişman, 2017:176).

¹⁴ Performans denetimi ile tespit edilmektedir.

¹⁵ Vergi uzlaşma komisyonlarının takdir yetkisini aşış aşmadığı sorgulanmaktadır.

¹⁶ Mükellefler yargı yoluna gidip idareden zararlarını tazmin etme yoluna gittiğinden dolaylı olarak kamu zararına yol açmaktadır.

¹⁷ Kamu kaynağında azalmaya neden olmaktadır.

bir araya gelerek zararlı sonucu doğurması gerekmektedir ki kamu zararı genellikle bu şekilde ortaya çıkmaktadır. Ortak illiyette failer (kamu personeli), zarardan müteselsilen (zincirleme) sorumludur (Kılıçoğlu, 2001:182).

Kamu zararının faillerinin mali, idari ve cezai sorumlulukları bulunmaktadır. Mali yönden ortaya çıkan kamu zararını gidermekle yükümlüdürler. Bunun usûlü 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 53'üncü maddesinde belirtilmiştir:

“Sayıştay ilamları (tazmin hükmünün varlığında) kamu zararının kesinleşmesinden itibaren doksan gün içerisinde ödetilir. Tazmin hükmünün infazından, tazmin ilamlarının gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur. İlamlarda belirtilen tazminin miktarı, tesis edilen hükmün tarihinden itibaren kanuni faiz uygulanarak mer'î icra ve iflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edilir.”

2.2.3. Ceza Hukuku Yönünden

Türk Ceza Kanunu'ndaki (TCK) suçlardan bazıları yalnız memuriyete özgüdür. Söz konusu suçlardan ihaleye fesat karıştırma (TCK m.235), edimin ifasına fesat karıştırma (TCK m.236), zimmet (TCK m.247), irtikap (TCK m.250), denetim görevinin ihmali (TCK m.251), rüşvet (TCK m.252), görevi kötüye kullanma (TCK m.257) ve kamu görevinin terki veya yapılmaması (TCK m.260) suçları, kamuda verimliliği olumsuz yönde etkileyen ve kamu görevlilerince işlenebilen cürümlerdir. İhaleye fesat karıştırma suçunun cezası üç yıldan yedi yıla kadar hapis, edimin ifasına fesat karıştırma suçunun cezası üç yıldan yedi yıla kadar hapis, zimmet suçunun cezası beş yıldan oniki yıla kadar hapis, irtikap suçunun cezası beş yıldan on yıla kadar hapis, denetim görevinin ihmali suçunun cezası üç aydan yedi yıla kadar hapis, rüşvet suçunun cezası dört yıldan oniki yıla kadar hapis, görevi kötüye kullanma suçunun cezası altı aydan iki yıla kadar hapis ve kamu görevinin terki veya yapılmaması suçunun cezası üç aydan bir yıla kadar hapistir. Bu suçların manevi unsuru aynı olup doğrudan kasıttır (Toroslu, 2005:271 vd.). Kamu personelinin kusuruyla sebebiyet verdiği kamu zararı, bu suçlara konu olmamakta, sadece mali hukuk yönünden sonuç doğurmaktadır. Yanı sıra ilgili kamu personelinin mali belgelerdeki ve diğer idari evrakdaki hesap hatası cezai sonuç doğurmaz (error calculi non nocet), yazı hatası da aynı hükümdedir (error insyllaba non nocet).

Manevi unsur yönündense kasten işlenmiş olmakla birlikte maddi unsur yönünden kamu zararına, kamunun zararına veya görev zararına yol açmak suretiyle doğrudan ya da dolaylı şekilde verimliliğin ihlaline neden olan suçlar, Sayıştay denetimi (dış denetim) esnasında tespit edilebileceği¹⁸ gibi ihbar, şikâyet, ikrar gibi diğer şekillerde de tespit edilebilmektedir.

Sayıştay denetimi sırasında ceza hukuku boyutu olduğu değerlendirilen bir fiile rastlandığı takdirde, ilgili denetim görevlisi tarafından tüm bulgular derhal tespit edilerek durum Sayıştay Başkanlığına bildirilir. Sayıştay Başkanının görev vereceği daire, en fazla on beş gün sürecek tetkik çerçevesinde elde edilen ilk delillerin kamu davası açılmasını gerektirecek nitelikte olduğunu değerlendirirse, dosya sorumluların bağlı olduğu kamu idaresinin üst yönetimine veya müsnet suçun niteliğine göre doğrudan soruşturma açılması için Sayıştay Başsavcılığınca yetkili Cumhuriyet savcılığına gönderilir. (Sayıştay Kanunu 78'inci madde). Söz konusu yargı sürecini başlatan denetim raporunda, ekonomik verimliliğin nasıl ihlal edildiğine dair mali tablolara dayalı somut bilgi ve veriler yer almalıdır.

Verimlilik ihlali, idari denetim yoluyla da tespit edilebilmektedir. Böyle durumlarda yine kasıt ya da kusur durumuna göre ön değerlendirme yapılmalı, TCK'da yazılı suçlar yönünden adli makamlarca ceza soruşturması/kovuşturulması başlatılması için gerekli işlemler başlatılmalıdır.

2.2.4. Özel Hukuk Yönünden

Kamu personelinin verimlilik konusunda gereken özen ve ihtimamı göstermemesi özel hukukta da birtakım hüküm ve sonuçlar doğurmaktadır.

Denetim raporlarındaki bulgulara göre kamu kaynaklarını verimli kullanmayarak zarara neden olduğu tespit edilen kamu görevlilerine söz konusu zararın ödettirilmesi için asliye hukuk mahkemelerinde idare tarafından alacak davaları ikame edilmektedir. Kamu görevlilerin faaliyetleri esnasında üçüncü kişilere zarar vermeleri durumunda, zarar görenlerin maddi ve manevi zararlarının karşılanması talebi kamu idareleri tarafından karşılanmış ise; kamu idarelerinin sorumlu kamu görevlilerine rücu hakkı bulunmaktadır (Anayasa m.129/5). KMYKK'nın 71. maddesinde kamu zararının unsurları arasında sayılan

¹⁸ 2012 yılından bu yana Sayıştayca 113 dosya TCK bağlamında suç unsuru bulgusu tespit edildiğinden adli mercilere intikal ettirilmiştir (Çetin, 2020:76).

kusur, 6098 sayılı Borçlar Kanunundaki haksız fiil hükümleri ve diğer özel hukuk hükümlerine göre tespit edilip Sayıştay yargısının veya adli yargının konusuna girmekte, her iki durumda da taraflardan biri bütçe hakkını gerçekleştiren mercii, diğeri ise kamuyu zarara uğrattığı iddia edilen personel olmaktadır. İdarenin yetkisini hukuka aykırı kullanması (hukuka aykırı bir kararın yerine getirilmesi veya hukuka uygun bir kararın hukuka aykırı şekilde yerine getirilmesi) fiili yol (voie de fait) diye adlandırılmakta ve kural olarak fiili yoldan doğan davalara adli yargıda bakılmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2010:203). Kamu zararını doğuran olaylar da büyük ölçüde fiili yol tanımı ile örtüşmekte, bununla birlikte kendine özgü (sui generis) bir özellik göstermektedir. Nitekim Sayıştay yargısı da kendine özgü yargı diye adlandırılmaktadır (Çetin, 2020:64).

Bütçe hakkının gerçekleşmemesinde zarar gören üçüncü kişi daima kamudur. Buradaki kamu kavramının içinde tüm vatandaşlar ve kamu vicdanı yer almaktadır. Vatandaşların hem bütçe hakkından hem de iyi yönetim hakkından doğan birtakım beklentileri bulunmaktadır. Bunlardan en doğal olanı, kamu kaynaklarının en verimli, en etkin ve en tutumlu şekilde kullanılarak kamu hizmetine dönüştürülmesidir. Bütçe hakkında, hakkı zayi olan vatandaşların bireysel yollardan haklarını aramaları (hesap sormaları) mümkün değildir. Vatandaşların yerine Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), namına Sayıştay, harcamaları gerçekleştiren kamu idarelerinin üst yönetimleri ve yargı kuruluşları bütçe hakkında fiilen hak arayan (hesap soran) taraflardır. Söz konusu hesap sorma, idari, mali, cezai yaptırımlar şeklinde tezahür edebileceği gibi bütçeden hukuka aykırı şekilde eksilen tutarın tazminatla iadesini sağlamak için özel hukuk yoluyla da olabilmektedir. Danıştaya göre de idarelerin, dava konusu olaylarda kişisel kusuru ve sorumluluğu tespit edilen görevlilere adli mahkemelerde rücu etmesi Anayasadan kaynaklanan bir zorunluluktur.¹⁹

¹⁹ Örnek karar: Danıştay 5. Dairesinin 25/12/2001 tarihli E:1998/1970 K:2001/5153 sayılı kararı (Akalın, 2011:31)

SONUÇ

Kamuda verimliliğin sağlanabilmesi için tüm kamu çalışanları nezdinde verimlilik bilincini yerleştirmek zarurettir. Zira her personel, kamu mekanizmasının ayrılmaz ve göz ardı edilemez birer parçasıdır.

Verimlilik bilincine sahip personel, iktisadi insan (homoeconomicus) modelinin kamu yönetimin yansıması ve iktisadi personel (virgameconomicus) adını almış (Çetin, 2018:543) modern hâlidir. İktisadi insan, nasıl ki rasyonel karar verme modelinin insan üzerine uygulanmış modeli (Erdoğan ve Doğan, 2012:16) ise iktisadi personel de rasyonel çalışma prensibinin personel üzerine uygulanmış modelidir. Söz konusu rasyonel çalışma prensibinin merkezinde iyi yönetim hakkına göre tasarlanmış ve stratejik yönetim anlayışına göre kurgulanmış bir idare bulunmaktadır. Böyle bir idare anlayışı içinde konumlanan personel ise kamu kaynaklarının ilk defa kullanılmaya başlanmasından kamu hizmetine dönüştürülerek halka sunulmasına değin geçen sürecin tüm aşamalarında verimlilik ilkesine göre hareket etmeli ve aksi bir tutumun idari, mali, hukuki ve cezai sonuçları olacağını bilmelidir.

KMYKK öncesi dönemde “fazla ödeme” diye adlandırılan ancak kusursuz sorumluluğa dayandığı için mahiyeti ve unsurları tereddütlere mahal vermeyecek şekilde ifade edilemeyen “kamuyu zarara uğratma olgusu”, KMYKK ile birlikte “kamu zararı” adını almış ve ilgili mevzuatta esasları açıklanarak tespiti ve sonuçları yönünden hukuki bir temele oturtulmuştur. Kamuyu zarara uğratma olgusunun somutlaşmasıyla birlikte kamu görevlilerinin verimliliğinin hukuki boyutu da berraklaşmıştır.

Kamu görevlilerinin verimliliğinin hukuki boyutu, uhdesinde idari, mali ve cezai yönleri barındıran genel bir kavramdır. Kamu zararı bulgularının sorgulanmasından ilgilinin (zararla illiyet bağı bulunan sorumlunun) idari, mali ve cezai hesap vermesine kadar geçen süreç, hukukun farklı fakat konu yönünden birbiriyle bağlantılı sahalarına temas etmektedir.

Geleneksel kamu yönetimindeki normatif hukuka sıkı sıkıya bağlı, disiplinli memur yaklaşımı, iyi yönetim gibi modern yönetim modelleri ile birlikte “etik personel” yaklaşımına doğru evrilmektedir. Bu doğrultuda kamu idarelerinde ve meslek örgütlenmelerinde etik kodlar hazırlama ve etik komisyonları kurma

seferberliği dikkat çekmekte ve personelin etik ilkelere içten bir bağlılıkla riayet etmesi beklenmektedir. Geline nokta itibarıyla kamu yönetiminde etik, şeffaf yönetimin ve yönetişimin sağlanması açısından kilit bir rol oynamaktadır (Yüksel, 2006:185). Nitekim hemen her etik kodda personel verimliliği, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi geleneksel yönetim anlayışının ötesine geçen ve personeli merkeze alan kavramlara vurgu yapıldığı görülmektedir. Usûlsüzlük, yolsuzluk, savurganlık gibi kamu kaynaklarının verimli kullanımı sorumluluğuyla bağdaşmayan fiilleri işleyenlerin etik değerlere bağlılıkla iyi yönetişimi ortak paydada toplayamadıkları dikkat çekmektedir. Kamuda verimsizlikle sonuçlanan her çeşit işlem ve eylem, kötü yönetişimin eseridir (Örselli, 2010:510). O hâlde kamuda verimsizliğin önüne geçebilmek için en rasyonel çare, iyi bir yönetim modelinin kurulmasını (Güran ve Tosun, 2003:157) ve yürütülmesini sağlamak olmalıdır.

Hukuk, dinamik bir disiplin olduğu için her zaman toplumsal düzeni ve gelişmeleri şekillendiren bir rol üstlenmemekte; bazen de toplumsal düzenden ve gelişmelerden etkilenecek kendisini şekillendirmektedir. Verimlilik ilkesinin benimsenmesi gibi kamu mali yönetimine ivme kazandıran gelişmeler sayesinde mali hukuk başta olmak üzere hukuk alanında birtakım değişimler yaşanmaktadır. Bu değişim sürecinde verimliliğin klasik disiplin hukuku anlayışının ötesine taşınarak etik kodlar arasında kendine yer bulması suretiyle Kamu Görevlileri Etik Kurulunun ve kurumların etik komisyonlarının çalışma sahasına yeni konu başlıkları eklenmiştir.

Kamu yönetimi literatürüne eklenen ve hukuki konulara da derinlemesine temas eden modern kavramlar sayesinde yönetim ve örgüt disiplininin çehresi değişmekte ve buna mukabil karşımıza yeni bir kamu personeli portresi çıkmaktadır. Modern kamu yönetiminde hem kurumsal hem de ülkesel hedeflere ulaşabilmek için tüm kamu görevlilerinin verimlilik ilkesini içselleştirmesi, her türlü iş, işlem ve eylemlerde verimliğe azami özen ve ihtimamı göstermesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Agricola, G. (1912). *De Re Metallica*, Çev. Herbert Clark Hoover, Lou Henry Hoover, London: Mining Magazine Publishing.

Akalan, A. R. (2011). "Kamu Zararlarının Tamini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri", *Türk İdare Dergisi*, 2011(473), ss. 9-41.

Aktel, M. (1998). “Tanzimat Fermanının Toplumsal Yansıması”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 3(3), ss. 177-184.

Akyel, R. ve Baş, H. (2010). “Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu”, Maliye Dergisi, 2010/158, ss. 374-387.

Aksoy, M. (2021). Hesap Yargılamasında Karşılaşılan Sorunlu Bazı Konular, Kamu Zararı ve Sorumluları, Ankara: Sayıştay Matbaası.

Alankuş, Z. (2021). “Covid-19’un Gölgesinde Dijital Pazarlama ve Yeni Yaklaşımlar”, Halkla İlişkiler ve Reklam Çalışmaları Dergisi (HİRE), 4(1), ss. 94-25.

Albayrak, M. (2010). Notlu Atıflı Uygulamalı Türk Ceza Kanunu, Ankara: Adalet Yayınevi.

Aldemir, M. C. (1985). Örgütler ve Yönetimi (Makro Bir Yaklaşım), İzmir: Bilgehan Basımevi.

Badelt, C. (1984), “New Concepts for the Supply of Government Services”, In Public Finance and the Quest for Efficiency, Ed., H. Hanusch, Detroit: IIPF Publishing, ss. 118-288.

Başbakanlık (2012). Harcama Birimleri Kılavuzu, 2. Sürüm, Ankara: Başbakanlık Yayınları.

Bozkurt, M. (2010). “İyi Mali Yönetimin Gerçekleştirilmesinde İç Denetim İç Kontrol”, SAYDER Dış Denetim Dergisi, 2010(3), ss. 129-136.

Bozkurt, Ö. ve Ergun, T. (2014). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ed., S. Sezen, Ankara: TODAİE Yayınları.

Boztepe, M. (2018). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Geleneksel Kamu Personel Rejimi Üzerine Etkileri”, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 20(3), ss. 191-210.

Büyükkılıç, D. (2008). Verimlilik ve Toplam Faktör Verimliliği El Kitabı, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları.

Canpolat, H. ve Cangir, M. (2010). “Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi”, Türk İdare Dergisi, 2010(466), ss. 1-23.

Cochran, E. C., Mayer, L. C., Carr, T. R., Cayer N. J., Mckenzie, M. J. ve Peck, L. (2012). *American Public Policy: An Introduction*, Boston: Wadsworth Publishing.

Çalık, O. (2020). *Kamu İhale Mevzuatı: Denetçi Yardımcıları İçin Ders Notları*, Ankara: Sayıştay Matbaası.

Çataloluk, C. (2008). “Batı Topluluklarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi”, *DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(1), ss. 72-94.

Çetin, İ. (2014). “Teknolojinin İstihdama ve İş Hukukuna Etkisi”, *Sayıştay Dergisi*, 2014(95), ss. 49-75.

Çetin, İ. (2018). “Kamu Mali Yönetiminde 3E Kuralı”, *Türk İdare Dergisi*, 2018(487), ss. 517-553.

Çetin, İ. (2020). “Sayıştay Yargısının Etkinliği” *Türk İdare Dergisi*, 2020(490), ss. 61-91.

Çiçek, M. M. (2013). “Yolsuzluklara Karşı Çaresizlik!”, *Yönetişim: Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*, Ed: F. N. Genç, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, ss. 109-142.

Çolak, H. B. (2008). *Son Değişiklikleriyle Birlikte Konu Anlatımlı 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, Ankara: Kendi Yayını.

Çoşkun, G. (1994). *Devlet Bütçesi: Türk Bütçe Sistemi*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Engin, G., Oğuzhan, A. ve Ünsar, A. S. (2015). “Duygusal Tacizin İşten Ayrılma ve Örgütsel Bağlılığa Olan Etkisi: Konu ile İlgili Bir Araştırma”, *Verimlilik Dergisi*, 2015(4,) ss. 65-76.

Eker, A. (2009). “Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm”, *Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm*, Ed: A. Eker ve H. A. Şimşek, Ankara: Maliye Bakanlığı Yayınları, ss. 1-25.

Erdoğan, B. Z. ve Doğan, V. (2012). “Ekonomik İnsan’dan Sosyo-Ekonomik İnsan’a: Pazarlamanın İktisadi Temelleri ve Pazarlama İçin Bir Çıkarım”, *Tüketici ve Tüketim Araştırmaları Dergisi*, 4(2), ss. 11-32.

Eren, E. (2004). “Türkiye’de Kamu Alımları Sektöründe Kamu İhale Kurumu’nun

Yeri, Önemi ve Fonksiyonu”, Kamu İhale Kurumu, I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, İstanbul, ss. 174-179.

Erhan, Ç. ve Sarıalioğlu, İ. (2019). “Osmanlı Modernleşmesinde Anglosakson Etkisi (1839-1852)”, Uluslararası İlişkiler Konseyi Dergisi, 16(63), ss. 87-104.

Ertek, T. (2013). Temel Ekonomi (Basından Örneklerle), İstanbul: Beta Yayınevi.

Falay, N. (1997), “Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”, Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran Özel Sayısı, ss. 20-21.

Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2010). İdare Hukuku – Cilt 2: İdari Yargılama Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi.

Güran, M. C. ve Tosun, M. U. (2003). “Yolsuzlukla Mücadele Olgusu ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 21(2), ss. 139-168.

Herber, B. P. (1979). Modern Public Finance, Illinois: Richard D. Irwin Publishing.

İlal, E. (1968). “Magna Carta”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 34(4), ss. 210-242.

Karabıçak, O. (2014). “Verimlilik Ücret İlişkisi”, Devlet Personel Başkanlığı, Kamu Kurumlarında Personel Verimliliği Projesi 1. Ön Değerlendirme Toplantısı Sunumu, ss. 55-66.

Kartalci, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi Açısından Bütçe Süreci ve Bütçe Hakkı, Bursa: Ekin Yayınevi.

Kefala, G. T. (2011). “Good Governance Enhance The Efficiency And Effectiveness Public Spending -Sub Saharan Countries”, African Journal Of Business Management, 5(11), ss. 3995-3999.

Keraudren, P. (1998). “New Public Management Reform in the United Kingdom”, Innovation in Public Management, Ed., T. Verhejen ve D. Coombes, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Cheltenham, ss. 232-235.

Kılıçoğlu, A. (2001). Borçlar Hukuku - Genel Hükümler, Cilt: 1, Ankara: Turhan Kitabevi.

- Kılıçoğlu, M. (2002). Sorumluluk Hukuku, Cilt 1: Sözleşme Dışı Sorumluluk, Ankara: Turhan Yayınevi.
- Kırılmaz, M. ve Atak, F. (2015). “Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları”, Ombudsman Akademik Dergisi, 2(3), ss. 189-217.
- Kolçak, M. (2006). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri (5436 Sayılı Kanun Değişiklikleriyle), Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7(1), ss. 354-386.
- Konukman, A. (2015). “Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, 2015(1), ss. 23-65.
- Küçüköğlu, M. T. (2018). “Psikolojik Güçlendirme, İş Tatmini ve Çalışan Performansı Arasındaki İlişkiler: Türkiye’deki Üniversiteler Geneline Bir Araştırma”, Verimlilik Dergisi, 2018(3), ss. 143-164.
- Lane, J. E. (2009). State Management: An Enquiry Into Models of Public Administration and Management, New York: Routledge T&F Group.
- Maliye Bakanlığı (2004). Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Ankara: Bakanlık Yayınları.
- Maliye Bakanlığı (2005). Kamu İç Kontrol Standartları, Ankara: Bakanlık Yayınları.
- Maliye Bakanlığı (2021). Ekonomi Reformları Eylem Planı, Ankara: Bakanlık Yayınları.
- Metin, S. (2018). Magna Carta ve Sened-i İttifak’tan Bugüne, İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Mihau, D. M., Opreana A. ve Cristescu, M. P. (2010). “Efficiency, Effectiveness and Performance of the Public Sector”, Romanian Journal of Forecasting, 2010(4), ss. 132-147.
- Mutluer, K. (2012). Kamu Zararı Paneli, Ankara: Sayıştay Yayını, ss. 37-57.
- Okçu, M., Akman, E. ve Atatorun, M. (2010). “E-Devlet Kamu Yönetimini Etkili ve

Etkin Kılar Mı?”, Selçuk Üniversitesi 5. Kamu Yönetimi Sempozyumu: Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, Ed., O. Gökçe ve M. A. Çukurçayır, Konya, ss. 118-122.

Oğuzman, M. K. ve Öz, T. (2000). Borçlar Hukuku – Genel Hükümler, İstanbul: Filiz Yayınevi.

Orulluoğlu, C. (2015). Kamu Zararı, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları.

Örselli, E. (2010), “Kamu Kaynaklarının Yönetiminde Yolsuzluk Sorunu ve Yönetişim Yaklaşımı”, Yönetişim: Kuram, Boyutlar ve Uygulama, Ed: M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu ve H. E. Uğuz, Konya: Çizgi Kitabevi.

Özay, İ. H. (1996). Günişığında Yönetim, İstanbul: Alfa Yayınevi.

Özel, K. C. (2018). “Etik ve Etik - Hukuk Arasındaki İlişki”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, (9)33, ss. 685-708.

Özçelik, B. (2012). Kamu Zararı Paneli, Ankara: Sayıştay Yayını, ss. 10-18

Özmüş, L. (2005). “Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı Bildirileri, Ankara, ss. 1-9.

Öztaş, N. (2017). Yönetim: Örgüt ve Yönetim Kuramları, Antalya: Otorite Yayınları.

Öztaş, N. (2019). “Weberyen Bürokrasi”, Bürokrasi, Ed., N. Öztaş, Ankara: Nobel Yayınevi, ss. 25-44.

Parlak, N. (2018). “Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler”, Sayıştay Dergisi, 2018(108), ss. 7-38.

Pehlivan, O. (2017). Devlet Bütçesi, Trabzon: Celepler Matbaacılık.

Peston, M. (1981). Kamu Malları ve Kamu Kesimi, Çev., Nihat Falay, İstanbul: Akbank Yayınları.

Polat, K. (2019). “Yeni Kamu Hizmeti ve Bürokrasi”, Bürokrasi, Ed., N. Öztaş, Ankara: Nobel Yayınevi, ss. 331-352.

Prokopenko, J. (1992). Productivity Management – A Practical Handbook, Geneva: International Labour Organization Publishment.

Sancakdar, O. (2010). “Türk Hukuku’nda Gerekli Denetimin Yapılmamasına Bağlı Hukuki Sonuçlar”, İstanbul Kültür Üniversitesi: Vergi Hukuku Örneğinde Hukuka Uygun ve Etkin Kamu Denetimi Sempozyumu, Ed., B. Öztürk ve F. Başaran Yavaşlar, Ankara: Seçkin Yayınevi, Ankara.

Sarıca, S. Ö. (2015). “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma Çalışmalarının Bireyselci ve Kurumsalçı Yaklaşımlar Açısından İncelenmesi”, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8(1), ss. 378-399.

Sarıtaş, H. (2009). “İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları”, Sayıştay Dergisi, 2009(73), ss. 51-68.

Şentürk, S. H., Karakurt, B. ve Şahingöz, B. (2017). “Mali Disiplin ve Enflasyon İlişkisi Üzerine Bir Analiz: Türkiye Örneği”, Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi, 3(2), ss. 185-204.

Şişman, G. (2017). Sayıştay Yargısında Vergi Alacağı Açısından Kamu Zararı, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Tezcan, D., Erdem, M. R. ve Önok, M. (2008). Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Toroslu, N. (2005). Ceza Hukuku – Özel Kısım, Ankara: Savaş Yayınevi.

Turguter, N. ve Tokmaklı, C. (2004). Gerekçeli ve Açıklamalı Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, Ankara: Turhan Kitabevi.

Turguter, N. (2012). Kamu Zararı Açıklaması, Ankara: Kendi Yayını.

Turguter, N. (2015). “Kamu Zararı ve Sayıştay Uygulaması”, Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, Ankara: Sayıştay Yayınları, ss. 223-232.

Turguter, N. ve Altıntaş, A. (2016). Kamu İhalelerine Yönelik Başvuru Rehberi, Ankara: Adalet Yayınevi.

Tutum, C. (1995). “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, 1995(4), Ankara, ss. 129-141.

- Türedi, H. ve Karakaya, G. (2015). “COSO İç Kontrol Modeli ve Kontrol Ortamı”, Finans, Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi, 52(602), ss. 105-110.
- Uzun, Y. (2017). “Güncellenen Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Etik Kurallar Standardı (ISSAI 30) ve Uygulaması”, Sayıştay Dergisi, 2017/107, ss. 7-36.
- Ünsal, H. (2002). “Görev Zararının İncelenmesi ve Değerlendirilmesi”, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 2002(1), ss. 229-244.
- Vural, İ. Y. (2007). “Mali Disiplin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları”, Kurumsal Maliye Politikası, Ed., C. Can Aktan, D. Dileyici ve Y. Vural, Ankara: Seçkin Yayınevi, ss. 98-106.
- Yağcı, P. (2020). “Mülkiyet Hakkı Kapsamında Kamu Mallarının Hazcedilmezliği Üzerine Bir Değerlendirme”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11(2), ss. 600-616.
- Yalçındağ, S. (1997). “Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 6(1), ss. 3-15.
- Yıldız, Z. (2013), Politika Sözlüğü, İstanbul: Etkileşim Yayınları.
- Yılmaz, O. (2006). “Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları”, Kamu Maliyesine Yeni Bakış (Teori ve Uygulama), Ed., N. Falay, M. Şahin ve A. Kesik, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Yorgova, Y. (2015). “On The Efficiency of Public Administration Personnel Management Through Investigation of Job Satisfaction”, International Journal of Economy and Society, 2015(1), ss. 92-95.
- Yükçü, S. ve Atağan, G. (2009). “Etkililik, Etkinlik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık”, A.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 23(4), ss. 1-13.
- Yüksel, C. (2006). “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yeni Yasal Düzenlemeler”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, LXIV(2), ss. 167-212.
- Zengin, O. (2014). “Kamu Yönetiminde Verimlilik Algısı”, Devlet Personel Başkanlığı, Kamu Kurumlarında Personel Verimliliği Projesi 1. Ön Değerlendirme Toplantısı Sunumu, ss. 23-36.



Araştırma Makalesi / Research Article

TÜRKİYE’DE İÇİŞLERİ BAKANLIĞININ TARİHSEL GELİŞİMİ VE İÇİŞLERİ BAKANLARININ PROFİLİ (1920-2020)

Çağrı ÇOLAK*

Öz

Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) açılışından dokuz gün sonra 2 Mayıs 1920 tarihinde kurulan Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı, 2 Mayıs 2020 tarihi itibarıyla yüzüncü yılını geride bırakmıştır. Bu bakanlık, yetki ve sorumluluk alanlarının önemi ve genişliği bağlamında yürütme organı içinde yer alan en kilit örgütlenmelerden biridir. İçişleri bakanı ise söz konusu örgütlenmenin hiyerarşik açıdan en üst konumdaki yetkilisidir. Literatürde milletvekilleri ve mahallî idare temsilcilerinin profiline ilişkin birçok araştırma bulunmasına rağmen içişleri bakanlarının profiline ilişkin herhangi bir araştırmaya rastlanmamaktadır. Bu eksiklikten hareketle, çalışmanın amacı, yüz yıllık süreçte, içişleri bakanlığı görevini üstlenen bakanların yaş, cinsiyet, eğitim durumu, meslek, doğum yeri, görev süresi, diğer bakanlıklardaki bakanlık deneyimi ve atanma şekillerine ilişkin verilerin toplanarak yorumlanması ve buradan hareketle içişleri bakanı profiline ilişkin değerlendirmelerde bulunulmasıdır. Ulaşılan bulgular, genel olarak içişleri bakanı profilinde gerontokratik, eril ve bürokratik unsurların ön planda olduğunu göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Bakan, Bakanlık, İçişleri Bakanı, İçişleri Bakanlığı, Türkiye.

* Dr. Öğr. Üyesi, Trabzon Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cagricolak@trabzon.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5806-9084

THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE MINISTRY OF INTERIOR AND THE PROFILE OF THE INTERIOR MINISTERS IN TURKEY (1920-2020)

ABSTRACT

Republic of Turkey Ministry of Interior, which was founded nine days after the opening of the Grand National Assembly of Turkey on 2nd May 1920, has left behind its centenary year on 2nd May 2020. This ministry is one of the key organizations in the executive body as the context of the importance and breadth of its areas of the authority and responsibility. The interior minister is also the highest hierarchical official of the organization. Although there are many studies on the profile of deputies and local administration representatives in the literature, there is no research on the profile of the interior ministers. Based on this deficiency, the purpose of the study is to collect and interpret data regarding the age, gender, educational status, occupation, birthplace, duration of office, ministerial experience in other ministries and designation styles of ministers who have assumed the duty of the interior ministry, and is to make evaluations on the profile of the interior minister. The findings show that gerontocratic, masculine and bureaucratic elements are at the forefront in the profile of the interior minister in general.

Keywords: Minister, Ministry, Minister of Interior, Ministry of Interior, Turkey.

GİRİŞ

Modern bürokrasilerin en kilit mekanizmalarından biri bakanlık örgütleridir. Bakanlıklar, adlarıyla müsemma yetki ve sorumluluk alanlarında yürütme mekanizmasının önemli organları olarak işlev görmektedir. Yetki ve sorumluluk alanı açısından yüksek derecede bir öneme sahip olmakla birlikte, söz konusu alanın adından anlaşılmaması açısından içişleri bakanlığı diğerlerinden ayrılmaktadır. Genellikle iç güvenlik, kamu düzeni ve asayiş alanlarıyla özdeşleştirilen içişleri bakanlığı, aslında herhangi bir bakanlık örgütü üzerine net bir şekilde tanımlanmamış olan tüm rolleri içermektedir. Nitekim tarihsel süreçte kurulan birçok bakanlığın içişleri bakanlığı bünyesinden çıkması, hatta bu nedenle söz konusu örgütün doğurgan bakanlık olarak değerlendirilmesi de bu durumun bir sonucudur.

İçişleri bakanlığının yetki ve sorumluluk alanına iç güvenlik, kamu düzeni ve asayişin yanı sıra il genel idaresinden genel kamu hizmetlerine, nüfus ve vatandaşlık işlemlerinden sivil savunma alanına, mahallî idareler üzerindeki vesayet yetkisinden trafik düzenlemelerine kadar birçok faaliyet girmektedir. Bu bağlamda içişleri bakanlığının faaliyet alanı en geniş ve önem derecesi en yüksek bakanlıklardan biri olduğu iddia edilebilir. Öte yandan, İçişleri Bakanlığına ilişkin bu değerlendirmeler, hem bakanlığın tarihsel gelişimini hem de görev yapan içişleri bakanlarının profilini incelenmeye değer kılmaktadır.

Literatürde yer alan ve belirli zaman dilimleri esas alınarak gerçekleştirilen profil araştırmalarında genellikle milletvekilleri, belediye başkanları ve belediye meclis üyelerinin incelendiği görülmektedir. Buna karşılık, herhangi bir bakanlıkta görev yapan bakanların araştırma nesnesi olarak incelendiği çalışmalara rastlanmamaktadır. Buradan hareketle, araştırmanın amacı yüz yıllık süreçte (1920 - 2020) içişleri bakanlığı görevini üstlenen bakanların yaş, cinsiyet, eğitim durumu, meslek, doğum yeri, görev süresi, diğer bakanlıklardaki bakanlık deneyimi ve atanma şekillerine ilişkin verilerin toplanarak yorumlanması ve bunların ışığında içişleri bakanı profiline ilişkin değerlendirmelerde bulunulmasıdır. Bu çerçevede ilk olarak söz konusu dönemde görev yapan yetmiş dört içişleri bakanına ilişkin verilere ulaşılmış, ardından veriler çeşitli kriterlere göre gruplara ayrılarak dağılım oranları elde edilmiş ve sonuç olarak dağılıma ilişkin bulgular üzerinden içişleri bakanı profili ve ortaya çıkan profilde etkili olan faktörler yorumlanmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde “bakan”, “bakanlık” ve “içişleri bakanlığı” terimleri kavramsal bir çerçevede ele alınmış ve bu sözcüklerle aynı anlamda kullanılan Latince ve Arapça kökenli sözcüklere (*ministry / minister, nezâret / nâzır, vekâlet / vekil*) değinilmiştir. İkinci bölümde, içişleri bakanlığının Türkiye’deki tarihsel gelişimi; Sadâret Kethüdâlığı, Umur-ı Mülkiye Nezâreti, Dâhiliye Nezâreti, Dâhiliye Vekâleti ve İçişleri Bakanlığı dönemleri sırasıyla takip edilmek suretiyle Osmanlı mirasını da içerisine alacak şekilde açıklanmıştır. Üçüncü bölümde ise araştırmanın amacı, soruları, yöntemi, örnekleme ve bulgularına yer verilmiştir. Son olarak, 1920 - 2020 arasındaki yüz yıllık süreçte içişleri bakanlığı görevini icra eden yetmiş dört kişiye ilişkin sekiz farklı veri grubu analiz edilmiş ve ulaşılan bulgular çerçevesinde birtakım değerlendirmelerde bulunulmuştur.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: BAKAN, BAKANLIK VE İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

Bakanlar ve bakanlıklar, çağdaş demokrasilerde kilit roller üstlenen aktör ve kurumlardır. En basit ifadeyle, bir devletin yürütme mekanizmasındaki belirli kamu hizmetlerinden sorumlu kurumlara “bakanlık”, söz konusu kurumların hiyerarşik açıdan en üst yetkilisine ise “bakan” adı verilmektedir. Bakan sözcüğü, Fransızcada “*ministre*” ve İngilizcede “*minister*”; bakanlık sözcüğü ise Fransızcada “*ministère*” ve İngilizcede “*ministry*” kavramlarına karşılık gelmektedir (Ergun, 2014: 21). Bu kavramların kökeni ise Latincedeki “*ministerium*” (hizmet ve görev) sözcüğüne dayanmaktadır. Buradan hareketle, bakanın, hizmetkâr bir aktörü; bakanlığın ise hizmet eden bir kurumu simgelediği ifade edilebilir.

Öte yandan, Türk idare tarihinde “bakan - bakanlık” sözcüklerinin yerine “nâzır - nezâret” ve “vekil - vekâlet” kavramları kullanılmıştır. Arapça “*nizârat*” (نِزَارَات) kökünden gelen nezâret sözcüğü, “seyretme, bakma, gözetim ve denetim” anlamlarına gelmektedir. Aynı kökten gelen nâzır sözcüğü ise bu eylemlerde bulunan (nezâret eden ve bakan) kişilere verilen isimdir. Vekâlet ve vekillik ise Arapçada “vekil olma” anlamına gelen “wakâlat” (وَكَالَات) ve “güvenme, güvene dayalı bir iş üstlenme ve görev alma” anlamına gelen “wukûl” (وُكُول) sözcüklerinden türemiştir. Bu açıdan vekâlet, bakma ve gözetme işlevinin bir başkası adına yürütüldüğü kurumu; vekil ise bu işlevi yerine getiren kurumun en yetkili aktörünü sembolize etmektedir.

Bakanlıklar feodal dönemin sona ermesinin ardından merkezî ve güçlü idarelerin kurulmasıyla eş zamanlı olarak ortaya çıkmıştır. Bu açıdan kamu hizmetlerini mevzuat çerçevesinde örgütlü bir biçimde yerine getirmek üzere oluşturulan bakanlık tipi örgütlenme modelinin kökenleri İngiltere ve Fransa deneyimlerine dayanmaktadır. Bu deneyimler, tarihsel süreç içerisinde diğer birçok ülkeye ilham kaynağı olmuş ve bu çerçevede çağdaş yürütme mekanizmaları tesis edilmiştir. Çağdaş devletlerde yürütme gücünün temel örgütlenme biçimi bakanlıktır. Bu bağlamda bakanlık, bir devlette merkezî idare işlevleri açısından belli bir bütünlük, benzerlik ve tamamlayıcılık gösteren ve diğer işlevlerden ayrılabilen bir öbeğin yürütüldüğü üst ve kapsayıcı örgüt olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt, 2014: 23). İşlevlerdeki bütünlük, benzerlik ve tamamlayıcılığa ilişkin sınıflandırmalar, ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmek potansiyeli taşımaktadır. Çünkü bu işlevlere yönelik beklenti ve önceliklerde idari ve siyasi kültür önemli bir parametredir. Diğer bir ifadeyle, bir ülkedeki yürütmeye ilişkin işlevlerin sınıflandırılması ve bu çerçevede ilgili bakanlığın yetkilendirilmesinde siyasi, sosyolojik, ekonomik, kültürel ve tarihsel nedenler birlikte rol oynamaktadır. Kuşkusuz, bunun yanı sıra güncel koşullar da bakanlıkların oluşumunda yadsınamaz bir etkiye sahiptir. Üstelik güncel koşulların ve değişen yaşam dinamiklerinin kamu hizmetini ve bu hizmete yönelik vatandaş beklentilerini doğrudan etkilediği düşünüldüğünde, hizmet etme amacıyla oluşturulan bu yapıların da söz konusu etkiden muaf tutulamayacağı rahatlıkla iddia edilebilir. Kısacası, hükümetlerin veya bakanlıkların bir araya gelmesiyle oluşturulan kabinelerin kompozisyonu, tarihsel, siyasi ve güncel koşulların sentezi sonucunda ortaya çıkmaktadır.

Örneğin; Türkiye’de tarihsel süreçte bakanlık sayısının değişken bir seyir izlediğine tanıklık edilmiştir. Tek Parti döneminde (1923 - 1946) en fazla on üç olan bakanlık sayısı, işlevsel zorunluluklar ve devletin görev ve yetki alanının genişlemesi sonucunda artış göstermiştir. 1946’dan sonra hem çok partili döneme hem de devlet bakanlığı¹ uygulamasına geçiş ile birlikte bakanlık sayısı hızla artmıştır.

¹ Bakanlıklar, icracı ve icracı olmayan bakanlıklar şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan icracı olanlar dışişleri, içişleri, maliye, milli eğitim, bayındırlık vb. alanlarda faaliyet yürüten hizmet bakanlıklarıdır. İcracı olmayan bakanlıklar ise herhangi bir hizmet alanında faaliyet yürütmekten ziyade eşgüdümü sağlamakla görevli olan ve hizmet örgütleri olmayan bakanlıklardır (Bozkurt, 2014: 23-4). Devlet bakanlığı, icracı olmayan ve eşgüdümle sorumlu bir bakanlık olarak formüle edilmiştir. İlk kez İsmet İnönü Hükümeti tarafından 08.02.1937 tarihinde çıkarılan “3117 sayılı Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki ve Siyasi Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanun”da düzenlenen devlet bakanlığı uygulaması, 01.12.1937 tarihinde Celal Bayar Hükümeti tarafından çıkarılan 3271 sayılı Kanun

Ancak bu artışın her zaman işlevsel zorunluluklardan kaynaklandığını öne sürmek güçtür. Çoğu zaman da bakanlıkların bölünmeleri, birleştirilmeleri ve devlet bakanlıklarının sayısı siyasi paylaşıma ilişkin pazarlıklar neticesinde belirlenmiştir (Bozkurt, 2014: 24-5). Özellikle 1970’li yıllarda koalisyon hükümetlerinin iş başına gelmesi, devlet bakanlığı sayısının ona, toplam bakanlık sayısının ise otuz dörde kadar yükselmesine yol açmıştır (Lamba vd., 2014: 183-4). Hatta 1990’lı yıllardaki koalisyon hükümetlerinde bu alandaki rekor kırılarak devlet bakanlığı sayısı yirmiyeye, toplam bakanlık sayısı ise otuz yediye çıkmıştır (Tunç, 2019: 227). Buradan hareketle, koalisyonu oluşturan siyasi partilerin sayısı ile söz konusu hükümetteki bakanlık sayıları arasında doğru orantılı bir ilişkinin olduğu iddia edilebilir. Dolayısıyla, bakanlıkların birleştirilip, bölünmesi veya yeni bakanlıkların kurulması, yalnızca gereksinimlerin ürünü olarak gerçekleşmemektedir.

Bakanlıklar, genel olarak devlet aygıtının sorumluluğu altında bulunan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde faaliyet alanlarına göre uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bölümlerdir (Saylam ve Öktem, 2015: 6). Bu bölümlerin en yetkili aktörleri ise bakanlardır. Bu yönüyle bakanlar, bir devlette yürütme işlevini ifa eden ve eğitim, sağlık, işçileri, dışişleri, adalet, maliye, çevre, milli savunma, teknoloji vb. kamu hizmeti alanlarından birinde yetkili olan bakanlıklara atanan siyasi açıdan en üst düzeydeki kişilerdir (Altunok, 2018: 48). Hükümetin veya kabinenin bir üyesi olarak yürütme organının genel siyasetinin yürütülmesine katılması bağlamında siyasi bir rol üstlenen bakanlar, aynı zamanda bakanlık idaresinin hiyerarşik açıdan en üst düzey yetkilisi ve amiri olarak da idari bir role sahiptir (Parlak, 2011: 50). Bakanlardan oluşan kurula ise kabine (*cabinet*) adı verilmektedir. Kabineler, yürütme organında kolektif süreçlere duyulan idari ve siyasi ihtiyacı yansıtmaktadır (Heywood, 2012: 280).

Bakanlıklar içerisinde yetki ve sorumluluk alanı en geniş olanı işçileri bakanlığıdır. Birçok bakanlığın yetki ve sorumluluk alanı isminden anlaşılabilmektedir. Örneğin; maliye, adalet, savunma. Oysa işçileri bakanlığı (*ministry of interior*) başka bir bakanlığın ya da organın işlev alanına girmeyen her

ile son bulmuştur. İlk uygulamanın kısa ömürlü olmasında kamu kuruluşlarının henüz eşgüdüm gerektirecek seviyede karmaşıklık barındırmaması da etkilidir (Karaer, 1990: 53). Ancak bundan yaklaşık dokuz yıl sonra, 13.09.1946 tarihinde 4951 sayılı Kanun ile devlet bakanlığı uygulamasına tekrar geçilmiş ve hatta söz konusu uygulama 2011 yılına kadar varlığını sürdürmüştür (Tunç, 2019: 224).

alanda sorumlu olması nedeniyle sınırları en geniş olan bakanlıktır (Karaer, 1990: 48). Buradan hareketle, içişleri bakanlığı, devletin süregelen ve rutin hizmetleri arasında başka bir bakanlığa bırakılmamış hizmetleri yürütmekle sorumlu olan bakanlık olarak tanımlanabilir. Hatta yeni kurulan birçok bakanlığın, genellikle içişleri bakanlığının yürüttüğü hizmetlerin devredilmesi ile oluşturulduğu ifade edilebilir (Lamba vd., 2014: 175).

Her ne kadar diğer bakanlıklardaki gibi, ismi üzerinden faaliyet alanının anlaşılması zorsa da, içişleri bakanlığı genel olarak ülkenin iç güvenliğini ve asayişini sağlamak amacıyla kurulan ve bağlı kuruluşlarıyla kamu düzenini koruyan örgüttür. İllerin genel idaresini düzenlemekle birlikte, ayrıca vesayet makamı olarak mahallî idareler üzerinde denetimi sağlama, kamu hizmetlerinin etkinliği, ülke birliği ve özerkliğin kötüye kullanılmaması konularında gerekli tedbirleri alma sorumluluğuna sahiptir. Yine nüfus ve vatandaşlık işlemlerini yerine getirmek, göç olgusuna ilişkin politikaları uygulamak ve ilgili kurumlar arasında eşgüdümü sağlamak, olası savaş ve doğal afet konularında sivil savunma hizmetlerini yürütmek gibi önemli görevleri de yerine getiren bir bakanlıktır (Bulut vd., 2019: 425).

2. İÇİŞLERİ BAKANLIĞININ TÜRKİYE’DEKİ TARİHSEL GELİŞİMİ

Osmanlı İmparatorluğu’nun son döneminde merkezî ve mahallî idarelerde sürdürülen idari reform uygulamaları, birçok yönden Cumhuriyet’e devreden bir miras niteliği taşımaktadır. Bu açıdan bugünkü anlamda Bakanlar Kurulu ve İçişleri Bakanlığının kökenleri de söz konusu dönemin ruhunu yansıtmakta ve modernleşme çabalarının bir ürünü olarak kabul edilmektedir (Çolak, 2016: 413).

Modernleşen Türkiye’nin tarihindeki ilk kapsamlı ve bilinçli reform hamlelerinin, 1789’da III. Selim’in tahta çıkmasıyla başladığı kabul edilmektedir. İlk etapta askerî alanda başlayan bu çabalar, kısa süre içerisinde daha geniş alanlara yayılmıştır. III. Selim döneminde Avrupa’da sürekli elçiliklerin kurulması ve bu sayede hariciye memurlarının elde ettikleri bilgiler çerçevesinde Batı’nın analiz edilmesi, modernleşme serüveni açısından çok önemli bir dönüm noktasıdır. Bunu bir süre sonra, II. Mahmud döneminde Avrupa’ya öğrenci ve memur gönderilmesi ve yabancı dil bilen genç diplomat ve memurlarla devletin idari yapısının yeniden düzenlenmesi takip etmiştir (Lewis, 2010: 125). Nitekim Osmanlı devlet

teşkilatı içinde idare organındaki en esaslı değişiklikler, II. Mahmud zamanında gerçekleştirilmiştir.

Islahatçı bir padişah olarak bilinen II. Mahmud'un idari örgütlenme açısından ortaya çıkardığı değişiklikler, yeni ve modern bir bürokrasi kurmak suretiyle merkezî idareyi güçlendirme hedefine hizmet etmektedir (Karpas, 2013: 42). Ayrıca II. Mahmud döneminden sonra da bu çabalar artarak devam etmiş ve kurulan modern bürokraside yer alacak mülkiye memurlarının eğitimi için çeşitli yönetici okulları açılmıştır. Bunların en tanınmışları 1859'da kurulan "Mekteb-i Mülkiye" ile 1868'de kurulan ve takip ettiği Fransız müfredatı sayesinde diplomatik kariyer için önemli merkez hâline gelen "Galatasaray Lisesi"dir (Findley, 2014: 91). Devlet dairelerine vasıflı personel yetiştirmek için kurulan diğer eğitim kurumları arasında ise "Mekteb-i Maarif-i Adliye" (1839), "Mekteb-i Ulum-ı Edebiyye" (1839), "Darü'l-Maarif Mektebi" (1849) ve "Mekteb-i Maarif-i Aklam" (1862) gibi modern okullar yer almaktadır.

Türk modernleşmesinin en ayırt edici özelliğinin mümkün olan en kısa yoldan "devleti kurtarmak projesi" olması ve ardındaki temel motivasyonda da "devletin bekası" idealinin yer alması, bakanlık tipi örgütlenmenin kökleri açısından birtakım fikirler vermektedir (Bal ve Çolak, 2017: 438). Saylam (2017: 24), bu fikirleri şu şekilde özetlemektedir:

Modernleşmenin yansıması olarak bakanlık tipi örgütlenme rasyonel mit veya örgütsel reçete olarak hizmet etmiştir. Devlet, temelde verimlilik sağlamak yerine dışarıda meşruiyeti yüksek, kurumsallaşmış, modern ve rasyonel bir mit olarak bakanlık tipi örgütlenme biçimini, hayatta kalmak ve meşruiyet kazanmak için sistemine dâhil etmiştir. Bu durum içerde türbülans azaltmış, istikrar ve güven sağlamış, öğrenme ile ilgili maliyetleri azaltmış ve örgütlenme biçiminin sorgulanmamasına yol açmıştır.

İçişleri Bakanlığının Türkiye'deki tarihsel gelişimi, genel olarak "Osmanlı" ve "Cumhuriyet" olmak üzere iki dönemde incelenmektedir.

2.1. Osmanlı Döneminde İçişleri Bakanlığı

Klasik dönem Osmanlı idari yapılanmasında ülke içinde huzur ve güvenliğin sağlanması ve bunun için görevliler tayin edilmesi sadrazamın sorumluluk alanları

arasında yer almıştır. Bu dönemde sadrazamın üstlendiği işlerin büyük bölümünün organizasyonu, takibi ve sonuçlandırılması, “güvenilen ve bir yeri idare eden memur” anlamına gelen “kethüdâ”nın yetkisi içine girmiştir (Bulut vd., 2019: 426-7). Dolayısıyla henüz modern anlamda bakanlık örgütlenmesi uygulamaya geçmeden önce içişlerinden sorumlu örgütlenmenin “Sadâret Kethüdâlığı” kurumu olduğu söylenebilir. Bu kurumda kethüdâya bağlı çeşitli askerî, idari ve adlî makamların Bâbîâlî nezdindeki işlerini takip etmek ve kurumlar arası eşgüdümü sağlamaktan sorumlu çok sayıda görevli de çalışmıştır (İpşirli, 1993: 414). Görev listelerinin hazırlanmasında, atama ve tayinlerin görevlilere bildirilmesinde sadâret kethüdâsı, sadrazama yardımcı olmuştur (Terzi, 2015: 199).

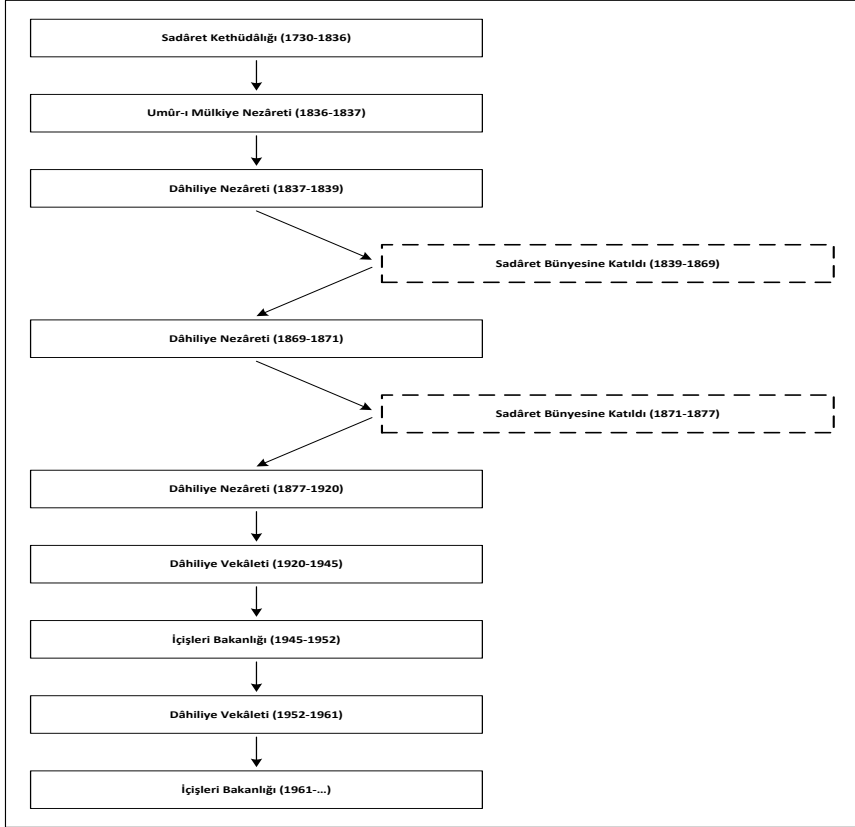
II. Mahmud döneminde merkezî idarenin güçlendirilmesi ve modern bir bürokrasi aygıtının tesis edilmesi amacıyla bakanlık tipi örgütlenmeye geçilmiş ve 1836’da mülki işlerden sorumlu Sadâret Kethüdâlığı kurumu “Umur-ı Mülkiye Nezâreti”ne dönüştürülmüştür (Çolak, 2016: 409). Tüm içişlerinden sorumlu olan bu makam bir yıl sonra 1837’de “Dâhiliye Nezâreti” adını almıştır (Ortaylı, 2010: 222). Nezâret; genel olarak güvenliğin sağlanması, sanayinin geliştirilmesi, gümrüklere ilişkin hususların idare edilmesi gibi hizmetlerin temel organı olarak formüle edilmiştir (İpşirli, 1993: 414). Bununla birlikte, Ortaylı (2014: 143), II. Mahmud dönemindeki merkezî idare örgütünün büyük ölçüde klasik dönemdeki yapısını koruduğunu, yalnızca yeni isimlerle Avrupa modelinin taklit edildiğini iddia etmektedir.

II. Mahmud’un temellerini attığı merkezî idare örgütü, Tanzimat döneminde de ilkece korunarak geliştirilmiştir (Sencer, 1984: 47). Ancak yine de nezâretin müstakil bir birim olarak varlığı sürekli olmamıştır. 1839 - 1869 yılları arasındaki otuz yıllık dönem ile 1871 - 1877 yılları arasındaki altı yıllık dönemde nezâret, müstakil olarak faaliyetlerini sürdürememiş ve sadâret bünyesinde görev yapmak durumunda kalmıştır (Başa, 2015: 21).

Dâhiliye Nezâreti, 1877 yılında yeniden kurulmuştur² (Sencer, 1984: 65). Ancak Maliye Nezâretinden sonra sivil bürokrasinin en yüksek bütçesine sahip nezâret olmasına ve bürokrasinin en geniş insan kaynağını bünyesinde barındırmasına rağmen, uzun süre bir teşkilat yasaının bulunmayışı, nezâretin

² Kuruluş kararnamesinde yalnızca nâzırın atanması değil, aynı zamanda yetki ve görevleri belirlenmiş ve vilayetler, doğrudan bu bakanlığa bağlanmıştır (Bulut, 2019: 428)

tanımlanması ve iç teşkilatının anlaşılmasını önemli ölçüde güçleştirmiştir. Bu sorun 1913 yılında çıkarılan “Dâhiliye Nezâreti Teşkilatı Hakkında Nizamname³” ile büyük ölçüde çözülmüş ve nezâretin teşkilat yapısı önemli oranda açıklığa kavuşmuştur (Başa, 2015: 22). Bunun sonucunda Dâhiliye Nezâreti, imparatorluğun sona ermesine kadar faaliyetlerini sürdürmüştür.



Şekil 1. İçişleri Bakanlığının Tarihsel Gelişimi

2.2. Cumhuriyet Döneminde İçişleri Bakanlığı

Osmanlı'nın son döneminde döneminde bakanlıklar “nezâret” terimiyle adlandırılmıştır. TBMM'nin 23 Nisan 1920'de açılmasının ardından ise bakanlık için vekâlet kavramı kullanılmıştır. 2 Mayıs 1920'de “İcra Vekilleri Heyeti”ni

³ Bu düzenlemeyle birlikte Dâhiliye Nezâretinin kurumsallaşma anlamında çok önemli bir genişlemeye uğradığı, nispeten kalabalık hizmet, destek, denetim ve danışma üniteleriyle kendine özgü bir yapılanma ve bürokratik kültür oluşturmaya başladığı görülmüştür (Başa, 2015: 22).

(Bakanlar Kurulu) düzenleyen “3 sayılı Kanun” ile Dâhiliye Vekâleti kurulmuştur. Bu vekâletin temel sorumluluk alanları ise iç düzen, güvenlik ve mülki idaredir. Öte yandan, Kanunun yetki alanı açısından getirdiği en önemli yeniliklerden biri, Osmanlı döneminde Dâhiliye Nezâreti bünyesinde yer alan sağlık işlerinin ayrı bir bakanlıkta örgütlenmesidir. İkincisi ise posta ve telgraf teşkilatının ilk kez dâhiliye ile ilişkilendirilmesidir (Başa, 2015: 24). Ayrıca Dâhiliye Vekâletinin yetki alanına zamanla nüfus, vatandaşlık, mübadele, imar ve iskân işleri de eklenmiştir. 1930 yılına kadar 1913 tarihli nizamname ile idare edilen Dâhiliye Vekâleti hakkındaki ilk teşkilat kanunu “1624 Sayılı Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun”dur. Bu Kanun çerçevesinde vekâletin merkez teşkilatı şu birimlerden oluşmaktadır: Müsteşarlık, Hususi Kalem, Emniyet İşleri Umum Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Mahallî İdareler Umum Müdürlüğü, Nüfus İşleri Umum Müdürlüğü, Teftiş Heyeti Reisliği, Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü, Umum Jandarma Komutanlığı. Aynı yıl çıkarılan “1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu” ise birçok açıdan vekâlet teşkilatlanmasında tamamlayıcı bir işlev görmüştür.

1930 - 1946 yılları arasında Dâhiliye Vekâleti, devletin yürütme mekanizmasının merkezinde konuşlandırılmıştır (Çapar, 2015: 147). Özellikle 1936 yılında yayımlanan genelgeyle Dâhiliye Vekâleti ile Cumhuriyet Halk Partisi Genel Sekreterliğinin birleştirilmesi ve buradan hareketle Dâhiliye Vekilinin aynı zamanda partinin genel sekreteri olması, parti - devlet bütünleşmesinde vekâletin önemli rolünü de gözler önüne sermektedir. Üstelik bu düzenlemeler sonucunda taşrada görev yapan valiler de aynı zamanda parti il başkanı görevi üstlenir hâle gelmişlerdir (Tekin ve Okutan, 2011: 102). 1945 yılına gelindiğinde vekâlet, “4695 Sayılı Kanun”un anayasanın dilini arılaştırıcı hükümleri uyarınca “İçişleri Bakanlığı” adını almıştır.⁴ 1946 - 1960 döneminde ise çok partili siyasi hayata geçişle birlikte Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün idari reform çalışmaları, mülki idare reformları, mahallî idarelere ilişkin yenilikler ve afet yönetimindeki düzenlemeler ile bakanlık teşkilatı açısından önemli gelişmeler yaşanmıştır (Bulut vd., 2019: 431). Bu dönemin yasal mevzuat açısından en önemli belgesi, 1949’da çıkarılan “5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu”dur. Bu Kanunla birlikte illerin idaresinde aşırı merkeziyetçiliğin yol açacağı olumsuzluklardan kaçınmak için yetki genişliği

⁴ Dâhiliye Vekâletinin ismi 1945 yılında çok kısa bir süre “Dâhiliye Bakanlığı” olarak kabul edilmiş ve daha sonra İçişleri Bakanlığına dönüştürülmüştür (Çapar, 2015: 144).

ilkesi getirilmiştir (Yıldırım, 2015: 271). Öte yandan, Demokrat Partinin iktidara gelmesiyle anayasanın dili açısından 1945 yılındaki değişiklikten önceki hâle dönülmesi için “5997 sayılı Kanun” çıkarılmış ve bu çerçevede İçişleri Bakanlığının ismi yeniden Dâhiliye Vekâleti olmuştur.

27 Mayıs 1960 Askerî Darbesi’nin ardından ilan edilen 1961 Anayasasında yeniden İçişleri Bakanlığı adıyla düzenlenen bakanlık, bu dönemde yaşanan önemli ekonomik, toplumsal ve siyasi gelişmelerden etkilenmiştir. Bunun sonucunda bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında geleneksel devlet hizmetlerinin yanı sıra ekonomik kalkınma eksenli vatandaş beklentilerini karşılamaya dönük birimler (planlama ve eşgüdüm ilişkisi) oluşturulmuştur (Demir, 2015: 326). 1960 - 1980 yılları arasında anayasa değişikliği ile devlet teşkilat yapısı da değişmiş ve böylece bakanlığın yetki ve sorumluluk alanları güncelleştirilmiştir. Yayımlanan tüzük ve yönetmeliklerin içerik sahası oldukça geniştir. Toplum zabıtası, film ve senaryo denetleme, emniyet örgütü disiplini, teftiş kurulu çalışması, jandarma subay sicil işleri, valilik kuruluş ve çalışma ilkeleri ve limanların güvenliği gibi birçok alanda yönetmelik ve tüzük çıkartılmıştır (Bulut vd., 2019: 433). Yine Merkezî Hükümet Araştırma Projesi ve kısa süreli Yerel Yönetimler Bakanlığı uygulaması da bu döneme tekabül etmektedir.

12 Eylül 1980’de yine bir askerî darbenin gerçekleşmesi ve öncekine nazaran ordunun daha fazla süre idarede kalması, İçişleri Bakanlığı teşkilatında önemli değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. 1982 Anayasasının ilanından üç yıl sonra 1985’te “3152 Sayılı Kanun” çıkarılarak bakanlık teşkilatının hâlâ birçok açıdan geçerli olan omurgası inşa edilmiştir (Aslantaş ve Demir, 2015: 453). 1980-2018 yıllarını kapsayan dönemde İçişleri Bakanlığı teşkilat, görev ve sorumluluklarının en fazla düzenlemeye uğradığı dönemler ise doğal olarak istikrarlı hükümetlerin iktidar olduğu Askerî İdare (1980 - 1983), Anavatan Partisi (1983 - 1991) ve Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) (2002 - 2018) dönemleri olmuştur (Aslantaş ve Demir, 2015: 618). Son olarak, 2018’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Modelinin öngörüldüğü anayasa değişikliği ile birlikte İçişleri Bakanlığı, ilk kez oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Kabinesinde yer almıştır. Türkiye’de İçişleri Bakanlığının görev ve yetkileri 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 8. bölümünün 254. maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır (1 Nolu CBK, 2018: 135):

- Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi

ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak,

- Sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyetini sağlamak,
- Karayollarında trafik düzenini sağlamak ve denetlemek,
- Suç işlenmesini önlemek, suçluları takip etmek ve yakalamak,
- Her türlü kaçakçılığı men ve takip etmek,
- Yurdun iç politikasına, il ve ilçelerin genel ve özel durumları ile ilgili değerlendirmeler yapmak ve Cumhurbaşkanına tekliflerde bulunmak,
- Ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini düzenlemek,
- Nüfus ve vatandaşlık hizmetlerini yürütmek,
- Pasaport hizmetlerini yürütmek,
- Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak.

Günümüzde bakanlığın temel teşkilat yapısı dışında bağlı kuruluşları Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığıdır. Bununla birlikte, dinamik yapısı ve değişen toplumsal beklentiler dikkate alındığında sosyal hayatın birçok yönüyle ilgili olan İçişleri Bakanlığının, gelecekte de birtakım yeni teşkilatları bünyesine katacağı ifade edilebilir (Bulut vd., 2019: 443).

3. İÇİŞLERİ BAKANI PROFİLİNE İLİŞKİN ARAŞTIRMA

3.1. Araştırmanın Amacı

Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı, TBMM’nin açılışından dokuz gün sonra 2 Mayıs 1920 tarihinde kurulmuş ve 2 Mayıs 2020 tarihi itibarıyla yüzüncü yılını geride bırakmıştır. Bu çalışmada yüz yıllık süreçte içişleri bakanlığı görevini üstlenen bakanların yaş, cinsiyet, eğitim durumu, meslek, doğum yeri, görev süresi, diğer bakanlıklardaki bakanlık deneyimi ve atanma şekillerine ilişkin verilerin toplanarak yorumlanması ve buradan hareketle içişleri bakanı profiline ilişkin değerlendirmelerde bulunulması amaçlanmaktadır.

3.2. Araştırmanın Soruları

Araştırmanın amacı çerçevesinde formüle edilen araştırma soruları aşağıda sıralanmaktadır:

- İçişleri bakanlarının görev yaptıkları süredeki yaş ortalamaları dağılımı nasıldır?
- Yaş ortalaması bağlamında belirgin bir şekilde öne çıkan dönemler hangileridir?
- İçişleri bakanlarının cinsiyet dağılımı nasıldır?
- Bakanlığın görev alanının cinsiyet dağılımındaki rolü nedir?
- İçişleri bakanlarının eğitim durumu dağılımı nasıldır?
- Bakanların eğitim durumu dağılımına etki eden faktörler nelerdir?
- İçişleri bakanlarının meslek dağılımı nasıldır?
- Bakanların meslek dağılımına etki eden faktörler nelerdir?
- İçişleri bakanlarının doğum yeri dağılımı nasıldır?
- Doğum yeri dağılımı açısından öne çıkan bölge ve iller hangileridir?
- Doğum yeri dağılımıyla farklı iktidar dönemleri arasında belirgin ilişkiler var mıdır?
- İçişleri bakanlarının görev süresi dağılımı nasıldır?
- Görev süresi bağlamında belirgin bir şekilde öne çıkan dönemler hangileridir?
- İçişleri bakanlarının diğer bakanlıklarda bakanlık görevi ifa etmelerine ilişkin dağılım nasıldır?
- İçişleri bakanları, bu bakanlığın dışındaki hangi bakanlıklarda daha çok görev icra etmiştir?
- İçişleri bakanlarının atanma şekli dağılımı nasıldır? Meclis dışı atamalarda hangi faktörler etkili olmuştur?

3.3. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada içişleri bakanı profili için sekiz veri grubu (yaş, cinsiyet, eğitim durumu, meslek, doğum yeri, görev süresi, diğer bakanlıklardaki bakanlık deneyimi ve atanma şekli) belirlenmiştir. İlk olarak İçişleri Bakanlığı resmi internet sitesi “icisleri.gov.tr” adresinden bakanların ismi ve görev sürelerine ilişkin veriler toplanmış, ardından elde edilen isimler “biyografiya.com” adlı biyografi hizmeti veren internet adresinde aratılarak veri seti oluşturulmuştur. Son olarak, veriler çeşitli kriterlere göre gruplara ayrılarak dağılım oranlarına ulaşılmış ve bu oranlar üzerinden araştırma sorularına yanıtlar aranmıştır.

3.4. Araştırmanın Örneklemi

Araştırmanın örneklemini ise Tablo 1’de gösterilmektedir.

Tablo 1. TBMM’nin Açılmasından İtibaren Görev Yapan İçişleri Bakanları

Sıra	Ad-Soyad	Görev Süresi	Sıra	Ad-Soyad	Görev Süresi
1	Abdulkadir Cami BAYKUT	03.05.1920 / 13.07.1920	14	Mustafa Hilmi URAN	21.05.1943 / 06.08.1946
2	Hakkı Behiç BAYIÇ	17.07.1920 / 07.08.1920	15	İbrahim Şükrü Sökmen SÜER	07.08.1946 / 05.09.1947
3	Nazım Resmor ÖZTELLİ	04.09.1920 / 06.09.1920	16	Münir Hüsrev GÖLE	05.10.1947 / 16.01.1949
4	İbrahim Refet BELE	06.09.1920 / 21.03.1921 30.06.1921 / 05.08.1921	17	Mehmet Emin ERIŞİLGİL	17.11.1949 / 22.05.1950
5	Ataullah ATALAY	21.04.1921 / 30.06.1921	18	Ruknettin NASUHİOĞLU	22.05.1950 / 08.09.1951
6	Ali Fethi OKYAR	10.10.1921 / 04.10.1922 14.08.1923 / 24.10.1923	19	Halil İbrahim ÖZYÖRÜK	09.08.1951 / 20.11.1951
7	Ahmet Ferit TEK	30.10.1923 / 21.05.1924	20	Fevzi Lütfi KARAOSMANOĞLU	22.11.1951 / 07.04.1952
8	Mehmet Recep PEKER	21.05.1924 / 05.01.1925 17.08.1942 / 20.05.1943	21	İbrahim Ethem MENDERES	01.08.1952 / 17.05.1954 30.09.1955 / 12.10.1956
9	Mehmet Cemil UYBADİN	06.01.1925 / 02.11.1927	22	Namık GEDİK	17.05.1954 / 10.09.1955 12.10.1956 / 27.05.1960
10	Şükrü KAYA	02.11.1927 / 11.11.1938	23	Muharrem İhsan KIZILOĞLU	28.05.1960 / 06.02.1961
11	İbrahim Refik SAYDAM	11.11.1938 / 25.01.1939	24	Ali Nasir ZEYİNOĞLU	06.02.1961 / 20.11.1961
12	Faik ÖZTRAK	26.01.1939 / 07.05.1942	25	Ahmet TOPALOĞLU	20.11.1961 / 26.06.1962
13	Ahmet Fikri TÜZER	07.05.1942 / 16.08.1942	26	Kemal Sahir KURTOĞLU	26.06.1962 / 10.10.1962



Sıra	Ad-Soyad	Görev Süresi	Sıra	Ad-Soyad	Görev Süresi
27	Hıfzı Oğuz BEKATA	17.10.1962 / 04.10.1963	51	Mustafa KALEMLİ	22.12.1987 / 31.03.1989 24.06.1991 / 26.08.1991
28	İlyas SEÇKİN	19.10.1963 / 26.12.1963	52	Abdulkadir AKSU	31.03.1989 / 24.06.1991 19.11.2002 / 07.05.2007
29	Orhan ÖZTRAK	26.12.1963 / 20.02.1965	53	Sabahattin ÇAKMAKOĞLU	30.08.1991 / 21.11.1991
30	İsmail Hakkı AKDOĞAN	20.02.1965 / 30.07.1965	54	İsmet S EZGİN	22.11.1991 / 25.06.1993
31	İzzet GENER	29.07.1965 / 28.10.1965	55	Beytullah Mehmet GAZİOĞLU	25.06.1993 / 25.10.1993
32	Mehmet Faruk SÜKAN	27.10.1965 / 30.07.1969	56	Nahit MENTEŞE	25.10.1993 / 01.11.1995
33	Salih Ragıp ÜNER	30.07.1969 / 03.11.1969	57	Teoman ÜNÜSAN	01.11.1995 / 07.03.1996
34	Haldun MENTEŞOĞLU	03.11.1969 / 26.03.1971	58	Ülkü Gökcalp GÜNEY	07.03.1996 / 16.06.1996
35	Hamdi ÖMEROĞLU	26.03.1971 / 13.12.1971	59	Mehmet Kemal AĞAR	26.06.1996 / 08.11.1996
36	Hasan Ferit KUBAT	31.12.1971 / 16.04.1973	60	Meral AKŞENER	08.11.1996 / 30.06.1997
37	Mukadder ÖZTEKİN	16.04.1973 / 26.01.1974 17.11.1974 / 31.03.1975	61	Murat BAŞESGİOĞLU	30.06.1997 / 05.08.1998
38	Oğuzhan AŞILTÜRK	26.01.1974 / 17.11.1974 31.03.1975 / 10.04.1977	62	Kutlu AKTAŞ	05.08.1998 / 11.01.1999
39	Ahmet Sabahattin ÖZBEK	10.04.1977 / 21.06.1977	63	Cahit BAYAR	11.01.1999 / 29.05.1999
40	Mustafa Necdet UĞUR	21.06.1977 / 21.07.1977	64	Sadettin TANTAN	29.05.1999 / 06.06.2001
41	Korkut ÖZAL	21.07.1977 / 05.01.1978	65	Rüştü Kazım YÜCELEN	06.06.2001 / 01.08.2002
42	İrfan ÖZAYDINLI	05.01.1978 / 02.01.1979	66	Muzaffer ECEMİŞ	06.08.2002 / 19.11.2002
43	Hasan Fehmi GÜNEŞ	13.01.1979 / 05.10.1979	67	Osman GÜNEŞ	08.05.2007 / 29.08.2007 10.03.2011 / 07.07.2011
44	Vecdi İLHAN	08.10.1979 / 12.11.1979	68	Beşir ATALAY	29.08.2007 / 10.03.2011
45	Mustafa GÜLCÜGİL	12.11.1979 / 21.07.1980	69	İdris Naim ŞAHİN	07.07.2011 / 25.01.2013
46	Orhan EREN	04.08.1980 / 12.09.1980	70	Muammer GÜLER	26.01.2013 / 26.12.2013
47	Selahattin ÇETİNER	21.09.1980 / 13.12.1983	71	Efkan ALA	26.12.2013 / 07.03.2015 25.11.2015 / 01.09.2016
48	Ali TANRIYAR	13.12.1983 / 26.10.1984	72	Sebahattin ÖZTÜRK	07.03.2015 / 29.08.2015
49	Yıldırım AKBULUT	26.10.1984 / 16.09.1987	73	Selami ALTINOK	29.08.2015 / 25.11.2015
50	Ahmet Kemal SELÇUK	16.09.1987 / 22.12.1987	74	Süleyman SOYLU	01.09.2016 / ...

(Kaynak: icisleri.gov.tr).

3.5. Araştırmanın Bulguları

İçişleri bakanı profili için belirlenen yaş, cinsiyet, eğitim durumu, meslek, doğum yeri, görev süresi, bakanlık deneyimi ve atanma şekline ilişkin analizler aşağıda ayrı başlıklarda ele alınmıştır.

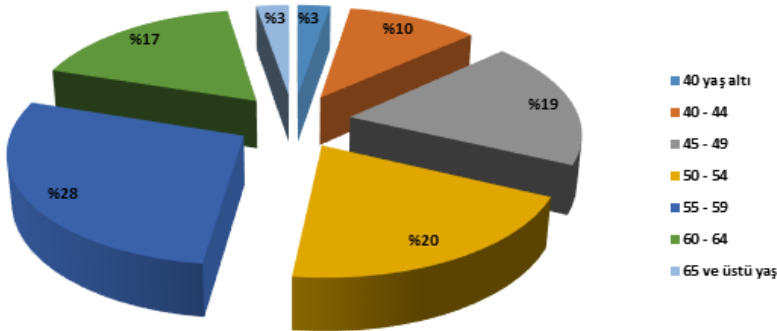
3.5.1. Yaş

İçişleri bakanı profili açısından incelenen ilk değişken yaştır. 1920 - 2020 yılları arasını kapsayan yüz yıllık süreçte görev yapan farklı yetmiş dört içişleri bakanının görev sürelerindeki yaş ortalamalarına ilişkin dağılım Tablo 2’de yer almaktadır.

Tablo 2. İçişleri Bakanlarının Görev Sürelerindeki Yaş Ortalamalarına İlişkin Dağılım Tablosu

Yaş Aralığı	Bakan Sayısı	Yaş Aralığı	Bakan Sayısı	Yaş Aralığı	Bakan Sayısı	Yaş Aralığı	Bakan Sayısı
40 yaş altı	2	45 - 49	14	55 - 59	21	65 ve üstü yaş	2
40 - 44	8	50 - 54	15	60 - 64	13		

Tablo 2’deki verilerden hareketle, içişleri bakanlarının görev sürelerindeki yaş ortalaması dağılımında 55 - 59 yaş arasının %28, 50 - 54 yaş arasının %20, 45 - 49 yaş arasının %19 ve 60-64 yaş arasının %17’lik bir orana sahip olduğu görülmektedir (Grafik 1). Bu oranlar, Türk siyasetindeki gerontokratik eğilimlerin içişleri bakanlığı için de geçerli olduğunu göstermektedir.



Grafik 1. İçişleri Bakanlarının Görev Sürelerindeki Yaş Ortalamalarına İlişkin Yüzdelik Dağılım Grafiği

Hakkı Behiç BAYIÇ (34), Ataullah ATAY (39), İbrahim Refet BELE (40), Oğuzhan ASİLTÜRK (40) ve Meral AKŞENER (41) görev süresindeki yaş ortalaması en düşük olan bakanlardır. Ayrıca bu isimlerin ilk üçü Milli Mücadele döneminde, diğer ikisi ise farklı koalisyon ortaklıklarında bakanlık yapmıştır ve tümü meclis içinden atanmıştır. Ali TANRIYAR (70), Halil İbrahim ÖZYÖRÜK (67), İsmet SEZGİN (64), Cahit BAYAR (64) ve Muzaffer ECEMİŞ (64) ise görev süresindeki yaş ortalaması en yüksek olan bakanlardır. Bu isimlerin son ikisi meclis dışından atanan bakanlar arasındadır.

Tablo 3. Türk Siyasi Hayatının Farklı Dönemlerindeki İçişleri Bakanı Yaş Ortalamaları

<i>Dönem</i>	<i>Yaş Ortalaması</i>	<i>Dönem</i>	<i>Yaş Ortalaması</i>	<i>Dönem</i>	<i>Yaş Ortalaması</i>
Milli Mücadele	42,1	Demokrat Parti	55,4	1980 - 2002	55,5
Tek Parti	54,3	1960 - 1980	52,3	AK Parti	55,7

Tablo 3'te yaş kriterine ilişkin dağılım dönemsel açıdan gruplandırılmıştır. Buna göre 42,1 ile içişleri bakanı yaş ortalamasının en düşük olduğu dönemin Milli Mücadele dönemi olduğu görülmektedir. Bir varoluş mücadelesinin verildiği ve o dönem parlamentosunda yer alan temsilcilerin çoğunluğunun genç olduğu düşünüldüğünde, bu sonucun sürpriz olmadığı iddia edilebilir. Söz konusu ortalamaların en yüksek olduğu dönem ise 55,7 ile AK Parti dönemidir. Ancak 1980 - 2002, Tek Parti ve Demokrat Parti dönemlerindeki ortalamalar da AK Parti dönemindeki ortalama ile çok yakındır. Bu açıdan yaş ortalamasının yüksek oluşu ile AK Parti döneminin dinamikleri arasında diğer dönemlerden farklılık arz eden anlamlı bir ilişkinin bulunması güçtür.

3.5.2. Cinsiyet

Türk toplumunda siyaset, genellikle erkek egemen bir alan olarak görülmektedir. Bununla bağlantılı olarak, siyasetin en önemli ve icracı alanında yer alan bakanlıklarda da kadın bakan sayısının oldukça yetersiz olduğu gözlemlenmektedir. Yüz yıllık süreçte içişleri bakanlığı görevini üstlenen yetmiş dört kişiden yalnızca birinin kadın olması (Meral AKŞENER) ve onun da bu görevi yalnızca yedi buçuk ay sürdürebilmesi, bu yetersizliğin önde gelen kanıtlarından biridir.

Cinsiyet dağılımının bu denli asimetrik olmasında genel anlamda siyasi temsil açısından kadınların dezavantajlı olmaları önemli bir etkindir. Ancak içişleri bakanlığının görev ve yetki alanlarının -özellikle asayiş, emniyet ve güvenlik- eril özellikleri çağrıştırması da bu dağılımda etkili olabilmektedir. Nitekim kadın bakan atamalarında çoğunlukla aile, çocuk, kadın, engelli ve yaşlılar gibi gruplara yönelinen sosyal yönlü bakanlıkların ön plana çıkması, bu iddiayı desteklemektedir.

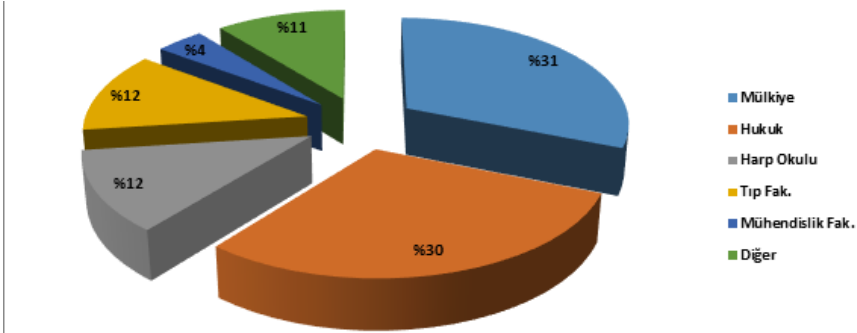
3.5.3. Eğitim Durumu

1920 - 2020 yılları arasında içişleri bakanlığı görevini üstlenen yetmiş dört kişinin tamamının yükseköğrenim tahsili bulunmaktadır. Bitirdikleri okul veya fakülte açısından ortaya çıkan dağılım, Tablo 4’te gösterilmektedir.

Tablo 4. İçişleri Bakanlarının Eğitim Durumlarına İlişkin Dağılım Tablosu

<i>Okul / Fakülte</i>	<i>Bakan Sayısı</i>	<i>Okul / Fakülte</i>	<i>Bakan Sayısı</i>	<i>Okul / Fakülte</i>	<i>Bakan Sayısı</i>
Mülkiye	23	Mühendislik Fak.	3	Edebiyat Fak.	1
Hukuk	22	Ziraat Fak.	2	Ticaret YO	1
Harp Okulu	9	İktisat - İşletme Fak.	2	Polis YO	1
Tıp Fak.	9	Eczacılık Fak.	1		

Tablo 4’teki veriler, içişleri bakanlarının eğitim durumu dağılımında mülkiye mezunlarının %31, hukuk mezunlarının %30, harp okulu ve tıp fakültesi mezunlarının %12’şer ve mühendislik fakültesi mezunlarının %4 oranında olduğunu ortaya çıkarmaktadır (Grafik 2). Ayrıca diğer kategorisinde yer alan okullar arasında ziraat, iktisat - işletme, eczacılık ve edebiyat fakülteleri ile ticaret ve polis yüksekokulu yer almaktadır.



Grafik 2. İçişleri Bakanlarının Eğitim Durumlarına İlişkin Yüzdelik Dağılım Grafiği

Bu dağılıma etki eden faktörlerin başında, şüphesiz mülkiye ve hukuk programlarının zaten devlete yönetici ve bürokrat yetiştirme amacı taşıyan okullar olması gelmektedir. Bu çerçevede söz konusu programlardan mezun olan bürokratlar, yıllarca devletin çeşitli kademelerinde görev yaptıktan sonra ya istifa edip siyasete girerek, ya da meclis dışından atanarak içişleri bakanlığı görevini ifa edebilmektedir. Harp okulu mezunlarının bu kadar fazla oluşunda ise üç etken rol oynamaktadır. Birinci ve en temel etken, bakanlığın ilk otuz yılında görev yapan bakanların birçoğunun II. Meşrutiyet dönemi eğitim sisteminin birer ürünü olmalarıdır. Harp okulu mezunu dokuz bakandan altısının (Abdulkadir Cami BAYKUT, İbrahim Refet BELE, Ali Fethi OKYAR, Mehmet Recep PEKER, Mehmet Cemil UYBADİN ve İbrahim Şükrü Sökmen SÜER) Milli Mücadele ve Tek Parti dönemlerinde görev yapması bununla açıklanabilmektedir. Çünkü bu dönemde ister bürokrasi ister tıp hekimliği hatta isterse mühendislik arzu eden tüm öğrenciler harp okuluna devam etmektedir. Bu açıdan harp okulu, o dönemin şartlarındaki en nitelikli eğitimi veren kurum olarak kabul edilmektedir. İkinci etken ise demokrasinin kesintiye uğradığı askerî darbe dönemlerinde (1960 - 1961 ve 1980 - 1983) bakanlıklara askerlerin atanması (Muharrem İhsan KIZILOĞLU ve Selahattin ÇETİNER) ve bunların da doğal olarak harp okulu mezunu olmalarıdır. Son etken ise İrfan ÖZAYDINLI örneğinde olduğu gibi ordu mensuplarının emekli olduktan sonra siyasete girerek meclis içinden bakan olarak atanmalarıdır.

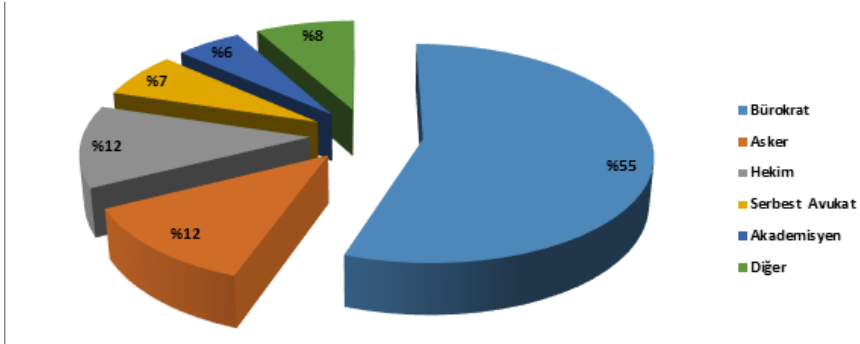
3.5.4. Meslek

İçişleri bakanlarının mesleklerine ilişkin dağılımda bürokrat, asker, hekim, serbest avukat ve akademisyen meslekleri öne çıkmaktadır. Söz konusu dağılım, Tablo 5'te görülmektedir.

Tablo 5. İçişleri Bakanlarının Mesleklerine İlişkin Dağılım Tablosu

Meslek	Bakan Sayısı	Meslek	Bakan Sayısı	Meslek	Bakan Sayısı
Bürokrat	41	Akademisyen	4	Gazeteci	1
Asker	9	Mühendis	1	Bankacı	1
Hekim	9	Serbest Eczacı	1	İş İnsanı	1
Serbest Avukat	5	Serbest Muhasebeci	1		

Tablo 5’teki verilerden hareketle, içişleri bakanlarının mesleklerine ilişkin dağılımda bürokratların %55, askerlerin ve hekimlerin %12’ser, serbest avukatların %7 ve akademisyenlerin %6 oranında olduğu görülmektedir (Grafik 3). Dağılımda yer alan diğer meslekler ise mühendis, serbest eczacı, serbest muhasebeci, gazeteci, bankacı ve iş insanıdır.

**Grafik 3. İçişleri Bakanlarının Mesleklerine İlişkin Yüzdelik Dağılım Grafiği**

Dağılıma etki eden faktörler, yukarıda yer alan eğitim durumuna ilişkin göstergelerle paralellik arz etmektedir. Bu bağlamda içişleri bakanlarının yarısından fazlasının, bakanlık kariyeri öncesinde çeşitli kademelerde bürokratik görevi üstlendikleri gözlemlenmektedir. Bu kişilerin bir bölümü bürokratlıktan istifa edip siyasete girdikten sonra meclis içinden, diğer kısmı ise görevleri esnasında meclis dışından atanmıştır. Hekimlerin ve serbest avukatların oranı ise bu grupların aktif siyasete katılımlarıyla (ulusal ve yerel seçimlerdeki adaylıklarıyla) paralellik arz etmektedir.

3.5.5. Doğum Yeri

Yüz yıllık süreçte içişleri bakanlığı görevini üstlenen kişilerin doğum yeri dağılımına bakıldığında doğum yerlerinin yedi coğrafi bölgenin tümünü içerdiği ve buna ek olarak aralarında Türkiye Cumhuriyeti sınırları dışında doğan kişilerin de varlığı göze çarpmaktadır. Bakanların doğum yerlerinin coğrafi bölgelere dağılımı, Tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 6. İçişleri Bakanlarının Doğum Yerlerine İlişkin Dağılım Tablosu

Doğum Yeri	Bakan Sayısı	Doğum Yeri	Bakan Sayısı	Doğum Yeri	Bakan Sayısı
Marmara	19	Karadeniz	8	Güneydoğu Anadolu	3
İç Anadolu	15	Doğu Anadolu	7	Sınır Dışı	8
Ege	10	Akdeniz	4		

Tablo 6'daki verilere göre doğum yeri dağılımı açısından en yüksek orana sahip olan bölgenin Marmara (%26) olduğu, onu %15 ve %10'luk oranlarla sırasıyla İç Anadolu ve Ege bölgelerinin takip ettiği görülmektedir. Diğer yandan, bu dağılımda en düşük orana sahip bölgeler ise sırasıyla Güneydoğu Anadolu (%4), Akdeniz (%5) ve Doğu Anadolu (%9) bölgeleridir. Hatta bu üç bölgenin oranları ülke sınırları dışında doğanların oranından bile düşüktür (Harita 1).



Harita 1. İçişleri Bakanlarının Doğum Yerlerine İlişkin Yüzdelik Dağılım Haritası

Yetmiş dört içişleri bakanının doğduğu illere göre oluşturulan sayısal dağılımda ise öne çıkan illerin; İstanbul (10), Ankara (4), Aydın (4) ve Erzurum (3) olduğu görülmektedir (Harita 2). Sınır dışında kalan şehirler ise Selanik, Kavala, Kos Adası, Üsküp, Pirlepe, Şumnu, Bağdat ve Geylan’dır.⁵



Harita 2. İçişleri Bakanlarının Doğum Yerlerine İlişkin İl Dağılım Haritası

Doğum yeri dağılımı ile iktidar dönemleri arasındaki ilişkiye değinilecek olursa göze çarpan en belirgin bulgu, sınır dışında doğan bakanların ikisi haricindekilerin Milli Mücadele ve Tek Parti dönemlerinde atanmış olmasıdır. Bu durum Osmanlı'nın son dönemindeki askerî ve bürokratik yapılanmada ve Milli Mücadele hareketinde, şu anki sınırların dışında kalan topraklarda doğan kişilerin aktif olmasının bir sonucudur. Nitekim bu şehirler, söz konusu bakanların doğdukları tarihlerde imparatorluk sınırları içerisindeydi. İkinci bulgu ise bakanların doğum yerine ilişkin dağılımda her bölgenin yer aldığı dönemlerin 1960 - 1980 ve 1980 - 2002 dönemleri olmasıdır. Şüphesiz, bu çeşitlikte söz konusu dönemlerin idari açıdan gösterdiği heterojenlik rol oynamaktadır. Çünkü bu dönemlerde askerî idare, tek başına iktidar, koalisyon hükümeti ve teknokrat hükümeti gibi idare biçimlerinin her biri yaşanmıştır.

İktidar dönemleri ile doğum yeri dağılımı açısından ulaşılan diğer ilgi çekici bulgular ise şunlardır:

- Milli Mücadele ve Tek Parti dönemlerinde görev yapan içişleri bakanları arasında doğum yeri Akdeniz veya Güneydoğu Anadolu olan birisi bulunmamaktadır.

⁵ Bu şehirler, günümüzde şu ülkelerin sınırlarında yer almaktadır: Selanik, Kavala ve Kos Adası (Yunanistan), Üsküp ve Pirlepe (Kuzey Makedonya), Şumnu (Bulgaristan), Bağdat (Irak) ve Geylan (Iran)'dır.

• Demokrat Parti döneminde görev yapan içişleri bakanları ya Ege ya da Marmara bölgesinde doğmuştur.

• AK Parti döneminde görev yapan içişleri bakanları arasında doğum yeri Ege veya Akdeniz olan birisi bulunmamaktadır.

• Güneydoğu Anadolu bölgesi doğumlu üç bakandan ikisi AK Parti tarafından meclis içinden, diğer bakan ise teknokratlar hükümeti döneminde meclis dışından atanmıştır. Dolayısıyla meclis içi atama yoluyla siyasetçiler arasından Güneydoğu Anadolu bölgesi doğumlu bakanları göreve getiren tek siyasi parti AK Parti'dir.

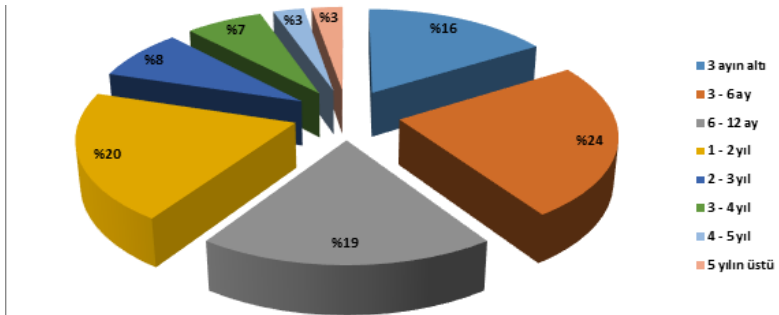
3.5.6. Görev Süresi

2 Mayıs 1920'den 2 Mayıs 2020'ye kadar kişi başına düşen içişleri bakanı görev süresi ortalaması 480 gündür. Görev sürelerine ilişkin dağılım Tablo 7'de yer almaktadır.

Tablo 7. İçişleri Bakanlarının Görev Sürelerine İlişkin Dağılım Tablosu

Görev Süresi	Bakan Sayısı	Görev Süresi	Bakan Sayısı	Görev Süresi	Bakan Sayısı
3 ayın altı	12	1 - 2 yıl	15	4 - 5 yıl	2
3 - 6 ay	18	2 - 3 yıl	6	5 yılın üstü	2
6 - 12 ay	14	3 - 4 yıl	5		

Tablo 7, içişleri bakanlarının %24'ünün 3 - 6 ay arasında, %20'sinin 1 - 2 yıl arasında, %19'unun 6 - 12 ay arasında ve %16'sının ise 3 ayın altında görev yaptıklarını göstermektedir. Bu bağlamdaki en düşük oranlar ise %3'er ile 4 - 5 yıl arası ve 5 yılın üstünde görev yapan bakanları temsil etmektedir (Grafik 4).



Grafik 4. İçişleri Bakanlarının Görev Sürelerine İlişkin Yüzdelik Dağılım Grafiği

İçişleri bakanlığı görevini en uzun süre ifa eden bakanlar; Şükrü KAYA (4027 gün), Abdülkadir AKSU (2445 gün), Namık GEDİK (1804 gün), Mehmet Faruk SÜKAN (1372 gün) ve Süleyman SOYLU (1339 gün⁶)’dur. Bu açıdan ortaya çıkan en temel bulgu, söz konusu beş ismin de tek başına iktidar dönemlerinde bakanlık yapmış olmasıdır. Buradan hareketle, tek başına iktidar olan hükümetlerde içişleri bakanı görev süresinin diğerlerine oranla uzayacağı öne sürülebilir. Diğer yandan, bu görevi en az süre ifa eden bakanlar ise Nazım ÖZTELLİ (2 gün), Hakkı Behiç BAYIÇ (21 gün), Mustafa Necdet UĞUR (30 gün), Vecdi İLHAN (35 gün) ve Orhan EREN (39 gün)’dir. Bu isimlerin ilk ikisi Milli Mücadele döneminde, diğer üçü ise hükümet krizlerinin yaşandığı 1970’lerde bakanlık yapmıştır.

Öte yandan, görev süresi dağılımında 3 ay altı ve 3 - 6 ay kategorilerine ilişkin oranların bu denli yüksek çıkmasında rol oynayan bir başka faktör mevcuttur. Bu faktör, 1982 Anayasasının 114. maddesinde yer alan bir hükümdür. Bu hükme “Atanma Şekli” başlığında değinilecektir.

3.5.7. Diğer Bakanlıklardaki Bakanlık Deneyimi

Bu başlıkta yetmiş dört içişleri bakanının farklı hükümetlerde diğer bakanlıklardaki bakanlık deneyimleri incelenmiştir. Bu çerçevede içişleri bakanlarının icra ettikleri farklı bakanlıkların sayısına ilişkin dağılım Tablo 8’de sunulmaktadır.

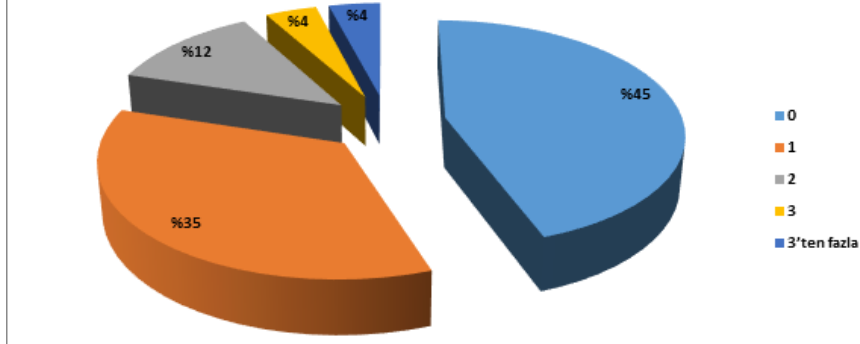
Tablo 8. İçişleri Bakanlarının İcra Ettikleri Farklı Bakanlıkların Sayısına İlişkin Dağılım Tablosu

<i>Diğer Bakanlıklardaki Görev Sayısı</i>	<i>Bakan Sayısı</i>	<i>Diğer Bakanlıklardaki Görev Sayısı</i>	<i>Bakan Sayısı</i>
0	33	3	3
1	26	3’ten fazla	3
2	9		

Bakanlardan otuz üçü yalnızca İçişleri Bakanlığı yapmışken, kalan kırk biri farklı hükümetlerde başka bakanlıklar da icra etmiştir. Buna ilişkin yüzdelik dağılıma bakıldığında yalnızca içişleri bakanlığı yapanların %45 oranında olduğu görülmektedir. Bunun yanında bir bakanlık daha yapanların %35, iki bakanlık

⁶ Araştırmanın tarihsel çerçevesiyle uyumluluk arz etmesi açısından bu sayının hesaplanmasında görev sonu olarak İçişleri Bakanlığının yüzüncü yıl dönümü olan 2 Mayıs 2020 tarihi ölçüt alınmıştır.

daha yapanların %12, 3 ve 3'ten fazla bakanlık yapanların ise %4'er oranlarında olduğuna ulaşılmıştır (Grafik 5).



Grafik 5. İçişleri Bakanlarının İcra Ettikleri Farklı Bakanlıkların Sayısına İlişkin Yüzdelik Dağılım Grafiği

İçişleri bakanlığı yapmış kişilerin arasında bu bakanlığın dışında farklı en çok bakanlık yapan kişi Nahit MENTEŞE (6)'dır. Başbakan yardımcılığı, ulaştırma, milli eğitim, turizm ve tanıtma, enerji ve tabii kaynaklar ve gümrük ve tekel bakanlıklarını üstlenen MENTEŞE'yi, beş farklı bakanlıkla Mehmet Recep PEKER ve dört farklı bakanlıkla İsmet SEZGİN takip etmektedir. İçişleri Bakanlarının icra ettikleri farklı bakanlıklara ilişkin dağılım Tablo 9'da gösterilmektedir.

Tablo 9. İçişleri Bakanlarının İcra Ettikleri Farklı Bakanlıklara İlişkin Dağılım Tablosu

Bakanlık	Bakan Sayısı
Milli Savunma Bakanlığı	7
Devlet Bakanlığı	6
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı / İmar ve İskân Bakanlığı	6
Başbakan Yardımcılığı	5
Orman Bakanlığı / Tarım ve Orman Bakanlığı / Tarım Bakanlığı / Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	5
Gümrük ve Tekel Bakanlığı / Gümrük ve Ticaret Bakanlığı / Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	5
Adalet Bakanlığı	5
Başbakanlık	4
Maliye Bakanlığı	4

Milli Eğitim Bakanlığı	4
Sağlık Bakanlığı	4
Basın - Yayın ve Turizm Bakanlığı / Turizm ve Tanıtma Bakanlığı	3
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	3
Gençlik ve Spor Bakanlığı	2
Ulaştırma Bakanlığı	2
Dışişleri Bakanlığı	1
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	1
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	1

Tablo 9’da en çok ön plana çıkan bakanlıkların milli savunma bakanlığı, devlet bakanlığı ve bayındırlık ve iskân bakanlığı olduğu görülmektedir. İçişleri bakanlarının, farklı hükümetlerde başbakanlık, başbakan yardımcılığı, devlet bakanlığı ve milli savunma bakanlığı gibi bakanlıkları da üstlenmeleri, içişleri bakanlığının prestij ve siyasi kariyer açısından önemini gözler önüne sermektedir.

3.5.8. Atanma Şekli

İçişleri bakanlarının atanma şekline ilişkin dağılımda ise bakanların meclis içinden ya da meclis dışından seçilmeleri temel kriterdir. Meclis içinden atanma, parlamenter sistemin bir özelliği olarak milletvekilliğini ve siyasetçiliği sembolize etmektedir. Meclis dışından atama ise askerî idareleri, hükümet krizlerini, seçim hükümetlerini ve 1982 Anayasasının “Seçimlerde Geçici Bakanlar Kurulu” başlıklı 114. maddesi⁷ gereği seçim dönemi içindeki tarafsız bakanları⁸ ifade etmektedir. Bunun yanında istisnai de olsa, sivil siyasetin olağan dönemlerinde başbakanların meclis dışından atamaları söz konusu olmuştur.

Yüz yıllık süreçte görev yapan yetmiş dört içişleri bakanından elli dokuzu (%80) meclis içinden, on beşi (%20) ise meclis dışından atanmıştır. Meclis dışından atanan on beş kişinin;

- Yedisi 1982 Anayasasının 114. maddesi gereği seçimin başlangıç tarihinden üç gün önce atanan tarafsız bakanlardır (Ahmet Kemal SELÇUK,

⁷ Bu maddede şu hüküm yer almaktadır: “TBMM genel seçimlerinden önce, Adalet, İçişleri ve Ulaştırma bakanları çekilir. Seçimin başlangıç tarihinden üç gün önce; seçim dönemi bitmeden seçimin yenilenmesine karar verilmesi hâlinde ise, bu karardan başlayarak beş gün içinde, bu bakanlıklara TBMM içinden veya dışarıdan bağımsızlar Başbakanca atanır.”

⁸ Bu hüküm çerçevesinde atanan tarafsız bakanların tümü meclis dışından atanmıştır.

Sabahattin ÇAKMAKOĞLU, Teoman ÜNÜSAN, Kutlu AKTAŞ, Muzaffer ECEMİŞ, Osman GÜNEŞ, Sebahattin ÖZTÜRK).

- Üçü teknokratlar hükümetlerinin (1971 - 1974) teknokrat bakanlarıdır (Hamdi ÖMEROĞLU, Hasan Ferit KUBAT ve Mukadder ÖZTEKİN).

- İki 1982 Anayasasının 114. Maddesi gereği seçimin yenilenmesi (erken seçim) kararının ardından beş gün içinde atanan tarafsız bakanlardır (Cahit BAYAR ve Selami ALTUNOK).

- İki askerî idarelerin (1960 - 1961 ve 1980 - 1983) asker bakanlarıdır (Muharrem İhsan KIZILOĞLU ve Selahattin ÇETİNER).

- Biri askerî idarenin (1960 - 1961) teknokrat bakanıdır (Ali Nasir ZEYTİNOĞLU).

Özetle, meclis dışından atanan içişleri bakanlarının büyük bir çoğunluğunun 1982-2018 dönemi içinde atandığı ve bunun nedeninin de 1982 Anayasasının 114. maddesi olduğu görülmektedir. Bu durum aynı zamanda meslek dağılımındaki bürokrat ve eğitim durumu dağılımındaki mülkiye ve hukuk kategorilerinin oransal açıdan yüksek olmasına yol açmıştır.

SONUÇ

Türk idare tarihinde içişleri bakanlığı farklı isim ve örgütlerle varlığını sürdürmüştür. Osmanlı klasik döneminde içişleri bağlamında değerlendirilebilecek faaliyetler Sadâret makamı bünyesinde yürütülmüştür. Klasik örgütlenmeden modern bürokrasiye geçiş aşamasında ise bir süre Sadâret Kethüdâlığı yapılanması bu faaliyetlerden sorumlu olmuştur. Bu açıdan içişleri bakanlığının kökeninin Sadâret Kethüdâlığına dayandığı öne sürülebilir. 1836'da bakanlık tipi örgütlenmeye geçişle birlikte önce Umur-ı Mülkiye Nezâreti, kısa bir süre sonra da Dâhiliye Nezâreti adını alan içişleri bakanlığı; Osmanlı'nın son döneminde iki kez Sadâret bünyesine katılmak suretiyle kapatılmıştır. Son olarak, 1877'de yeniden kurulan Dâhiliye Nezâreti Osmanlı'nın yıkılışına kadar varlığını sürdürmüştür. Cumhuriyet dönemindeki içişleri bakanlığı örgütlenmesinin temelini ise TBMM'nin açılmasının ardından 2 Mayıs 1920'de kurulan Dâhiliye Vekâleti oluşturmaktadır. Her ne kadar cumhuriyetin ilanından önce kurulmuş olsa da, bu dönemde bakanlık yapan kişiler cumhuriyet dönemi bakanları arasında kabul

edilmektedir. Günümüze kadar iki isim değişikliğiyle gelen içişleri bakanlığı, aynı zamanda tarihsel süreçte yetki ve sorumluluk açısından birçok yapısal reforma tabi tutulmuştur. Bu çerçevede, birçok bakanlığı bünyesinden çıkarmış ve güncel gelişmeler sonucunda birçok faaliyeti yetki alanında toplamıştır.

2 Mayıs 2020 tarihi itibarıyla yüz yılını dolduran T.C. İçişleri Bakanlığında, bu süre zarfında toplam yetmiş dört kişi bakanlık görevini icra etmiştir. Bu kişilere yönelik veri taramaları sonucunda içişleri bakanı profili açısından birtakım bulgulara ulaşılmıştır. Bunlardan ilki, Türk siyasi kültüründeki gerontokratik eğilimlerin içişleri bakanlığı için de geçerli olduğudur. Milli Mücadele dönemi hariç tüm dönemlerde içişleri bakanı yaş ortalamalarının ellinin üstünde olduğuna tanıklık edilmiştir. Benzer şekilde, cinsiyet dağılımı da Türk siyasi kültürüne ilişkin erillik varsayımlarıyla paralellik arz etmektedir. Yetmiş dört bakan arasından yalnızca birinin kadın oluşu bu iddiayı güçlendirmektedir. Üçüncü olarak, bakanların eğitim durumuna ilişkin dağılımda, tümünün yükseköğretim mezunu olduğu ve ezici çoğunluğunun mülkiye ve hukuk programlarını bitirdiği görülmektedir. Bu durum, söz konusu programların zaten devlete yönetici ve bürokrat yetiştirme amacı taşıyan okullar olmasıyla açıklanabilir. Hatta bunun bir sonucu olarak meslek dağılımında yarıdan fazla bir çoğunluğu bürokratların oluşturduğu gözlemlenmektedir. Çünkü içişleri bakanlarının çoğu, bakanlık kariyeri öncesinde çeşitli kademelerde bürokratik görevi üstlenmiştir. Bu kişilerin bir bölümü bürokratlıktan istifa edip siyasete girdikten sonra meclis içinden atanmış, diğer kısmı ise görevleri esnasında meclis dışından atanmıştır.

Öte yandan, yüz yıllık süreçte içişleri bakanı olarak görev yapan kişilerin doğum yeri dağılımında yedi coğrafi bölgenin tümünün yer aldığı göze çarpmaktadır. Ancak bununla birlikte, Güneydoğu Anadolu, Akdeniz ve Doğu Anadolu bölgelerinde doğanların, diğer bölgelerde doğanlara kıyasla daha az olduğu tespit edilmiştir. Yine yüz yıllık dönemde kişi başına düşen içişleri bakanı görev süresi ortalamasının 1,3 yıl olduğuna ulaşılmış ve bakanların yarısından fazlasının 1 yıldan az süreyle bu görevi icra ettiğine tanıklık edilmiştir. Bakanlık süresi en fazla olan kişilerin tümünün tek başına iktidar olan hükümetlerde görev yapması, hükümet istikrarı ile içişleri bakanı görev süresi arasında doğru orantılı bir ilişkinin olduğunu gözler önüne sermektedir. Ayrıca içişleri bakanlarının yarısından fazlası diğer bakanlıklarda da bu görevi üstlenmiştir. Bu bağlamda

içişleri bakanlarının, farklı hükümetlerde başbakanlık, başbakan yardımcılığı, devlet bakanlığı ve milli savunma bakanlığı gibi bakanlıkları da üstlenmeleri, içişleri bakanlığının prestij ve siyasi kariyer açısından önemini ortaya koymaktadır. Son olarak, içişleri bakanlarının yalnızca %20'sinin meclis dışından atandığı ve bunların büyük bir çoğunluğunun 1982-2018 dönemi içinde atandığı görülmüştür. Kuşkusuz, buna yol açan faktör, 1982 Anayasasının 114. maddesidir. Bu madde aynı zamanda meslek dağılımındaki bürokrat ve eğitim durumu dağılımındaki mülkiye ve hukuk kategorilerinin de oransal açıdan yükselmesine yol açmıştır.

İçişleri bakanı profiline ulaşmayı ve elde edilen bulgulara etki eden faktörleri ortaya koymayı amaçlayan bu çalışmanın 1920 - 2020 yılları arasını kapsadığı ve söz konusu dönemde meclis hükümeti, parlamenter ve rasyonelleştirilmiş parlamentarizm sistemlerinin uygulandığı unutulmamalıdır. 24 Haziran 2018 Genel ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ardından uygulamaya geçen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Modelinin, gelecekte bu profili ne yönde etkileyeceğini zaman gösterecektir.

KAYNAKÇA

1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), Resmi Gazete, Tarih: 10.07.2018, Sayı: 30474.

Altunok, H. (2018), “Bakan”, Y.M. Işıkçı ve E. Alacadağlı (eds.), Kamu Yönetimi Ansiklopedisi, 1. Baskı içinde (48-52), Ankara: Astana Yayınları.

Aslantaş, M.E. & Demir, R. (2015), “1980’den Günümüze İçişleri Bakanlığı”, M. Çelik (ed.), T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi (1920-2014), 1. Baskı içinde (420-610), Ankara: TİAV Yayınları.

Bal, H. & Çolak, Ç. (2017), “Türk Modernleşmesini ‘Devletin Bekası’ Kavramı Üzerinden Okumak”, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (35), 421-442.

Başa, Ş. (2015), “Dâhiliye Vekâleti Kuruluş ve Kurumsallaşma Dönemi 1920-1930”, M. Çelik (ed.), T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi (1920-2014), 1. Baskı içinde (18-141), Ankara: TİAV Yayınları.

Bozkurt, Ö. (2014), “Bakanlık”, Ö. Bozkurt, T. Ergun ve S. Sezen (eds.), Kamu Yönetimi Sözlüğü, 3. Baskı içinde (23-25), Ankara: TODAİE Yayınları.

Bulut, Y. & Akın, S. & Kurt, Z. (2019), “İçişleri Bakanlığı”, M. Altunok, H. Altunok, F. Bakırcı, F.G. Gedikkaya ve A. Aydın (eds.), Türkiye Cumhuriyeti Bakanlıklar Tarihi, 1. Baskı içinde (425-446), Ankara: TİAV Yayınları.

Çapar, S. (2015), “1930-1946 Döneminde Dâhiliye Vekâleti”, M. Çelik (ed.), T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi (1920-2014), 1. Baskı içinde (142-224), Ankara: TİAV Yayınları.

Çolak, Ç. (2016), “Osmanlı İmparatorluğu’ndaki İdari Reform Hareketleri Üzerine Bir Değerlendirme”, Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, 4(23), 397-416.

Demir, N. (2015), “İçişleri Bakanlığı 1960-1980 Dönemi”, M. Çelik (ed.), T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi (1920-2014), 1. Baskı içinde (324-419), Ankara: TİAV Yayınları.

Ergun, T. (2014), “Bakan”, Ö. Bozkurt, T. Ergun ve S. Sezen (eds.), Kamu Yönetimi Sözlüğü, 3. Baskı içinde (21), Ankara: TODAİE Yayınları.

Findley, C.V. (2014), Modern Türkiye Tarihi: İslam, Milliyetçilik ve Modernlik (1789-2007), G. Ayas (çev.), 3. Baskı İstanbul: Timaş Yayınları.

Heywood, A. (2012), Siyasetin Temel Kavramları, H. Özler (çev.), Ankara: Adres Yayınları.

İpşirli, B. (1993), “Dâhiliye Nezâreti”, TDV İslâm Ansiklopedisi, 8. Cilt içinde (414-416), İstanbul: TDV İslâm Araştırmaları Merkezi Yayınları.

Karaer, T. (1990), “Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu”, Amme İdaresi Dergisi, 23(2), 47-74.

Karpat, K.H. (2013), Kısa Türkiye Tarihi 1800-2012, 2. Baskı, İstanbul: Timaş Yayınları.

Lamba, M. & Aktel, M. & Altan, Y. & Kerman, U. (2014), “Türkiye’de Bakanlık Tipi Örgütlenme: Tarihsel ve Yasal Süreç”, Yönetim ve Ekonomi, 21(1), 173-189.

Lewis, B. (2010), Modern Türkiye’nin Doğuşu, B.B. Tuna (çev.), 4. Baskı, Ankara: Arkadaş Yayınları.

Ortaylı, İ. (2010), Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, 3. Baskı, Ankara: Cedit Neşriyat.

Ortaylı, İ. (2014), İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, 41. Baskı, İstanbul: Timaş Yayınları.

Parlak, B. (2011), Kamu Yönetimi Sözlüğü, Bursa: MKM Yayıncılık.

Saylam, A. & Öktem, M.K. (2015), “Türk Kamu Yönetiminde Hizmet Bakanlığı Modeliyle Yeniden Yapılanma: Retrospektif Bir Yaklaşım Mı?”, Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi, 5(1), 1-20.

Saylam, A. (2017), “Erken Türkiye Cumhuriyeti Döneminde İktisadi Bağımsızlığı Sağlama Misyonuyla Ticaret Vekâleti (05.03.1924- 21.01.1928)”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, (36), 19-46.

Sencer, M. (1984), “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, Amme İdaresi Dergisi, 17(2), 46-71.

T.C. İçişleri Bakanlığı (2020), İçişleri Bakanlığı Tarihçesi, Ankara, <https://www.icisleri.gov.tr/icisleri-bakanligi-tarihcesi> (Erişim Tarihi: 22.07.2020).

Tekin, Y. & Okutan, M.Ç. (2011), Türk Siyasal Hayatı, Ankara: Orion Kitabevi.

Terzi, M.A. (2015), Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi, İstanbul: Bilge Kültür Sanat Yayınları.

Tunç, A. (2019), “Devlet Bakanlığı”, M. Altunok, H. Altunok, F. Bakırcı, F.G. Gedikkaya ve A. Aydın (eds.), Türkiye Cumhuriyeti Bakanlıklar Tarihi, 1. Baskı içinde (219-251), Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları.

Url (2020), <https://www.biyografya.com/> (Erişim Tarihi: 23.07.2020).

Yıldırım, Ş. (2015), “1946-1960 Döneminde İçişleri Bakanlığı”, M. Çelik (ed.), T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi (1920-2014), 1. Baskı içinde (227-323), Ankara: TİAV Yayınları.



Araştırma Makalesi / Research Article

BAĞDAT VİLAYETİNDE 1912 MECLİS-İ MEBUSAN SEÇİMLERİ¹

Mustafa ÇOLAK*

Hasan DAŞDEMİR**

Öz

Osmanlı Devleti'nde II. Meşrutiyet'in 1908'de ilanı ile temel demokratik haklar tekrar yürürlüğe girmiştir. Meclis-i yeniden işler hâle getirebilmek için Kasım-Aralık 1908'de ilk defa çok partili seçimler yapılmıştır. Seçimleri, bütün ülkede oluşturmuş olduğu güçlü teşkilatlanma sayesinde İttihat ve Terakki Cemiyeti kazanmıştır. Ancak İttihatçıların Meclis içinde ve dışında muhalefete karşı göstermiş olduğu tahammülsüz davranışlar kısa sürede kendisine karşı birçok muhalif oluşumun doğmasına neden olmuştur. Bu bağlamda muhalif gruplardan en önemlisi 1911 yılında kurulan Hürriyet ve İtilaf Fırkası olmuştur. Fırka, kuruluşundan kısa bir süre sonra İstanbul ara seçimlerinde İttihat ve Terakki adayını mağlup etmiştir. Bu durum İttihatçıların endişesini oldukça arttırmıştır. Böylece erken seçimlere giden süreç başlamıştır.

Türk demokrasi tarihinde ilk erken seçim olan 1912 genel seçimleri, başka birçok ilkleri de içerisinde barındırmaktadır. Zira artık İttihat ve Terakki Cemiyeti karşısında gerçek bir muhalif grup teşkilatlanmış ve bu seçimlerde kendisine rakip olmuştur. Ayrıca bu seçim, sonuçları itibarıyla “sopalı, dayaklı” seçimler olarak tarihe geçmiştir.

Bu çalışma 1912 Meclis-i Mebusan seçimlerinin Bağdat vilayetinde uygulanış sürecini ele almaktadır. Böylece payitahttan oldukça uzak olan bir vilayette yaşanan iktidar-muhalefet çekişmesinin boyutu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Yine iktidar ve muhalefet partilerinin taşrada ne düzeyde örgütlendiği, demokrasi anlayışları, seçim kültürüne bakış açıları irdelenmiştir. Bu çalışmada ana kaynak olarak Osmanlı Arşivi ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Arşivi belgeleri ile dönemin süreli yayınları analitik bir yöntemle değerlendirilmiştir. Ayrıca konuyla ilgili telif eserlerden de yararlanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Osmanlı, Bağdat, 1912, Seçim, Mebus.

¹ Bu çalışma Prof. Dr. Mustafa Çolak danışmanlığında Hasan Daşdemir tarafından Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde hazırlanan ve 2018 yılında sunulan “Arap Vilayetlerinde 1912 Meclis-i Mebusan Seçimleri” başlıklı yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

* Prof. Dr., Samsun Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi Bölümü, mustafa.colak@samsun.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8310-3766.

** Arş. Gör., Erzurum Teknik Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü, dasdemir918@gmail.com, ORCID: 0000-0002-2260-4804.

1912 ELECTIONS OF CHAMBER OF DEPUTIES IN BAGDAD PROVINCE

ABSTRACT

In 1908 with the declaration of the Second Constitutional Era fundamental democratic rights came into force again. In November-December 1908 first time multi-party elections were held in order to regain parliament's functionality. Party of Union and Progress (İttihat ve Terakki Cemiyeti) won the election thanks to the strong organization that they were established throughout the country. However, the intolerance of the Unionists against the opposition inside and outside of the parliament gave rise to various dissent voices against them in a short period. In this context, the most important of the opposition groups was the Freedom and Accord Party (Hürriyet ve İtilaf Fırkası) which was established in 1911. The party shortly after its establishment they defeated the candidate of the Union and Progress in the Istanbul midterm elections. This situation increased the anxiety of the Unionists. Thus, the process leading to early elections was begun.

The elections of 1912 which was the first early elections in the history of Turkish democracy contains in itself many other firsts. Because now, a real opposition group has been organized against the Party of Union and Progress and became own rival in these elections. In addition to that, this election has gone down in history as "sticked, beaten" elections.

This study deals with the implementation process of the 1912 Parliament elections (Meclis-i Mebusan) in Bagdad province. Thus, the scale of the power-opposition conflict in a province that far from the capital city was tried to be exposed. The level of organization of the ruling and opposition parties in the provinces, the understanding of their democracy, and perspectives on electoral culture were examined. In this study, the Prime Ministry Ottoman Archives and the Grand National Assembly of Turkey's archive and various periodicals of the time used as the main source and the study have been evaluated with the analytical method. Apart from that, the copyrighted works related to the topic have been benefited.

Keywords: Ottoman, Bagdad, 1912, Election, Deputy.

GİRİŞ

Meşrutiyet'in 1908'de yeniden ilan edilmesiyle Osmanlı Devleti'nde demokratikleşme süreci hız kazanmaya başlamıştır. 1908 seçimleri sonrasında Meclis-i Mebusan 17 Aralık 1908'de tekrar faaliyete geçmiştir. Yasal olarak çalışma süresi dört yıl olan Meclis-i Mebusan'ın normal koşullarda Ekim 1912 yılına kadar görev süresi bulunmaktadır. Ancak, muhalif grupları kendi çatısı altında toplamayı başararak 1911'in sonlarına doğru kurulan Hürriyet ve İtilaf Fırkası, İttihat ve Terakki Cemiyeti karşısında ilk başarısını da Aralık 1911'de yapılan İstanbul ara seçimlerinde elde etmiştir. Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın kuruluşundan kısa bir süre sona böylesine önemli bir başarı sağlaması iktidarı elinde bulunduran İttihat ve Terakki Cemiyeti'ni oldukça endişelendirmiştir. İttihat ve Terakki Cemiyeti, Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın ülkede daha fazla teşkilatlanmasına fırsat vermemek için ülkeyi Ocak 1912'de Meclis-i Mebusan-ı feshederek erken seçime götürmüştür. Böylece tarihe "sopalı, dayaklı" olarak geçen 1912 genel seçimlerine giden süreç başlamıştır.

Bu çalışma, Türkiye'nin demokratikleşme sürecinde önemli bir yere sahip olan 1912 genel seçimleri bağlamında bir örneklem olarak Bağdat vilayetini konu almaktadır. Bu sayede Osmanlı Devleti'nde gerçekleştirilen genel seçimlerin taşrada yansımaları üzerinde durularak Arapların yoğunlukla yaşadığı, başkentten kilometrelerce uzak olan bir Osmanlı vilayetinde iktidar-muhalefet ilişkileri, taşrada seçim sürecinin işleyişi ve seçime bağlı olarak meydana gelen olaylar değerlendirilmeye çalışılmıştır.

1. Osmanlı Devleti'nde Seçim ve 1912 Seçimlerine Giden Süreç

Seçim, hukuki manada demokratik toplumlarda bireylerin oy vererek parlamento ve mahalli idarede görev yapacak olan yöneticilerini belirleme sürecidir (Girgin, 1982: 448). Bu bağlamda, siyasal olarak bireylerin seçim hakkını elde etmesi tarihsel bir geçmişe dayanır.

Antik Yunan ve Roma kentlerinde, kenti ilgilendiren bazı konularda sınırlı katılımcı ile seçimler yapılmaktaydı. Şehirlerin büyümesi ve burjuva sınıfının güçlenmesi Avrupa'daki ülkelerin bazılarında ekonomik yaşamda olduğu gibi siyasal yaşamda da bir etki yaratmıştır. Kent yaşamında varlıklarını kanıtlayan burjuvalar devlet yönetiminde de söz sahibi olmak istemişlerdir. Bu istek

geleneksel yönetim anlayışına alışmış yöneticiler tarafından hoş karşılanmamıştır. Halkın yönetimde söz sahibi olma isteği kimi ülkelerde yöneticilerin öncülüğünde gerçekleşmişse de kimisinde yöneticilerin bu isteğe karşı direnmesi ile kanlı devrimlerin yaşanmasına sebep olmuştur. Böylece mutlak monarşi yerine halkın seçmiş olduğu temsilcilerden oluşan parlamenter rejimlere giden yollar açılmaya başlamıştır. İlk başlarda seçme ve seçilme hakkının sadece varlıklı erkeklere verilmesi tartışmalara sebep olmuştur. Zamanla demokrasinin bir gereği olarak bütün halkın iradesini yansıtan bir yönetimin getirilmesi kaçınılmaz olmuştur. Bununla birlikte varlıklı-yoksul, erkek-kadın ayrımı gözetilmeksizin bütün halkın temel hakkı olarak seçme ve seçilme, ancak uzun bir süreç sonunda kabul edilerek uygulanmıştır (Güneş, 1992: 460).

Osmanlı Devleti'nde seçim uygulamalarının başlaması Tanzimat reformlarının bir sonucudur. Bu reformların bir gereği olarak, vilayetlerde valilerin yetkisine sahip ancak valilerden bağımsız Muhassıllık Meclisleri kurulmuştur. Bu mecliste görev yapacak kişiler seçimle belirlenmiştir (Ortaylı, 1987: 127). Osmanlı Devleti'nin seçimlerle ilk tanışması bu yolla, mahalli idarelerde olmuştur. Ancak Osmanlı Devleti'nde ülkeni tamamını kapsayan ve parlamento üyelerinin seçildiği genel seçimler ilk defa I. Meşrutiyetle birlikte gerçekleşmiştir.

Meşrutiyetin ilan edilmesinden kısa bir süre sonra, 28 Ekim 1876'da *Talimat-ı Muvakkate* adıyla geçici seçim kanunu hazırlanmıştır. Geçici olarak hazırlanan bu talimatname ile Meclis-i Mebusan üyelerinin belirlenmesi ve seçimlerin ne şekilde yapılacağı konusundaki usul ve esaslar saptanmıştır (Toprak, 1985: 973). Bu belgede belirtilen esaslara uygun olarak 1877'de mebus seçimleri yapılmıştır (Tunaya, 1985: 33). Ayrıca seçilen mebusların üçte birini geçmeyecek şekilde doğrudan padişahın atadığı ayan üyeleri de mecliste yer almıştır (Gözübüyük-Killi, 1982: 35-36)². Yapılan seçimlere Osmanlı Devleti'nin bütün vatandaşları değil sadece erkekler katılmıştır. Erkeklerin katılımı da tam olarak sağlanamamıştır. Zira mebusları sadece kaza, sancak ve kazalarda görev yapan İdari Meclis üyeleri seçmiştir (Demir, 1991: 156). Yani halkın doğrudan katılımıyla gerçekleşen bir seçim değildir. Seçim için Osmanlı Devleti'ndeki sancak sistemi

² Ayan üyelerinin kimler olabileceği Anayasanın 60, 61, 62, 63 ve 64. maddelerinde açıklanmıştır (Gözübüyük-Killi, 1982: 35-36).

temel alınarak İstanbul hariç 29 bölgeye ayrılmıştır (Kılıç, 2011: 33-34)³.

Geçici talimata göre; ülke genelinde 130 mebus seçilecektir. Seçilen mebusların 80'i Müslüman 50'si ise gayrimüslim vatandaşlardan olacaktır (Toprak, 2013: 74). Seçilecek kişi yirmi beş yaştan küçük olmamalı, toplum içerisinde iyi tanınıyor olmalı, devletin resmi dilini bilmeli, yaşamı boyu cinayet ve politik bir suç işlememiş olmalı ayrıca devlete az çok vergi veren birisi olmalıydı (Güneş 1, 1997: 76). Seçim sona erdiğinde 69 Müslüman, 46 gayrimüslim olmak üzere toplam 115 mebus seçilmiştir. Meclis-i Mebusan, vilayetlerden seçilen bu mebuslar ve padişah II. Abdülhamid tarafından seçilen 26 ayan üyesiyle, 19 Mart 1877'de Dolmabahçe Sarayı'nda açılmıştır (Uçarol, 2013: 397). Bu meclis 80 toplantı yaparak yaklaşık altı buçuk ay hizmet yaptıktan sonra II. Abdülhamid tarafından 1877-78 Osmanlı-Rus Harbi nedeniyle askıya alınmıştır. Bu süreç yaklaşık otuz yıl sürmüştür.

Otuz yıl kadar süren II. Abdülhamid'in mutlak yönetimi, 23 Temmuz 1908 tarihinde Kanun-ı Esasi'nin yeniden yürürlüğe konulmasıyla son bulmuştur. Anayasanın yeniden ilan edilmesinden bir gün sonra yani 24 Temmuz 1908'de Hükümet, seçimlerin bir an evvel yapılması gerektiğini duyurmuştur. Bu seçimlerin ne şekilde yapılacağı ile ilgili esaslar 2 Ağustos'ta çıkarılan bir irade ile ortaya konulan İntihab-ı Mebusan Kanun-u Muvakkati ve aynı gün başka bir irade ile duyurulan İntihab-ı Mebusan Kanunnamesi'nin Suver-i İcraiesine Dair Tâlimat ile belirlenecektir (Kansu, 2002: 273-274).

Seçim kanunu 83 maddeden oluşmaktadır. Ayrıca iki ayrı kısım ve beş ana bölüme ayrılmıştır. Kanuna göre sancaklar birer seçim çevresi, nahiyeler ise seçimlerde seçim şubesi olarak belirlenmiştir. Erkek nüfusu 25 bin ila 75 bin olan bölgelerden birer mebus seçilecektir. Seçimler için erkek nüfusu sayımına gidilmiştir. Bu görev Belediye Meclis Başkanı, Nahiye Meclis Başkanı, imamlar, hahamlar, papazlar ve muhtarlara verilmiştir. Seçim yasasına göre mebusluğa aday olacak şahıslar üç şekilde bunu yapabilmektedirler: Birincisi; kişi aday olduğunu kendi duyurur. İkincisi; seçimi organize edenler tarafından adaylar belirlenip duyurulur. Üçüncüsü; üç yüz imza veya mühürlü bir belge ile aday olunur (İntihab-ı

³ Bu bölgeler; Adana, Ankara, Aydın, Adana, Bağdat, Basra, Bosna-Hersek, Cezayir, Dersaadet, Diyarbakır, Erzurum, Edirne, Girit, Halep, Hicaz, Hüdavendigâr, İskodra, Konya, Kosova, Mamuret-ül-aziz, Selanik-Manastr, Sivas, Suriye, Trablusgarp, Trabzon, Tuna, Van, Yanya ve Yemen'dir. Bkz. (Kılıç, 2011: 33-34).

Mebusan Kanunnamesi, 1324). Bu şekilde birçok aday, adaylığını duyurarak Meclis-i Mebusan'a seçilmiştir. Seçim iki dereceli olarak yapılmıştır. Bu da taşrada zengin ve etraflı kişilerin ön plana çıkmasına sebep olmuştur. Seçim yasasına göre seçimler kaza ve nahiye merkezinde yapılacaktır. Fakat Osmanlı topraklarının hepsinde nahiye örgütlenmeleri olmadığı için bu esasa ek açıklamalar yapılmıştır. Yine İntihab-ı Mebusan Kanunu esaslarının tam olarak anlaşılmamasından dolayı devlet birçok açıklama yapmak zorunda kalmıştır (Demir, 2007: 57).

Osmanlı tarihinde 1908 Meclis-i Mebusan seçimleri çok partili yaşamın ilk seçimleri olmasından dolayı önem arz etmektedir. Seçimlere İttihat ve Terakki Cemiyeti ile Osmanlı Ahrar Fırkası katılmıştır (Koçu, 1995: 9-16)⁴. Seçimlere katılan iki oluşum da o tarihte henüz klasik olarak bir parti yapılanmasına sahip değildir (Şavaşkan, 1993: 32). Seçim sonuçları açıklandığında İttihat ve Terakki yarışı kazanmış, Osmanlı Ahrar Fırkası ise kaybeden tarafta yer almıştır (Tunaya, 1988: 27). Bunun bir sonucu olarak seçilen mebusların hemen hepsi İttihat ve Terakki'ye mensup kişilerden oluşmuştur.

Sonuç olarak, İntihab-ı Mebusan Kanunu'na göre yapılan 1908 seçimleri 121 sancakta gerçekleştirilmiş (Olgun, 2008: 61) ve Meclis-i Mebusan'a 281 mebus seçilmiştir (Demir, 2007: 65). Seçilen mebusların çoğunluğunun İttihat ve Terakki'ye mensup kişilerden olması mecliste önemli bir muhalefetin olamayacağını göstermektedir. Mecliste farklı gruplardan mebusların bulunmaması hükûmetin denetimsiz bir şekilde düzenlemeler ve reformlar yapmasını kolaylaştırmıştır. Bu keyfi yönetime karşı meclis içinde ve dışında çeşitli muhalif gruplar ve fırkalar kurulmuştur. Bütün bu muhalefetin birleşmesiyle 1911'in sonlarına doğru Hürriyet ve İtilaf Fırkası kurulmuştur. İttihat ve Terakki'ye karşı oluşan bu güçlü muhalefet 1911 yılında İstanbul'da yapılan ara seçimle ilk galibiyetini kazanmıştır. Bu başarı karşısında İttihat ve Terakki tedirgin olmuş kısa bir sürede erken seçimlerin yapılması kararı alınmıştır. Böylece 1912 yılı seçimlerine giden süreç başlamıştır.

⁴ Mebus seçimi tüm yurttaki tek bir günde yapılmamıştır. Örneğin, Trabzon'da seçimler tamamlanıp mebusların İstanbul'a geldiği vakit daha İstanbul'da mebus seçimleri yapılmamıştır. İttihat ve Terakki, askerî baskı ile seçimleri gerçekleştirmiştir (Koçu, 1995: 9-16).

2. 1912 Meclis-i Mebusan Seçimleri Öncesindeki Bağdat Vilayetinin İdari Durumu

Bağdat, Osmanlı Devleti'nin hâkimiyetine Kanuni Sultan Süleyman zamanında girmiş ve Lozan Antlaşması'na kadar Türk idaresinde kalmıştır (Halaçoğlu, 1991; 433; 435). Bağdat eski tarihlerden itibaren her alanda hızlı gelişmenin yaşandığı bir ilim şehri olmuştur. Osmanlı Devleti tarafından fethedilmesinden sonra birçok saldırılara maruz kalan Bağdat, Osmanlı yönetimi altındaki en parlak dönemini 1869-1872 yılları arasında valilik yapan Midhat Paşa zamanında⁵ yaşamıştır. Bağdat, Midhat Paşa'nın zamanında büyük bir gelişim göstererek modern bir kimlik kazanmıştır (Halaçoğlu, 1991; 435).

Seçim öncesinde Bağdat vilayetinin nüfusu, 1900 ile 1911 yılları arasındaki vilayet salnamesine göre (Bulucu-Özdil, 2012: 34) yaklaşık olarak 170 bin ila 180 bin olarak belirtilmiştir. Bu nüfusun büyük bir bölümünü Müslümanlar oluşturmaktadır. Diğer yandan şehirde Ermeni, Yahudi, Keldani ve Süryaniler de yaşamaktaydılar. Şehirde konuşulan birinci dil Türkçe, ikincisi ise Arapça idi (Bulucu-Özdil, 2012: 34; Karpat, 2003: 228).

Bağdat vilayetinden 1908 seçimlerinde altı mebus seçilerek Meclis-i Mebusan'a girmiştir. Bu mebuslar aşağıdaki tablodaki gibidir.

Tablo 1. Bağdat vilayetinden 1908-1912 yılları arasında seçilen mebuslar⁶.

Mebusan Adı	Seçildiği Yer
Ali Efendi	Bağdat
İsmail Hakkı Bey	Bağdat
Sason Efendi	Bağdat
Seyyid Mustafa Efendi	Divaniye
Mehmed Şevket Paşa	Divaniye
Abdü'l-Mehdi Efendi	Kerbela

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra yapılan Meclis-i Mebusan seçimlerinde Bağdat'tan seçilen mebuslara ilişkin ulaşılan bilgiler şu şekildedir: Ali Efendi, hukuk mektebi hocalığı yapmıştır. 30 Aralık 1908'de 88 oy alarak mebus seçilmiştir. İsmail

⁵ Midhat Paşa'nın Bağdat Valiliği hakkında geniş bilgi için bkz. (Korkmaz, 2010; 113-178).

⁶ (Göncü, 2010: 45)

Hakkı Bey, Bağdat'ta doğmuştur. Gazete yazarlığı ve mektep hocalığı yapmıştır. 30 Aralık 1908'de 98 oy alarak Bağdat'tan mebus seçilmiştir. Sason Efendi, Bağdat'ta dünyaya gelmiştir. Londra ve Viyana'da yüksek öğrenim görmüştür. 30 Aralık 1908'de Bağdat'tan mebus olarak seçilmiştir. Seyyid Mustafa Efendi, Bağdat'ta doğmuştur. 2 Kasım 1908'de 52 oy alarak Divaniye'den mebus olmuştur. Mehmed Şevket Paşa, 2 Kasım 1908'de 41 oy alarak Divaniye'den mebus olarak Meclis-i Mebusan'a girmiştir. Abdül-Mehdi Efendi, Kербela'da doğmuştur. 16 Aralık 1908'de 17 oy alarak Kербela mebusu olarak seçilmiştir (Güneş, 1977: 279-288).

3. Bağdat Vilayetinde 1912 Meclis-i Mebusan Seçimlerinin Parti Propagandalarına Yansımaları

Propaganda, çeşitli yollarla; basın, yayın veya kişi faaliyetleri (<https://sozluk.gov.tr/> Erişim Tarihi (E.T: 27.12.2020) ile bir konuda olumlu veya olumsuz, halkta bir tutum oluşturmaya yönelik süreç ya da istenilen yönde kişilerin yönlendirilmesi olarak tanımlanabilir (Karaca-Çakı, 2018: 77). Tarih boyunca insanlar birbirlerinin fikirlerini değiştirmek için propaganda yöntemine başvurmuşlardır. Yöntem, bugünkü anlamıyla ilk defa 1622 yılında Katolik Kilisesi tarafından öğretilerine karşı olanları “doğru yola getirmek” düsturuyla kullanılmıştır. Siyasi anlamda propaganda, Fransız Devrimi'nden sonra ortaya çıkmıştır. Seçim propaganda vasıtaları, genel olarak seçim kampanyası, mitingler, konferanslar, siyasi parti toplantıları ve önemli mesajlardır Çavuşoğlu-Pekkaya, 2015: 92).

Türkiye'de çok partili hayata geçilmesiyle propaganda siyasal olarak büyük bir gelişim göstermeye başlamıştır. İlk erken seçimlerde muhalif kesimi etrafında toplayan Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın İttihat ve Terakki'nin karşısında seçimlere girmesinin etkisiyle 1912 seçimleri siyasal anlamda propagandanın Osmanlı Devleti'nde o güne kadar en fazla kullanıldığı seçim olmuştur. Bugünkü medya ve iletişim araçlarının olmadığı o günlerde siyasi partilerin en çok kullandıkları propaganda aracı gazeteler olmuştur. Dönemin haberleşme aracı olan gazeteler, destekledikleri fırka hakkında olumlu ve seçmeni etkilemeye yönelik haberler yaparken rakip fırkayı da yoğun bir şekilde eleştirmişlerdir. Bazen bu eleştirinin şiddeti ayarlanamamış; haksız ve yersiz eleştiriler de yapılmıştır. Yine seçmeni etkilemek için fırka üyelerinin en çok başvurdukları yol konferanslar düzenlemek olmuştur. Fırkalar, hitap yeteneği güçlü olan üyelerini seçim bölgelerine

göndererek buralarda konferanslar verdirmişlerdir⁷.

Osmanlı Devleti'nde seçim yarışı başlar başlamaz fırkaların taraf toplama rekabeti de başlamıştır. İttihat ve Terakki'ye karşı muhalefet adayları kanıtlanması güç iddialara başvururken İttihat ve Terakki ise devlet gücünü kullanarak muhalif şahıslar ve gruplar üzerinde baskı oluşturmuştur. Fırkalar arasında yaşanan bu çekişme günlük gazetelere seçim boyunca yansımıştır (Çavdar, 1987: 10). İki fırka da kendilerine yakın gazeteler vasıtasıyla kulüplerden istifa edenleri veya dâhil olanları duyurmuşlardır. Bu şekilde kendi fırkalarını güçlü, rakiplerini zayıf göstermeye çalışmışlardır.

Dini argümanlar üzerinden seçim kampanyası yürütmek, 1912 seçimlerinde her iki fırkanın da başvurduğu önemli bir araç olarak dikkati çekmektedir. Örneğin, Hürriyet ve İtilaf Fırkası mensupları Merzifon'da eğer kendi fırkalarına üye olunmazsa şeriatın ortadan kalkacağı yolunda duyurular yapmıştır (*Tercüman-ı Hakikat*, Nu: 11120, R. 6 Mart 1327/M. 19 Mart 1912: 3). Böylece halkın dinî duygularından yararlanılarak seçimlerde başarı elde edilmesi amaçlanmıştır. İttihat ve Terakki'ye göre ise kendilerinin en büyük katkıları memlekete ve İslam âlemine meşrutiyeti ve hürriyeti getirmektir (Hüseyin Cahit, *Tanin*, Nu: 1257, R. 18 Şubat 1328/M. 3 Mart 1912: 1). Yani temel hak ve özgürlüklerin elde edilmesi sürecinde İttihatçıların emeklerinin görülmesi istenmiştir. Genel olarak bütün vilayetlerde bu tür haberlere ve fırka üyelerinin propagandalarına rastlamak mümkündür.

Bağdat vilayetinde seçim rekabeti Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın Bağdat'ta şube kurma girişimiyle başlamıştır. Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın Bağdat'ta bir şube teşkil etmeye başladığı tarih tahmini olarak Şubat 1912'nin ortalarına doğrudur. *Tercüman-ı Hakikat Gazetesi*'nin yapmış olduğu habere göre, Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın oluşturmaya çalıştığı şubeye üye olanların vasıfsız kişilerden oluştuğunu öne sürmüştür. Ayrıca denetime ve şarta tabi tutulmaksızın üye alımlarıyla Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın seçimlerde bir başarı gösteremeyeceğini

⁷ Lütfi Fikri'nin 1912 seçimlerinde Hürriyet ve İtilaf Fırkası için yapmış olduğu konferanslar için bkz. Suriye seyahati için (*Mukavemet*, Nu: 5-261, R. 26 Kanun-ı Sani 1327/ M. 8 Şubat 1912 s. 3); Beyrut konferansı (*Mukavemet*, 11-267, R. 1 Şubat 1912/ M. 14 Şubat 1912 s. 2.); Balbek ziyareti, (*Mukavemet*, Nu: 12-268, R. 2 Şubat 1327/M. 15 Şubat 1912, s. 2.); Şam seyahati (*Teminat*, Nu: 208, R. 30 Kanun-ı sani 1327/ M. 12 Şubat 1912, s.3); Hama seyahati için (*Teminat*, Nu: 211, R. 2 Şubat 1327/ M. 15 Şubat 1912, s. 3.)

dile getirmiştir (*Tercüman-ı Hakikat*, Nu: 11091, R. 5 Şubat 1327/M. 18 Şubat 1912: 2). İktiham Gazetesi'nin 8 Mart 1912 tarihli haberinde; bu zamana kadar Bağdat vilayeti merkezinde İttihat ve Terakki Cemiyeti kulübünden başka hiçbir kulüp olmadığı, bugünlerde yeni oluşturulan Hürriyet ve İtilaf Fırkası kulübüne büyük bir ilgi olduğu yazılmıştır. Seçimler esnasında böyle bir şubenin açılmasının meşrutiyete büyük bir hayır ve menfaat sağlayacağı söylenmiştir (İktiham, Nu: 12, R. 24 Şubat 1327/M. 8 Mart 1912: 4). Yani Hürriyet ve İtilaf Fırkası sadece seçimler için Bağdat'ta bir şube açmakla kalmıyor aynı zamanda demokrasinin gelişmesine de katkı sağlamış oluyordu.

Haberlerde dikkat çeken propagandalardan biri ise adaylara yönelik olumsuz öngörülerdir. “Bağdat Mebusu Kimler Olamaz?” başlıklı ve isim kullanmadan sadece “Bir Bağdatlı” imzasıyla *Teminat Gazetesi*'nde yer alan haberde; Babanzade İsmail Hakkı Bey'in çoğunlukla mebus seçileceğine dair haberlerin asılsız olduğu vurgusu yapılmıştır. Bağdatlının iddiasına göre Babanzade İsmail Hakkı Bey'in kazanma şansının olmadığıdır. Zira Bağdat'ta İttihat ve Terakki'nin bir ağırlığı kalmamıştır. İsmail Hakkı Bey'in mebusluğu döneminde Bağdat'a bir hizmetinin olmadığı iddia edilmiştir. Ayrıca Babanzade İsmail Hakkı Bey'in Bağdatlıları aşağılayan Irak mektupları sonrasında Bağdat'tan mebus olamayacağı vurgulanmıştır (*Teminat*, Nu: 216, R. 7 Şubat 1327/M. 20 Şubat 1912: 3). *Teminat Gazetesi*'nde çıkan habere cevap, *Tanin Gazetesi*'nin 21 Şubat 1912'deki nüshasında verilmiştir. *Tanin*'e göre; ismini gizleyen Bağdatlının iddia ettiği Irak mektuplarında Babanzade İsmail Hakkı Bağdatlılara bir aşağılamada bulunmamıştır. Irak mektupları çarpıtılarak Babanzade İsmail Hakkı Bey'in Bağdatlıları aşağıladığı sonucu çıkarılmıştır. Gazetede, metnin tamamına bakıldığında bunun böyle olmadığının görüleceği iddia edilmiştir (*Tanin*, Nu: 1247, R. 8 Şubat 1327/M. 21 Şubat 1912: 2).

Hürriyet ve İtilaf Fırkası'na yakın gazetelerde Bağdat vilayetinde İttihatçıların önemli bir başarı sağlayamayacakları ileri sürülmüştür (*Hedef*, Nu: 6-280, R. 14 Şubat 1327/M. 27 Şubat 1912: 3). Öte yandan devlet memurlarının seçimlere müdahale ettiği söz konusu gazetelerin haberlerine yansımıştır. *Mukavemet*

*Gazetesi'*nin vermiş olduğu haberde; Bağdat'ta Vali Cemal Bey'in⁸ seçimlerde bazı kimseleri aday olarak tavsiye etmesinin halkın tepkisine yol açtığına değinmiştir (*Mukavemet*, Nu: 3-259, R. 24 Kanun-ı Sani 1327/M. 6 Şubat 1912: 3). Ayrıca Bağdat vilayetine bağlı Necef kaymakamının da İttihat ve Terakki Fırkası lehine konuşmalar yaptığı haber edilmiştir. Bu durum Bağdat valisine bildirildiği halde bir sonuç elde edilemediği iddia edilmiştir (*Mukavemet*, Nu: 6-262, R. 27 Kanun-ı Sani 1327/M. 9 Şubat 1912: 2).

Devlet memurlarının seçimlere müdahale ettiğine ilişkin haberlere İttihat ve Terakki'ye yakınlığı ile bilinen *Tercüman-ı Hakikat Gazetesi'*nde cevap vermiştir. Gazetenin 12 Nisan 1912 tarihli nüshasında; "İttihat ve Terakki Fırkası Bağdat'ta kendi mebus adaylarının kazanması için gece gündüz çalışmaktadır. Hürriyet ve İtilaf Fırkası ise adaylarının kazanmasına yönelik hiçbir gayret sarf etmemektedir. Halkı kendilerine çekmek için gürültü ve patırtıdan başka bir şey yapmamaktadırlar. İttihat ve Terakki'nin mebus adayları çok şahsiyetli kişilerden seçilmiştir. Bunu Hürriyet ve İtilafçılar da biliyorlar. Hürriyetçiler Bağdat'a gelerek İttihat ve Terakki'ye muhalif kimselerle birleşmişlerdir. Ayrıca Hürriyet ve İtilaf Fırkası Bağdat valisinin İttihat ve Terakki'ye taraftarlık gösterdiğini, İttihat mensubu olduğunu ve İttihat ve Terakki'nin kazanması için seçmenleri sıkıştırdığına dair birçok telgrafi Dersaadet'e göndermektedir. Ancak bu telgraflara kulak asan yoktur. İstanbul bu konuda söylenenleri yalan haber olarak açıklamıştır." (*Tercüman-ı*

⁸ Bahsi geçen vali, Ahmed Cemal Paşa'dır. Cemal Paşa, 1872 yılında Midilli'de dünyaya gelmiştir. Kuleli Askerî İdâdisi'ni bitirdikten sonra Harbiye-i Şâhâne'den mezun olmuştur. Daha sonra Erkan-ı Harbiye tahsilini tamamlayarak yüzbaşı rütbesini almıştır. Cemal Paşa, 1905 tarihinden itibaren Jön Türklerin faaliyetlerine ilgi duymaya başlamış; 1906'da Osmanlı Hürriyet Cemiyeti'ne üye olmuştur. Siyasi gücü ve ordu içerisinde nüfuzunu 1908 ihtilali sonrasında çoğaltmaya başlamış; 31 Mart Vakası'ndan sonra Üsküdar mutasarrıflığına terfi etmiştir. Daha sonra Adana'da Ermenilerin çıkarmış olduğu taşkınlıkları bastırmak üzere görevlendirilmiş ve bu görevi başarıyla yerine getirmiştir. 1911 yılında Bağdat vilayetine vali olarak atanmıştır. Bu görevi Ağustos 1912 tarihine kadar icra etmiştir. Cemal Paşa İstanbul'a döndükten sonra Balkan Savaşlarında görev almış ve Bab-ı Ali Baskını ile sadrazamlığa getirilen Mahmud Şevket Paşa tarafından İstanbul Muhafızlığına tayin olunmuştur. İstanbul Muhafızlığı sonrasında 1913'te Nafia Nazırı, Aralık 1913'te ise mirlivalığa terfi ederek Bahriye Nazırı olarak atanmıştır. Birinci Dünya Savaşı'nın başlamasından sonra Mısır'ı ele geçirmek ve İngilizleri oyalamak amacıyla açılan Kanal Cephesi için özel olarak oluşturulan 4. Ordu'nun komutanlığına getirilmiştir. Bu görevi Aralık 1917 tarihine kadar sürdürmüş ve İstanbul'a gelmiştir. Savaşın olumsuz gidişatı sonrasında Talat Paşa kabinesinin istifa etmesi sonrasında 1-2 Kasım 1918 tarihinde kendisinin de dâhil olduğu yedi İttihatçı liderle birlikte yurtdışına kaçmak zorunda kalmıştır. Önce Berlin'e gitmiş; ardından İsveç, Rusya ve Afganistan'da bir müddet bulunduktan sonra 21 Temmuz 1922 tarihinde Tiflis'te yanında bulunan yaverleriyle birlikte bir Ermeni tarafından şehit edilmiştir. Detaylı bilgi için bkz. (Kabacalı, 2001); (Hanoğlu, 1993: 305-307); (Artuç, 2019).

Hakikat, Nu: 11144, R. 30 Mart 1327/M. (12 Nisan 1912): 3) şeklinde bir cevabi yazıya rastlanmaktadır. Bağdat valisinin usulsüzlük yaptığına ilişkin haberlere *Tercüman-ı Hakikat Gazetesi*'nde "Bağdat Telgrafı" başlıklı yazıda; "seçimler ve vali hakkında *Teminat* ve *Hedef* Gazetelerinde telgraflar görüyorum. Hep aynı tekrar. Ne yaparlarsa kazanamayacakları belli işte. Seçimler son bulduğunda, ne yapalım hükûmet müdahale etti, onun için kazanamadık diyebilmek için yapıyorlar" (*Mukavemet*, Nu: 280, R. 12 Mart 1328/M. 25 Mart 1912: 4). diye karşılık verilmiştir. Haberden de anlaşılacağı üzere İttihatçılar, Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nı tembellik ve bahane üretmekle suçlamışlardır.

Seçimin rakip iki fırkası arasındaki bir başka tartışma konusu seçmenlerin sayımına müdahale noktasındadır. Bağdat'ta birçok aşiret reisi seçimlerde aday olmak istediklerini Bağdat valisi Cemal Bey'e bildirmişlerdir. Vali ise bu isteklere kendi başına bir cevap verememiş; bu durumu merkeze bildirmiştir. Aşiret reislerinin mebus seçilme konusundaki hevesleri aşiretlerin devletin denetimine geçmesi ve sayım altına alınmaları için bir fırsat olarak dikkat çeken bir durumdur (*Tercüman-ı Hakikat*, Nu: 11114, R. 29 Şubat 1327/M. 13 Mart 1912: 3). Ancak Bağdat'taki İngiliz konsolosuna göre, İttihatçılar aşiret reislerinin ve şeyhlerin nüfuzunu engellemek için şehir ve köylerin dışında yaşayan kabilelerin seçmen kütüğüne yazılmasına müdahale etmişlerdir⁹. Bu noktada hangi tarafın doğru söylediğini kestirmek pek kolay değildir. Ancak yapılabilecek en doğru yorum, her iki fırkanın da seçimi kazanmak için her yola başvurmuş olduğudur. Yine iki fırka da o dönemin haberleşme aracı olan gazeteler vasıtasıyla kendi fırkaları lehine propaganda yapmışlardır. Fakat seçim döneminde yaşanan propaganda sürecinde her ne kadar fırkalar kendilerini güçlü göstermeye çalışsalar ve seçimi kendilerinin kazanacaklarını iddia etseler de sonuçlar istedikleri gibi çıkmamıştır. Daha seçimler son bulmadan tahminler genelde İttihat ve Terakki'nin kazanacağına yöneliktir.

⁹ PRO. FO 195/2415. Konsolos J.G. Lorimer'den Lowher'e (20 Mart 1912); Aktaran: (Kayalı, 2017: 139, 7. Dipnot); Bağdat'ta çıkan bir yerel gazetede El Cezire kazasında yaşayan Arap aşiretleri seçimlere katılmak için Bağdat valisi Cemal Bey'e başvurmuşlardır. Vali ile Dâhiliye Nezareti arasında süren yazışmalar neticesinde Arap aşiretlerin bu isteği olumsuz sonuçlanmıştır. Ancak Basra valisi Dâhiliye Nezaretinin vermiş olduğu bu gayri kanuni karara uymayarak burada yaşayan aşiretlerin seçim hakkını vermiştir. Bkz. (*Teminat*, Nu: 239, 1 Mart 1327, M. (14 Mart 1912): 3)

4. Bağdat Vilayeti Seçimleri ve Sonuçları

Meclisin feshedilmesinden sonra Osmanlı Devleti'nin bütün vilayetlerinde fırkalar arasında seçim yarışı kızışmıştır. Muntehib-i sanilerin, yani mebusu seçecek olan kişilerin seçimi tamamlandıktan sonra mebus seçimlerine geçilmiştir. Seçim süreci Osmanlı vilayetlerinin tamamında aynı zamanda gerçekleşmemiştir. Örneğin, İstanbul'da mebus seçimlerine 17 Nisan'da başlanmıştır (*Tercüman-ı Hakikat*, Nu: 11149, R. 4 Nisan 1328/M. 17 Nisan 1912: 1). Bağdat vilayetinde muntehib-i sani seçimleri Mart ayının sonlarına doğru tamamlanmıştır. Ancak Hürriyet ve İtilaf Fırkası'na yakın gazetelerde muntehib-i sani seçimlerinde usulsüzlüklerin yapıldığı iddia edilmiştir¹⁰. Fakat İttihatçılara yakın gazeteler ise bu iddiaların asılsız olduğunu, Hürriyet ve İtilafçıların seçimleri kazanamayacaklarını anladıkları için bunun sorumluluğunu hükûmete yüklemek maksadıyla asılsız haberler yaptıklarını iddia etmişlerdir (*Tanin*, Nu: 280, R. 12 Mart 1328/M. 25 Mart 1912: 4). Bütün bu şikâyet telgrafları ve iddiaları devam ederken Bağdat vilayetinde seçimler Nisan'ın başlarına doğru son bulmuştur. Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın seçimlerin başlamasından itibaren yapmış olduğu çalışmalara rağmen vilayet genelinde bir başarı elde edemediği anlaşılmaktadır. Bağdat vilayeti ve sancaklarından seçilen mebuslar aşağıda Tablo. 2, 3, 4 ve 5'te gösterilmiştir. Tablolarda mebusların mensubiyetleri İttihat ve Terakki Fırkası için (*İ.T.*), Hürriyet ve İtilaf Fırkası için (*H.İ.*), bağımsızlar için *müstakil* ve fırkaları kesin olarak bilinmeyenler için *soru işareti* (?) ile belirtilmiştir. Ayrıca mebusların seçim tarihlerinde farklı tarihler görülebilir. Bu farklılığın temel nedeni mebus mazbatalarındaki tarihin esas alınmasından kaynaklanmaktadır.

¹⁰ Valinin muntehi-i evvel ve sani olduğu iddia edilmiştir (*Teminat*: Nu: 234, R.5 Şubat 1327/M. 9 Mart 1912: 2). Millet'in hakkının jandarma, polis ve adliye çalışanları ile Vali Cemal Bey tarafından gasp edildiği söylenmiştir. Valinin İttihat ve Terakki'nin adaylarının kazanması için sık sık seçim şubeleri değişikliği yaptığı dile getirilmiştir. Ayrıca valinin seçimleri iki günlüğüne tatil etmesi İttihatçıların lehine yapılan bir uğraş olarak görülmüştür. (*Teminat*: Nu: 247, R. 9 Mart 1327/M. 22 Mart 1912: 2).

4.1. Bağdat Sancağı Mebusları¹¹

Tablo 2. 1912 Seçimlerinde Bağdat Sancağından Seçilen Mebuslar

Mebusun Adı	Milliyeti	Mensup Olduğu Fırka
Fuad Bey	Arap	Müstakil? ¹
Süleyman Beyzade Murad Bey	Arap	Müstakil? ²
Sason Efendi	Musevi	İ.T.
Nakipzade Seyyid Muhiddin Efendi	Arap	Müstakil? ³

Bağdat merkez sancağından seçilen mebusların üçü Arap birisi de Musevi'dir. Mebusların mensup olduğu fırkalarla ilgili farklı görüşlerin mevcut olduğuna yukarıda değinilmiştir. Ancak tahmin edildiği üzere Bağdat'tan seçilen mebuslardan üçü müstakil biri ise İttihat ve Terakki adayı olarak seçimleri kazanmıştır. Bağdat vilayetinden seçilen mebuslara ilişkin ulaşılan bilgiler şöyledir:

Fuad Bey, 1912 seçimlerine Bağdat merkezden aday olmuştur. 12 Nisan 1328 (25 Nisan 1912) tarihinde 183 oy alarak mebus olarak seçilmiştir (TBMM Arşivi Mebus Mazbatası Fuad Bey). Fuad Bey'in sicil numarası 343'tür (TBMM Arşivi Mebus Dosyası Fuad Bey).

Süleyman Beyzade Murad Bey, Bağdat'tan 12 Nisan 1328 (25 Nisan 1912) tarihinde 185 oy alarak mebus seçilmiştir (TBMM Arşivi Mebus Mazbatası Süleyman Beyzade Murad Bey). Sicil numarası 344'tür (TBMM Arşivi Mebus Dosyası Süleyman Beyzade Murad Bey).

Sason Efendi 1860 yılında Bağdat'ta dünyaya gelmiştir. Babası Erkel Efendi'dir. Londra ve Viyana'da yüksek eğitim almıştır. Mebus olmadan önce nahiye müdürlüğü yapmıştır. İlk defa 17 Kânun-ı Sani 1324 (30 Aralık 1908) tarihinde mebus seçilerek meclise girmiştir (TBMM Arşivi Mebus Dosyası Sason Efendi). 12

¹¹ 9 Nisan'da Bağdat merkez sancağında seçimler tamamlanmıştır. Seçimleri kazanan mebuslar: Eski mebus Sason Efendi, Emlak Müdürü Fuad, Nakibzade Seyyid Muhiddin, Süleyman Beyzade Murat açık ara farklı seçilmişlerdir. Sonuç olarak, Bağdat vilayetinin 7 mebusunun da İttihat ve Terakki'nin namzetleri kazanmıştır. (*Tanin*, Nu: 1310, R. 11 Nisan 1328/M. 24 Nisan 1912: 4); (*Tanin*, Nu: 1290, R. 22 Mart 1328/M. 4 Nisan 1912: 3); 4 Nisan 1328 tarihli *Tercuman-ı Hakikat Gazetesi*'nde seçimlerin pazar günü başlayacağını yazıyor. Müntehib-i sanilerin çoğunluğunun İttihatçılardan olduğunu söylemektedir. Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın Bağdat'ta sözü bile olmadığını söylemiştir. (*Tercuman-ı Hakikat*, Nu: 11149, R. 4 Nisan 1328/M. 17 Nisan 1912: 2); Gazete haberlerinde her ne kadar seçimleri İttihatçıların kazandığı belirtilse de bu konuda çalışan kişiler farklı bilgiler vermiştir. Bkz. Bkz. (Kansu, 2016: 578-79; Ahmad- Rustow, 1976: 283; Demir, 2007: 383).

Nisan 1328 (25 Nisan 1912)' de 163 oy alarak ikinci defa Bağdat mebusu olarak seçilmeyi başarmıştır (TBMM Arşivi Mebus Mazbatası Sason Efendi).

Nakipzade Seyyid Muhiddin Efendi, 12 Nisan 1328 (25 Nisan 1912) tarihinde 19 oy alarak Bağdat'tan mebus olarak seçilmiştir (TBMM Arşivi Mebus Mazbatası Nakipzade Seyyid Muhiddin Efendi). Sicil numarası 345'tir (TBMM Arşivi Mebus Dosyası Nakipzade Seyyid Muhiddin Efendi).

4.2. Divaniye Sancağı Mebusları¹²

Tablo 3. 1912 Seçimlerinde Divaniye Sancağından Seçilen Mebus

Mebusun Adı	Milliyeti	Mensup Olduğu Fırka
Babanzade İsmail Hakkı Bey	Kürt	İ.T.

Divaniye sancağından 1912 yılında yapılan seçimlerde bir kişi mebus seçilmiş; o da Babanzade İsmail Hakkı Bey olmuştur. İsmail Hakkı Bey 1876 yılında doğmuştur. İsmail Hakkı Bey seçimleri İttihat ve Terakki adayı olarak kazanmıştır. Kuzey Irak'ın Süleymaniye şehrindeki nüfuzlu bir Kürt aşireti olan Baban ailesine mensuptur. Babası Mustafa Zihni Paşa'dır. Galatasaray Lisesi'nde eğitim almıştır. Mülkiye Mektebi'nde son sınıftayken II. Abdülhamid yönetimine karşı hareketlerde bulunduğundan dolayı mektepten atılmıştır. 18 Kânun-ı evvel 1924 (31 Aralık 1908) tarihinde 98 oy alarak Bağdat mebusu seçilmiştir. İttihatçı hükûmet içerisinde Maarif Nazırı olarak görev yapmıştır (TBMM Arşivi Mebus Babanzade İsmail Hakkı Bey; Hut, 2013: 101-122; Özdemir, 2016). İsmail Hakkı Bey 1912 seçimlerini ise, Divaniye sancağından 12 Nisan 1328 (25 Nisan 1912)'de mebus mazbatası yazılarak 55 oyla kazandığı ilan edilmiştir (TBMM Arşivi Mebus Mazbatası, Babanzade İsmail Hakkı Bey).

¹² Divaniye sancağında seçimlerin 4 Nisan'da tamamlanarak Babanzade İsmail Hakkı Bey çoğunluğun oyunu alarak mebus seçildiği duyurulmuştur. (*Tanin*, Nu: 1290, R. 22 Mart 1328/ M. 4 Nisan 1912: 3).

4.3. Kerbela Sancağı Mebusları¹³

Tablo 4. 1912 Seçimlerinde Kerbela Sancağından Seçilen Mebuslar

Mebusun Adı	Milliyeti	Mensup Olduğu Fırka
Fuad Defterizade	Türk ⁴	İ.T. ⁵
Nuri Bey	Türk	İ.T. ⁶

Kerbela'dan seçilen mebuslara ilişkin ulaşılan bilgiler şöyledir:

Fuad Defterizade 1861 yılında Bağdat'ta doğmuştur. Emlak-ı Müdevvere Müdürlüğü, Ceza Mahkemesi Reisliği gibi vazifelerde bulunmuştur (Güneş, 1997:285). 12 Nisan 1328 (25 Nisan 1912) tarihinde 56 oy olarak mebus seçilmiştir (TBMM Arşivi Mebus Mazbatası Fuad Defterizade). Sicil numarası 346'dır (TBMM Arşivi Mebus Dosyası Fuad Defterizade).

Nuri Bey'in hakkında sadece Bağdat'ta 1882'de dünya geldiğine (Güneş II, 1997:288) ilişkin bilgi mevcuttur. Mebus dosyasında kişinin tercüme-i hâli bulunmadığı için sonraki yaşamı ile ilgili detaylı malumata ulaşılamamıştır. Nuri Bey Kerbela'dan 12 Nisan 1912 tarihinde 58 oy olarak mebus seçilmiştir (TBMM Arşivi Mebus Mazbatası, Nuri Bey; *Tercüman-ı Hakikat*, Nu: 11149, R. 4 Nisan 1928/M. 17 Nisan 1912, s. 2; *Tanin*, Nu: 1287, R. 18 Mart 1928/M. 1 Nisan 1912, s. 3.) Meclis-i Mebusan'da sicil numarası 327'dir (TBMM Arşivi Mebus Dosyası Nuri Bey).

5. Seçim Sonuçlarına Yapılan İtirazlar

Osmanlı Devleti'nde genel seçim kararı alınmasıyla birlikte İttihat ve Terakki'nin devlet organlarını da kullanarak her ne pahasına olursa olsun seçimleri kazanma uğruna yapmış olduğu baskının bir neticesi olarak bu seçimler tarihe "sopalı seçimler" olarak geçmiştir. Osmanlı Devleti'nin birçok vilayetinde¹⁴ 1912 seçimlerinde olaylar yaşanmıştır. Bunlara Eskişehir (Güneş, 1992:459-482) ve

¹³ Kerbela seçimlerinin 1 Nisan'da tamamlandığı ve İttihat ve Terakki'nin mebus adaylarından Gazeteci Nuri Efendi ve Fuad Bey'in çoğunluğun oyunu alarak mebus seçildikleri haber edilmiştir (*Tanin*, Nu: 1287, R. 18 Mart 1328/M. 1 Nisan 1912: 3). İktiham Gazetesi'nin vermiş olduğu bilgiye göre, Kerbela mebuslarının ikisi de İttihat ve Terakki adayı olarak seçilmişlerdir. (İktiham, Nu: 36, R. 19 Mart 1328/M. 1 Nisan 1912: 3)

¹⁴ Selanik, Kosova ve Manastır gibi Balkan vilayetlerinde de seçim sırasında İttihatçıların diğer bölgelerde yapmış olduğu baskıları görmek mümkündür. Detaylı bilgi için bkz. (Özbozdağı, 2016: 383-315)

Trabzon olayları (Aksoy, 2017:163-196) da örnek gösterilebilir. Yurt genelinde yaşanan bu olayları ve usulsüzlükleri Bağdat vilayetlerinde de görmek mümkündür.

Seçimlerin başlamasından sonra en çok şikâyetlerin geldiği yerlerden biri de Bağdat vilayeti olmuştur. Bağdat'tan 9 Mart 1328 (22 Mart 1912) tarihinde çekilen telgrafta müntehib-i sanilerin seçimlerinin 7 Mart 1328 Çarşamba günü başladığı yazılmıştır. Seçmenler oy vermeye başladığında, pusulalara yazılan isimlerin istedikleri kişiler olmadığını fark eden görevlilerin, bu durum üzerine seçmeni bu kararından caydırmaya çalıştıkları ifade edilmiştir. Ayrıca valiye bu durum hemen bildirilmiştir. Bunun üzerine kısa bir süre sonra sandıklar belediyeye alınmış ve vali muavini de belediyeye gelmiştir (BOA, DH-SYS. 83-1/2-42-4). Ardından müntehib-i sani seçimlerinin ertelendiği duyurulmuştur. Bu durum Bağdat halkının tepkisine neden olmuş, Vali Cemal Bey'in görevden el çektilmesi istenmiştir (İktiham, Nu: 78, R. 11 Mart 1328/M. 24 Mart 1912:3). Seçimlerin ertelenmesi seçimlere bir müdahale olduğu, sandıkların belediyeye alınması ise seçimlerde usulsüzlüğün ve şaibe bulunduğu ihtimallerini güçlendirmektedir.

Gelen bir başka şikâyet telgrafında Bağdat'ta yaşananların, seçimde yaratmış olduğu düşünce şu şekilde ifade edilmiştir: *“Milletin hakk-ı sarih, jandarmalarıyla polis efradıyla adliye memurlarıyla gasp eden Cemal Bey bugün bütün Bağdatlıların nefretini kazanıyor. Ahali bu malumat-ı kanun-ı şikestaneden tuğyan ediyor feryad ediyor haysiyet-i can namus-ı muhataradan bulunuyor tezvirat-ı ihtirasat sükûneti alt üst ediyor valinin intihab işlerine müdahalesi ahalide derin bir gazab bir ızdırab hasıl ediyor her gün İttihatçıların entrikalarına göre değiştirilen şube, taksimatına ancak dün nihayet vererek bir saat kadar devam eden intihabatda İttihatçıların kazanamayacaklarını gören Cerablus'da vali başka bir entrika çevirmek için intihabatı kanuna muhalif olarak iki güne kadar tatil etmiştir.”* (BOA, DH-MTV. 18/47-2).

Görüldüğü gibi seçimlerde yaşanan usulsüzlüklerden ve Vali Cemal Bey'in tutumundan halk oldukça rahatsızdır. Bu durumun halkta seçim sonuçlarına karşı bir güvensizliğin oluşmasına yol açtığı söylenebilir. Öte yandan aynı durum vilayet genelinde yaşayan Arap vatandaşların, yöneticilere dolayısıyla devlete karşı olumsuz bakış açısının ortaya çıkması da yol açmıştır.

Bir başka telgrafta, Hürriyet ve İtilaf müessislerinden Müftüzade Mehmed Kâmil imzasıyla, Bağdat valisi Cemal Bey'in üç aydan beri vazifesini suiistimal ettiği yazılmıştır. Valinin bu tutumuna karşı birçok şikâyet bulunmasına rağmen istenilen neticenin alınamadığı, yani adaletin yerine getirilmediği iddia edilmiştir. Telgrafta ayrıca vilayette adaleti sağlamakla yükümlü olan makamların vali ile ittifak yaparak delilleri kararttıkları dile getirilmiştir (BOA, DH-MTV. 18/47-2).

Yine Müftüzade Mehmed Kamil imzasıyla 23 Temmuz 1328 (5 Ağustos 1912) tarihinde Bağdat'tan çekilen telgrafta vali ve diğer görevliler hakkında şu suçlamalara değinilmiştir: "İstidamıza nazaran intihabatda suistimalatı emr-i evrak muhabir veli bakdırmakla hempalarının siyaset sakimesi izini daha büyük bir şey ile setr ettiği makam-ı sami-i sadaret-ı uzmaca anlaşılan Vali Cemal Bey vekaletinde kalsa mebusiyet-i sabıkası ile kendisini ifal-i meşhuresinden dolayı tab'an ikrah eden hayırhanan milletden velev ki kaç gün için olsun facialı intikamlar ahzine kıyamı muhtemel değil muhakkaktır. Altı aydan beri suret-i meşruada teşkil eden Hürriyet itilaf kulübunun iki gün evvel kapanması buna delil-i kafidir. Hele şimdiye kadar cemiyet-i hatır için her haksızlığı irtikabdan çekinmeyen bidayet-i hukuk reisi Şevki, ceza reisi Şevket istinaf-ı müdde-i umumisi Necati Efendilerin gerek devr-i vekâletinde ve gerek ondan sonra oynayacakları rollerin mazarrat-ı umumiyei mucip olacağı bedihi bulunduğundan müşarüliehle Bağdat'da ikaları devr-i adaletde teşekkül edip milletin her türlü âmâlinin inkişafına medar olması muhakkak bulunan mukaddes muhterem kabinenize karşı umum Bağdatlıların bir vaz-ı meyusane alması mesalihdir." (BOA, DH-MTV. 18/47-3.)

Görüldüğü gibi, Bağdat'tan çekile şikâyet telgraflarında, adaleti sağlayacak olan makamlarda bulunan kişilerin rüşvete bile başvurduğu iddia edilmiştir. Ayrıca Bağdat'ta Hürriyet ve İtilaf Fırkası kulübünün iki gün kapatıldığı söylenmiştir. Bu durum, hiç şüphesiz seçmenlerde, seçimlerin güvenli bir şekilde yapılmadığına dair bir kanaatin oluşmasına da sebep olmuştur. Zira Hürriyet ve İtilaf Fırkası'na yakın gazetelerin seçim öncesinde vermiş olduğu haberde; Bağdat'ta İttihat ve Terakki Fırkası'nın oldukça zayıfladığı ve yapılacak seçimleri Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın kazanacağı iddia edilmiştir (Teminat, Nu:220, R. 11 Şubat 1327/M. 24 Şubat 1912:4). Böyle bir haber her ne kadar propaganda amacı taşısa da böyle bir gerçekliğin olabileceğini düşündürmektedir. Buradan hareketle telgraflardan ve şikâyetlerden de yola çıkarak Bağdat'ta bir şaibenin yaşanmış olduğunu söylemek

mümkündür. Ancak seçim sonuçlarına bakıldığı zaman Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın, iddia edilenin aksine Bağdat'ta hiçbir varlık gösteremediği anlaşılmaktadır.

Bağdat'tan çekilen başka bir telgrafta Adliye Müdürü İhsan, İstinaf Müdde-i Umumiyesi Necati ve Bidayet-i Hukuk Daire Reisi İbrahim Şevki Efendilerin vakitlerinin çoğunu İttihat kulübünde geçirerek halkın seçim hakkını gasp ettikleri iddia edilmiştir (BOA, DH-SYS. 103-2/2-4/4; BOA, DH-SYS. 103-2/2-4).

Bağdat vilayetinden gelen bu şikâyetlere karşı İttihat ve Terakki Fırkası'na yakınlığı ile bilinen *Tanin Gazetesi*, yapılan şikâyetlerin seçime bir leke sürmek amacıyla yapıldığını savunmuştur. Bağdatlı bir vatandaştan geldiği söylenen telgrafta Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın, Bağdat'ta seçimleri kaybedeceğini anlayınca bu tür bahanelere başvurduğu söylenmiştir (*Tanin*, “Bağdat Telgrafi”, Nu: 280, R. 12 Mart 1328/M. 25 Mart 1912:4).

Hürriyet ve İtilaf taraftarlarının şikâyetlerine karşı *Tercüman-ı Hakikat Gazetesi*'nde şöyle bir cevabi yazı vardır: “Hürriyet ve İtilafçıların propagandası pek gariptir. Halkı kendilerine çekmek için gürültü ve patırtıdan başka bir şey yapmıyorlar. İttihat ve Terakki Fırkası'nın namzetleri çok şahsiyetli kimselerden seçilmiştir. Bunu Hürriyet ve İtilafçılar da bilmektedir. Hürriyet ve İtilaf Fırkası buraya gelerek diğer muhalif gruplarla birleşmiştir. Ayrıca valinin İttihat ve Terakki'ye taraftarlık gösterdiğini, bizzat kendisinin İttihat mensubu olduğunu ve İttihat ve Terakki tarafından tayin edilen namzetlerin temin-i muvaffakiyetleri için müntehibleri sıkıştırdığı iddiasıyla her gün Dersaadet'e birçok telgrafnameler gönderilmektedir. Fakat bunlara kulak asan yoktur. İstanbul resmen bu babda bu söylenenleri yalan haber olarak beyan etmiştir. Ancak yine valinin tayin edilmesi ve geri çağırılmasını İtilafçılar istemiştir...” (*Tercüman-ı Hakikat*, Nu: 11143, R. 29 Mart 1328/M. 11 Nisan 1912:4) diyerek cevap verilmiştir.

Her ne kadar İttihat ve Terakki'ye yakın gazeteler bu şikâyetleri bir bahane olarak değerlendirse de Bağdat'ta seçimlerin İttihatçıların baskısı ile sonuçlandığı söylenebilir. Zira seçim boyunca fırkalar arasında yaşanan propaganda sürecinde iddialı olan Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın hiçbir adayının bir başarı göstermemesi de buna bir kanıt teşkil edebilir. Ayrıca müntehib-i sani seçimlerine yapılan müdahale ile zaten seçimlerin İttihatçılar lehine sonuçlanacağı öngörülebilir. Zira seçim sonuçları da zaten bu yönde olmuştur.

SONUÇ

Bağdat vilayetinde 1912’de seçimlerin başlamasıyla birlikte muhalefet safında yer alan Hürriyet ve İtilaf Fırkası’na yakın gazetelerde yapılan olumlu hava seçimin sonlarına doğru şikâyet minvalinde devam etmiştir. Bağdat’ta şikâyetlerin Osmanlı Devleti’nin diğer bölgelerinde olduğu gibi birleştiği nokta İttihatçıların devlet organlarını da kullanarak seçmenin üzerinde bir baskı oluşturduğudur. Özellikle seçimlerin yapıldığı dönemde Bağdat vilayetinde vali olarak görev yapan Cemal Bey’in tutumu özelinde birçok şikâyet mevcuttur. Ancak seçimlerin propaganda ile yürüdüğünü göz önünde bulundurarak bu şikâyetlere analitik bir şekilde bakmak gerekir. Fakat iyi bir İttihatçı olan Cemal Bey’in seçimlerdeki tutumunun tarafsız olabileceğini söylemek de zordur. Bu bağlamda Cemal Bey’in seçimleri ertelemiş olması, Bağdat’ta bir şaibe yaşanmış olduğunu göstermektedir.

Bağdat vilayetinde seçimlerin Nisan 1912’de tamamlanmasıyla seçimlere iddialı giren Hürriyet ve İtilaf Fırkası’nın hayal kırıklığına uğradığı anlaşılmaktadır. Zira seçimler daha yapılmadan Bağdat’ta İttihatçıların hiç mebus çıkaramayacağını öngören Hürriyet ve İtilaf Fırkası, öngörüsünün aksine, kendisi hiç mebus çıkaramamıştır. Vilayet genelinde Meclis-i Mebusan’a yedi mebus seçilmiştir. Seçilen mebusların hangi fırkaya mensup olduğu kesin olarak saptanamamasına rağmen tahminen dört tanesinin İttihat ve Terakki adayı olarak seçildiği diğer üç adayın ise hangi bir fırkaya mensup olduğu net bir şekilde belirtilememiştir.

Bağdat vilayetinden Meclis-i Mebusan’a seçilen mebusların milliyetlerine bakıldığında şehrin kimliğini yansıttığı görülmektedir. Zira Bağdat kozmopolit bir demografik yapıya sahipti. Seçilen mebusların üçü Arap, ikisi Türk, biri Kürt ve bir tanesi de Musevi’dir. Bu noktada İttihat ve Terakki için yapılan eleştirilere karşı en azından Bağdat vilayeti özelinde adaylarını belirleme noktasında milliyet esasına göre bir ayrımcılığa gitmediğini söylemek mümkündür. Seçimler sırasında İttihatçılar kendi adaylarının kazanması için devlet organlarını araçsallaştırdıklarını söylemek de mümkündür.

Bağdat vilayetinde gerçekleşen mebus seçimlerinde neler yaşandığında ait net verilere ulaşmak çok mümkün olmamıştır. Zira tek parti iktidarı gölgesinde yapılan seçimlerde, iktidar partisi, dönemin koşulları içerisindeki gücü ve devletteki nüfuzunun etkisiyle birçok veriye ulaşmayı olanaksız kılmıştır. Ancak

Türk demokrasi kültürünün yerleşmesi ve muhalefet-iktidar ilişkisinin şekillenmesi noktasında 1912 seçimleri oldukça işlevsel olmuştur. Bağdat vilayeti özelinde, taşrada da çekişmeli bir demokrasi ve seçim atmosferinin mevcut olduğu gözlenmiştir.

Dönem şartları altında daha Türkçü politikalar takip ettiği söylenen İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin 1912 seçimlerinde Bağdat vilayetinde böyle bir tercihinin olmadığı açık bir şekilde görülmektedir. Zira hem aday gösterilen hem de seçilen mebusların milliyetlerine bakıldığında İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin, Bağdat demografik yapısı paralelinde bir strateji takip ettiği anlaşılmaktadır. Bunun bir sonucu olarak Bağdat vilayetinde İttihat ve Terakki Cemiyeti adına seçilen dört mebusun ikisi Türk, birisi Musevi ve birisi de Kürt kökenli olmuştur. Bağdat vilayetinden seçilen üç mebusun da Arap kökenli olmasından yola çıkarak Arap seçmenin İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne oy vermediğini söylemek mümkündür. Arapların seçimlerde Türk adaylarına ve Vali Cemal Bey'e karşı olumsuz tutumları ileriki yıllarda Cemal Paşa'nın 4. Ordu komutanı olarak Arapların yoğunlukta yaşadığı Suriye coğrafyasında görev yaptığı sırada takip etmiş olduğu Arap politikalarını etkilediği, Araplara karşı katı bir tutum sergilemesine neden olduğu ihtimallerini akla getirmektedir.

KAYNAKÇA

Arşiv Belgeleri

Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA)

BOA, DH-SYS. 83-1/2-42-4.

BOA, DH-SYS. No: 83-1/2-42/5-1.

BOA, DH-MTV. 18/47-2.

BOA, DH-MTV. 18/47-3.

BOA, DH-SYS. 103-2/2-4/4.

BOA, DH-SYS. 103-2/2-4.

TBMM Arşivi

TBMM Arşivi Mebus Mazbatası Fuad Bey.

TBMM Arşivi Mebus Dosyası Fuad Bey.

TBMM Arşivi Mebus Mazbatası Süleyman Beyzade Murat Bey.

TBMM Arşivi Mebus Dosyası Süleyman Beyzade Murat Bey.
TBMM Arşivi Mebus Dosyası Sason Efendi.
TBMM Arşivi Mebus Mazbatası Sason Efendi.
TBMM Arşivi Mebus Mazbatası Nakipzade Seyyid Muhiddin Efendi.
TBMM Arşivi Mebus Dosyası Nakipzade Seyyid Muhiddin Efendi.
TBMM Arşivi Mebus Mazbatası, Babanzade İsmail Hakkı Bey.
TBMM Arşivi Mebus Mazbatası Fuad Defterizade.
TBMM Arşivi Mebus Dosyası Fuad Defterizade.
TBMM Arşivi Mebus Mazbatası Nuri Bey.

Gazeteler

Tanin
Tercüman-ı Hakikat
Hedef
Teminat
Mukavemet
İktiham

Kitap ve Makale

(1324) İntihab-ı Mebusan *Kanunnamesi*, Karabet Matbaası , İstanbul.

Ahmad, F. ve Rustow, D. (1996) “İkinci Meşrutiyet Döneminde Meclisler 1908-1918”, *Güneydoğu Avrupa araştırmaları Dergisi*, (4-5), 245-281.

Aksoy, V. (2017), “Yeni Bilgi ve Belgeler Işığında Trabzon’da 1912 Seçimleri”, *Karadeniz İncelemeleri Dergisi*, 12(23), 163-196.

Artuç, N. (2019), *Cemal Paşa, Askeri ve Siyasi Hayatı*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2. Baskı, Ankara.

Cemal Paşa. (2001), *Hâtralarım*, (Haz: Alpay Kabacalı), Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.

Çavdar, T. (1987), *Müntehib-i Sani'den Seçmene*, V Yayınları, Ankara.

Çavuşoğlu, H ve Pekkaya, M. (2015), “Siyasi Propaganda Araçlarının Seçmen Tercihine Etkisi: Zonguldak Örneği”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi*

İİBF Dergisi, 10(3), 91-115.

Demir, F. (1991), “İzmir Sancağı’nda 1912 Meclis-i Mebusan Seçimleri” *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 156-182.

Demir, F. (2007), *Osmanlı Devleti’nde II. Meşrutiyet Dönemi Meclis-i Mebusan Seçimleri 1908-1912*, İmge Kitabevi Yayınları, İstanbul.

Eroğlu, C. Babuçoğlu, M. ve Özdil, O. (Editör) (2012) *Osmanlı Vilayet Salnamelerine Bağdat*, ORSAM Kitapları, Ankara.

Girgin, K. (1982) *Politika Sözlüğü*, Hürriyet Yayınları, İstanbul.

Göncü, C.T. (Haz.), (2010) *Belgeler ve Fotoğraflarla Meclis-i Mebûsân (1977-1912)*, TBMM Milli Saraylar Dairesi Başkanlığı, İstanbul.

Gözübüyük Ş ve Killi, S. (1982) *Türk Anayasa Metinleri 1839-1980*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, No: 496, 2. Baskı, Ankara.

Güneş, İ. (1992), “1912 Seçimleri ve Eskişehir’de Meydana Gelen Olaylar”, *Belleten*, C. LVI, S. 216, Ankara, 459-482.

Güneş, İ. (1997) *Türk Parlamento Tarihi Meşrutiyete Geçiş Süreci I. ve II. Meşrutiyet*, C. 2, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları, Ankara.

Güneş, İ. (1997) *Türk Parlamento Tarihi Meşrutiyete Geçiş Süreci I. ve II. Meşrutiyet*, C. 1, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları, Ankara.

Halaçoğlu Y. (1991) “Bağdat”, *TDV İslam Ansiklopedisi*, C.4, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, 433-437.

Halaçoğlu, Y. (1991) “Bağdat”, *TDV İslam Ansiklopedisi*, C.4, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, 438-441.

Hanioğlu, Ş. (1993) “Cemal Paşa, *TDV İslâm Ansiklopedisi*, C. 7, İstanbul, 305-307.

Hut, D. (2013) “II. Meşrutiyet Döneminde Bir Osmanlı Entellektüeli Babanzâde İsmail Hakkı (1876-1913)”, *Tarihimizde Portreler, Osmanlı Kimliği, Prof. Dr. Cevdet Küçük Armağanı*, Ed. Zekeriya Kurşun, Haydar Çoruh, Ortadoğu Araştırmalar Derneği, İstanbul, 101-122.

Hüseyin Cahit, “İttihat ve Terakki Cemiyeti Ne Yaptı?” Tanin, Nu: 1257, 18 Şubat 1328, M. (3 Mart 1912), 1.

Kansu, A. (2002) *1908 Devrimi*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Kansu, A. (2016) İttihatçıların Rejim ve İktidar Mücadeleri 1908-1913, Selda Somuncuoğlu(çev.), İletişim Yayınları, İstanbul.

Karpat, H.K. (2003) *Osmanlı Nüfusu (1830-1914) Demografik ve Sosyal Özellikleri*, Baha Tırnakçı (çev.) Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

Kayalı, H. (2017) “Jön Türkler ve Araplar 1908-1912” Türkan Yöney (çev.), Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.

Kılıç, S. (2011) “1876 Meclis-i Mebusanı ve Seçim Hazırlıkları”, A.Ü. *Osmanlı Tarihi Araştırma Merkezi Dergisi (OTOM)*, (30), 27-40.

Koçu, R.E. (1995) “Türkiye’de Seçim Tarihi”, *Hayat Tarih Mecmuası*, 2(9), 9-16.

Korkmaz, A. (2010) “Midhat Paşa’nın Bağdat Valiliği”, *Tarih Dergisi*, (49), 113-178.

Olgun, K. (2008) *1908-1912 Osmanlı Meclis-i Mebusanı’nın Faaliyetleri ve Demokrasi Tarihimizdeki Yeri*, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara.

Ortaylı, İ. (1987) İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, Hilal Yayınları.

Özbozdağlı, Ö. (2016) “Selanik, Manastır ve Kosova Vilayetlerinde 1912 Meclis-i Mebusan Seçimleri”, *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal ve Bilimsel Araştırmaları Dergisi*, 11(2), 383-315.

Özdemir, H. (2016) *Demokrasi Tarihimizde İttihat ve Terakki Yılları, Babanzâde İsmail Hakkı Bey’in Penceresinden*, Ötüken Neşriyat, İstanbul.

Şavaşkan, Ö. (1993) “1908 Seçimleri”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Ankara, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi).

Toprak, S, V. “İlk Osmanlı Seçimleri ve Parlamentosu”, *Sosyoloji Dergisi*, 3 (26), 171-192.

Toprak, Z. (1985) “Meşrutiyet’te Seçimler ve Seçim Mevzuatı”, *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi*, C.4, İletişim Yayınları, İstanbul. 973-176.

Tunaya T.Z. (1985) “1876 Kanun-ı Esasi ve Türkiye’de Anayasa Geleneği”, *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi*, C.1, İletişim Yayınları, İstanbul, 27-39.

Tunaya T.Z. (1988) Türkiye’de Siyasi Partiler, C. 1, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul.

Uçarol, R. (2013) *Siyasi Tarih*, 9. Baskı, Der Yayınları, İstanbul.

Elektronik Kaynaklar

<https://sozluk.gov.tr/> Erişim Tarihi (E.T) 27.12.2020.



Araştırma Makalesi / Research Article

KAMUDA BİREYSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ VE MOTİVASYONUN KURAMSAL VE KAVRAMSAL TEMELLERİ İLE SAĞLIK BAKANLIĞI ÇALIŞANLARININ ALGISINA DAİR ARAŞTIRMA¹

M. Serdar ERBAŞ*

Öz

Kamu kurumlarının stratejik planlarında belirlenen amaçlarına ulaşabilmesi, gerekli motivasyon ve performansa sahip kamu çalışanları ile mümkündür. Motivasyon bireysel performansı etkileyen bir unsurdur. Çalışmada, motivasyon kuramları ile motivasyon-performans ilişkisinin, performans yönetiminin kavramsal ve kuramsal olarak açıklanması, kamu çalışanlarının motivasyonunun nasıl artırılabilirliği, performanslarının kamu kurumlarının amaçlarını gerçekleştirmelerine nasıl uygun hale getirilebileceği, bunun için kuramsal yaklaşımlardan nasıl yararlanılabileceğinin ortaya konması amaçlanmıştır. Bireysel performanslarının değerlendirilmesine yönelik sistem kurulması hakkında kamu çalışanlarının algılarının anlaşılması önem taşıdığından Sağlık Bakanlığı çalışanları arasında anket yöntemi ile yapılan araştırmanın sonuçları değerlendirilmiştir. Amaç Belirleme Kuramına göre, amaç belirleme ile çalışanların görev performansı arasında temel bir bağlantı vardır. Amaca ulaşma için çalışma isteği en önemli motivasyon kaynağıdır. Eşitlik Kuramı ise motivasyonun sağlanması için çalışanın yoğun çalışma, yetenek düzeyi gibi girdileri ile maaşı, imkanları gibi çıktıları arasında adil bir denge olması gerektiğini savunmaktadır. Anket araştırması bulgularının Amaç Belirleme Kuramı ve Adalet Kuramı varsayımlarını destekler mahiyette olduğu söylenebilir. Anket araştırmasına göre Sağlık Bakanlığı çalışanlarının bireysel performans değerlendirme sistemi kurulmasına dair algılarının genel olarak olumlu olduğu söylenebilir. Yine ankete katılan kamu çalışanlarının bireysel performans değerlendirmesine ilişkin olumlu algılarının olumsuz algılarından daha güçlü olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Performans, Motivasyon, Bireysel Performans Değerlendirmesi, Motivasyon Kuramları, Sağlık Bakanlığı.

¹ Bu çalışmada, Dr. M. Serdar ERBAŞ tarafından hazırlanan YÖK Tez Veri Tabanında 587348 no ile kayıtlı “Kamu Kurumlarında Bireysel Performans Yönetimi ve Değerlendirme Sistemi: Kamu Çalışanları ile Yapılan Bir Araştırma” konulu Doktora Tezinden yararlanılmıştır.

* Dr., Başmüfettiş, Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, mserdar.eras@saglik.gov.tr; ORCID: 0000-0002-2865-0166;

THEORETICAL AND CONCEPTUAL BASIS OF PERFORMANCE APPRAISAL AND MOTIVATION IN GOVERNMENT AND A SURVEY RELATING TO MINISTRY OF HEALTH PUBLIC OFFICERS' PERCEPTION

ABSTRACT

It's possible to reach objectives of governmental organisations which was specified in strategic plans only with public officers having needed motivation and performance. Motivation is a very crucial element effecting performance. It was aimed in this article to explain performance management theoretically and conceptually and relation between motivation and performance and how to increase performance of public officers, how to align public officers's performances with application of strategic aims and how to be benefited from theoretical approaches. A survey carried out with questionnaire method and survey results relating to Ministry of Health public officers's perceptions about performance appraisal and management system formation was explained because of that it's crucial to hold a view for public officers' perceptions about performance appraisal and management system formation. According to Goal Setting Theory, goal setting is essentially linked to task performance. The willingness to work towards attainment of goal is main source of job motivation. Equity Theory calls for a fair balance between an employee's inputs like hard work, skill level and employee's outputs like salary, benefits for sustaining motivation. It can be said that Survey results are supporting Goal Setting Theory and Equity Theory assumptions. Depending on survey results it's possible to say that Ministry of Health public officers' perceptions about performance appraisal and management system formation is relatively positive. Besides that, it was concluded that participants to the questionnaire survey have more positive perception comparing to negative perception.

Keywords: Performance, Motivation, Individual Performance Appraisal, Motivation Teories, Ministry of Health.

GİRİŞ

Kamu hizmeti standartları ve kalitesine ilişkin beklentilerin artması, kamu kurumları ve çalışanları üzerinde bir değişim baskısı oluşturmaktadır (Göküş ve Karayıldırım, 2012:130). Bu durum, Türk kamu yönetimi ve bürokrasisinin yeniden yapılandırılmasında etkili olmaktadır. Küreselleşen dünyada kamu hizmetlerinin elektronik ortamda verilmesine imkan tanıyan e-devlet uygulamaları, vatandaş memnuniyetinin sağlanması için kalite çalışmaları, performans yönetimi gibi yeni uygulamalar geleneksel kamu yönetimini değişime zorlamaktadır (Ergun, 2015: 366). Kamu yönetiminde yaşanan etkinlik ve verimlilik arayışında, kamu çalışanlarının performansının yönetimi ve değerlendirilmesi etkili bir araç olarak kullanılmaya başlanmış olup kurumların stratejik planlarının gerçekleştirilmesine yardım etmektedir (Eroğlu, 2011: 195).

Devletin kalkınma planı ve orta vadeli program gibi politika belgeleri ile belirlediği amaç ve hedefler, kamu kurumlarının stratejik planları kapsamında kamu çalışanları ile hayata geçirilmektedir. Kamu kurumlarının bu amaçlara ulaşabilmesi, gerekli yetkinlik, motivasyon ve performansa sahip kamu çalışanları ile mümkündür. Türkiye’de 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda sicil sisteminin kaldırılmasıyla birlikte kamu personelinin performansının değerlendirilmesi ihtiyacının ortaya çıktığı söylenebilir. 26.12.2007 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde bulunan 3.6. numaralı kamu iç kontrol şartında, en az yılda bir kez performans değerlendirmesi yapılması gereği ifade edilmiş ve değerlendirmede performansı yetersiz bulunan personelin performansını geliştirmeye yönelik önlem alınması zorunlu tutulmuştur (Erbaş, 2015: 96-97). Yeni insan kaynakları uygulamaları, kamu kurumlarının ve çalışanlarının yeterliliklerinin sağlanması için kurumsal ve bireysel performanslarının değerlendirilmesi ve yönetilmesi uygulamalarını beraberinde getirmektedir. Yine kamu çalışanlarının performansları ve başarıları kamu kurumlarının ve genel olarak tüm kamu yönetiminin başarısını etkilediğinden kamu çalışanlarının performanslarının değerlendirilmesi, yönetilmesi ve motivasyonun sağlanması önem kazanmaktadır. Esasında kurumların en önemli sermayeleri insan kaynaklarıdır. Çalışanlardan beklenen başarı ve performansın sağlanabilmesi için çalışanların her zaman ve en iyi şekilde motive edilmeleri sağlanmalıdır (Şahin, 2015: 17). Motivasyonun nasıl sağlanacağı, performansın

kamu kurumlarının amaçlarını gerçekleştirmesine nasıl yardım edebileceği, bu noktada kuramsal yaklaşımlardan nasıl yararlanılabileceği sorunları çözüm beklemektedir. Çalışmada, motivasyonun performansı etkileyen çok önemli bir unsur olması nedeniyle önce motivasyon ve performansa ilişkin kavramsal açıklama yapılması, motivasyon kuramları kapsamında motivasyon-performans ilişkisinin tartışılması, araştırma sonuçlarının bu bilgilerle birlikte değerlendirilerek kamu yönetimi açısından faydalı bulgu ve sonuçlara ulaşılması amaçlanmıştır. Sağlık Bakanlığı'na bağlı hastanelerde performansa dayalı ek ödeme sisteminin uygulanıyor olması, Bakanlık merkez teşkilatı ve taşra teşkilatında bu uygulamanın sonuçlarına ilişkin ciddi bilgi birikimi oluşması (Erbaş, 2020: 502) nedeniyle, Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatında görev yapan kamu çalışanları arasında anket yöntemi ile bir araştırma yapılarak sonuçları çalışmada değerlendirilmiştir. Bireysel performans değerlendirmesinde tecrübeli olan Sağlık Bakanlığında soruları tamamen özgün olarak hazırlanarak yapılan anket araştırması sonuçları ile konunun kavramsal ve kuramsal değerlendirmesinin birlikte ortaya konulmasının literatüre katkı sağlayacağı düşünülmüştür.

1. KAMUDA BİREYSEL PERFORMANS VE MOTİVASYONUN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Performans yönetim sistemi ve performans değerlendirme ile ilgili temel kavramlar aşağıda açıklanmıştır:

1.1. Bireysel Performans

Bireysel performans, çalışanın çalışmasının bir sonucu olarak çalışanın ya da ekibin kurum ve birim amaçlarına nicelik ve nitelik olarak katkılarının toplamı olarak tanımlanabilmektedir. Performans, çalışanın işini ve görevlerini ne ölçüde başarıyla yaptığını belirtmekte; çaba, beceri, görev algılamaları gibi etkenlerden etkilenmektedir (Akyol, 2011: 83). Bir başka tanıma göre, belirlenen standartlar çerçevesinde, bir işin yerine getirilme seviyesi veya çalışanın davranış biçimidir. Performans, başarı ile yakın anlamlıdır (Bingöl, 2014: 367). Bireysel performansı oluşturan üç unsur; odaklanma, yetkinlik ve adanmadır (Barutçugil, 2015: 46-47). Bir faaliyetin sonucunda ortaya çıkanın niteliksel ve niceliksel olarak gösterilmesi olarak tanımlanabilen performansın bileşenlerinden nicel performans üretilen çıktıkların sayısı ve verimlilik ile ilgiliyken, nitel performans ise kalite ve etkililik ile ilgilidir (Eren, 2020: 75).

Birimler ve çalışma grupları bireysel performans hedefleri ile kurum hedefleri ve stratejileri arasında bağlantı kuran araç niteliğindedir. Bu nedenle, ekip çalışmasına yatkınlık da bireysel performans unsuru olarak değerlendirilebilmektedir.

1.2. Motivasyon

Motivasyon kelimesi, Latince “movere” yani hareket etmek kelimesinden türetilmiştir, özetle harekete geçiren anlamındadır (Adair, 2013: 9). Motivasyon, belirlenen amacın kişiyi harekete geçirebilmesi ve sonuca ulaşması için var olan enerjinin kişiye geçmesi ve istenilen sonuca güdülenmiş bir şekilde ulaşılması sürecinin tümüdür. Kişisel hedefler veya kurumun hedeflerine motivasyonun sağladığı enerji ile ulaşılabilir (Koçyiğit, 2015:4). Performans bilgisinin en önemli kullanım alanlarından biri de kamu çalışanlarının motive edilmesidir (Önder, 2020: 176-177). Motivasyon, verimliliği artırmada önemli olup çalışan kişilerin mevcut şartlarda işlerini daha kaliteli ve daha hızlı yapmaları için tanınan ek haklar veya ödüller ile bağlantılıdır. Bu hak ve ödüllerin başında ise ek ücret ya da maaş gelmektedir (Garih, 2015: 73). Çalışanların motivasyon düzeyleri farklıdır. Hatta aynı kişinin motivasyonu günden güne hatta saate göre bile değişebilir. Motivasyon, çalışanı işini yapmaya iten güçtür. Sadece işini yapmayla değil işini en iyi şekilde yapmayla ilgilidir. Performans ise motivasyon ve yeteneğin birlikte ortaya konmasının bir sonucudur. Performans=Yetenek x Motivasyon denilebilir. Motivasyonun dört aşaması; ihtiyaç, dürtü, davranış, hedef olarak sayılmaktadır (Önen ve Tüzün, 2005: 12-13,22).

1.3. Bireysel Performans Değerlendirme

Performans değerlendirmesi, bir çalışanın kendisine verilen hedeflere ve görevlere ne derece ulaştığını anlamak için uygulanan bir yöntemdir. Performans değerlendirmesi, genellikle yıllık olarak ve gerektiğinde ara takiplerle yapılır. Bu değerlendirme, yöneticiye sorunları büyümeden belirleyip işin iyi bir şekilde yapılmasını sağlama fırsatı verir (Luecke, 2015:101-102). Performans değerlendirmesi, bireyin görevindeki başarısını, işteki tutum ve davranışlarını, ahlak durumunu ve özelliklerini bütünleyen ve çalışanın kurumun başarısına yönelik katkılarını değerlendiren planlı bir araç olarak tanımlanabilmektedir (Barutçugil, 2015: 179). Çalışanların işlerini ne kadar iyi yaptıklarını belirlemeye

ve bu konuda onlara geri bildirimde bulunmayla, yeni amaçlar üzerinde mutabakat sağlanmasıyla ve performans iyileştirme için plan oluşturma ile ilgilidir. Performans değerlendirme, bir çalışanın ya da bir çalışma grubunun performansını gözden geçirme ve değerlendirme sistemidir (Bingöl, 2014:368-369).

Performans değerlendirme aşamaları şu şekilde sıralanabilir (Barutçugil, 2015: 211):

- Kurum için vizyon ve misyonunun belirlenmesi,
- Stratejik planların hazırlanması,
- Kurumsal amaç ve hedeflerin belirlenmesi,
- Birimler için kilit sonuç göstergelerinin tanımlanması,
- Gösterge ve etkinlik kriterlerinin belirlenmesi,
- Her çalışan için bireysel hedeflerinin belirlenmesi,
- Her hedef için performans standartları belirlenmesi,
- Her çalışan için eylem planları hazırlanması,
- Her hedefin/standartın durumunun dönemsel olarak ölçülmesi ve değerlendirilmesi,
- Performans açıklarını kapatmak için rehberlik ve eğitim verilmesi,
- Yapılan değerlendirmenin kayıtlara aktarılması.

1.4. Bireysel Performans Yönetimi

Performans yönetimi, kurumda tüm çalışanları performansın sürekli gelişimini hedefleyen ortak amaçlarda birleştirmeyi ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli planlama, ölçme, yönlendirme, kontrol işlerini, yönetimin diğer işlevleri ile eşgüdümlü olarak yürütmeyi öngören bir yönetim biçimidir (Sayıştay, 2000: 51). Performans ölçütlerinin belirlenmesi, performansın bu ölçütlere göre değerlendirilmesi, yetkinliklerin ölçülmesi ve değerlendirme sonuçlarının çeşitli alanlarda kullanılmasına ilişkin bir süreç olarak da ifade edilebilmektedir (Özgen ve Yalçın, 2010: 215). Performans yönetim süreci, tekrarlanan ve döngüsel bir süreç olup stratejik amaç ve hedeflerin saptanması, somut hedefler ile performans göstergelerinin belirlenmesi, ölçüm ile performans bilgisinin elde edilmesi ile raporlama ve sonuçların uygulamaya konması aşamalarından oluşmaktadır (Eren, 2020: 79). Performans yönetiminde başarı için amaçların doğru şekilde belirlenmesi önem taşımaktadır (Eroğlu, 2020:120).

Bireysel performans yönetim sistemi, insan kaynakları yönetim sisteminin önemli bir aracıdır. Kurum çalışanlarının tümünü kapsar (Göze, 2008: 35). Bireyi merkeze alan, diğer bir deyişle kurum çalışanlarının performansını geliştirmeyi amaçlayarak performans değerlendirmesi yapılmasını da içeren yönetim aracıdır. Bireysel performans yönetiminin nihai amacı, çalışanların performansını geliştirerek kurumun gelişimine katkı sağlamaktır.

1.5. Bireysel Performans Kriteri

Bireysel performans kriteri, çalışanın bir işi sayısal olarak ve kalite açısından hangi derecede yaptığını ortaya çıkaran bir araçtır. Performans değerlendirmesi yapabilmek için öncelikle neyin başarılı olduğunun ya da neyin ölçülmesi gerektiğinin belirlenmesi gerekir. Kurum çalışanı, kriter başlığına göre belirlenmiş standarda ulaşmış ise başarılı, ulaşamamış ise başarısız olarak değerlendirilir (Göksel, 2013: 42 ve 112). Performans kriterlerinin belirlenmesi, performans yönetimi sistemi kurulmasında en önemli aşamadır. Kriterlerin doğru seçimi daha sonra elde edilecek verilerin güvenilirliği ve geçerliliğinde etkili olacaktır. Kriterlerin belirlenmesi kadar sonuca hangi ağırlıkla etkili olacağı da önem taşımaktadır (Uyargil, 2017: 26-29).

1.6. Bireysel Performans Göstergesi

Özel sektör kuruluşlarında en temel başarı göstergesi kar iken kamu kurumlarında girdi, çıktı, sonuç, kalite ve verimlilik göstergeleri gibi farklı başlıklarda belirlenmektedir (Eren, 2020:95). Performans göstergesi, performans veya çıktı hakkında bilgi veren istatistiktir. Açık ve kesin ölçüm yapılmadığı veya açık sebep sonuç ilişkilerinin gösterilemediği hallerde performans göstergeleri kullanılabilir (Sayıştay, 2000: 50). Performans göstergeleri, ölçüm amacıyla kullanılan araçlar olduğundan oran, sayı, yüzde gibi sayısal göstergeler içermesi gerekmektedir. Performans göstergelerinde somutlaşan performans hedefleri ile ulaşılan fiili sonuçlar karşılaştırılarak performans düzeyi belirlenebilir.

1.7. Performans Standardı

Performans standardı, verimlik, etkinlik ve tutumluluğun ölçülmesi ve değerlendirilmesi için bir referans noktası ya da ölçme yapmak için kullanılan bir ölçüt oluşturmaktadır. Bunlar, kurumlarca umulan performansın makul bir düzeyini

temsil ettiği düşünülen normal ve yıllık hedeflerdir (Sayıştay, 2000: 52). Performans değerlendirme, çalışanların performanslarının karşılaştırılabileceği standartların var olmasını gerektirmektedir. Fiili durum standart ile karşılaştırılarak kişinin başarı derecesini belirlemek mümkün olabilmektedir. Performans standartları ne kadar net ve doğru şekilde belirlenmiş ise değerlendirmeler de o denli objektif ve doğru olacaktır. Belirli bir işin gerçekleşmesi için gerekli zaman, sisteme girilen veri miktarı, ziyaret edilen müşteri sayısı gibi standartlar niceliksel; çalışanların faaliyetlerini koordine etme yeteneği, işin kalitesi ve verileri analiz etme yeteneği standartları ise niteliksel standartlara örnek gösterilebilir. Bazı kaynaklarda kriter ve standart kavramları eşanlamlı gibi açıklanmakla birlikte esasında farklıdır. Kişinin yaptığı işin miktar, süre, kalite, maliyet vb. unsurlarına ilişkin olarak kendisinden bekleneni belirleyen ölçüyü performans standardı olarak tanımlarsak standart kriterden farklı olarak bir değer, ölçü içermektedir (Uyargil, 2017: 29-31). Performans standardı, işin hangi düzeyde veya ne kadar iyi yerine getirilip getirilmediğini gösteren ifade olup çalışan ya da yöneticinin, her bir pozisyon için beklentileri ne zaman ve ne oranda karşıladığını nasıl bileceklerinin göstergesidir (Göksel, 2013: 43).

1.8. Performans Ölçümü

Performans ölçümü, kullanılan girdi ile ortaya çıkan çıktı veya sonuçların değerlendirilmesine yönelik veri toplama ve raporlama süreçlerini ifade etmektedir. Ölçümün başarılı olabilesi için bütün çalışanlar ve bütün çalışma grupları ne yapacağını bilmeli, her birinin kendi performans hedefleri olmalıdır (Coşkun, 2007: 2-3). Kurumsal veya bireysel çabayı, faaliyet ve başarıyı ölçmek üzere elde edilen bilginin kullanılması olup ölçüm ve rakam odaklıdır (Eren, 2020: 79). Performans ölçümü, kamu kurumlarına girdi/çıktı oranı hakkında fikir ve başarılarını sınaıma imkanı vermektedir. Burada özellikle nesnel performans ölçütleri ortaya koymak ve hangi performans değerlendirme yönteminin kullanıldığı önemlidir (Kutlu, 2012: 79-81).

1.9. Performansla İlişkili Ücretlendirme

Çalışanlar, hangi sonuç ile başarılı hangi sonuç ile başarısız olacağını bilmeli ve gösterilen performans görev, yetkide bir artış ya da maddi ya da manevi yükselme imkanı sunacak özendiricileri de beraberinde getirmelidir (Kutlu, 2020:

190). Performansla ilişkili ücretlendirme, çalışanın elde ettiği maaş ya da ücretin tamamının ya da bir bölümünün performansına bağlanması durumu olarak tanımlanmaktadır. Ancak “performans” ve “katkı” birbirinden farklı kavramlar olup “performans” fiili sonuçlara ya da hedeflere ulaşma, “katkı” ise çalışanın grup/takım ya da kurum performansına etkisi olarak tanımlanmaktadır (Demir, 2013: 82-83).

1.10. Yüksek Performansa Dayalı İnsan Kaynakları Uygulamaları

ABD’de, 1990’lı yıllarda Japonya ve AB karşısında rekabet gücünün kaybedilmeye başlanması ile yüksek performanslı insan kaynakları uygulamalarına dayanan kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır. Bu uygulama, pek çok kurumda başarılı olmuştur. Amaçlanan, normalin ötesinde yetkinliklere sahip çalışanların istihdam edildiği çok yüksek performanslı yapıların oluşturulmasıdır (Yılmaz, 2012: 15). Yüksek performansın önem kazandığı küreselleşen dünyada, mavi ve beyaz yakalılar ayırımına “altın yakalı” kavramı da eklenmiştir. Alanının uzmanı, ekip çalışmasına yatkın, yenilikçi, rekabetçi bilgi çalışanları, “altın yakalı” olarak isimlendirilmektedir. Microsoft gibi uluslararası şirketler, güçlerini bu “altın yakalı”dan almaktadır. Bu tür çalışanlar, işe alım sürecinde özel yöntemlerle belirlenmektedir (Bakan, 2004: 211-213).

2. BİREYSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ VE MOTİVASYONUN KURAMSAL TEMELLERİ

Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışının temel kaynaklarından biri olan Al Gore Raporunda, bürokratik reformun şartları bürokrasiyi azaltma, vatandaş odaklı olma, çalışanlara inisiyatif ve sorumluluk verme olarak sayılmıştır (Yayman, 2008:273-274). Girişimci kamu yönetimi de denilen yaklaşımda, girdiler kadar çıktılara da dikkat ederek performans ölçümüne ve kurallardan çok amaçlara ulaşma seviyesine önem verilmektedir. İnsan kaynakları yönetimi ile bireysel performans değerlendirme arasında çok yakın bir ilişki vardır. Bireysel performans yönetim ve değerlendirme, belirlenen amaçlara ulaşmada insan kaynakları yönetiminin önemli bir aracı olarak ön plana çıkmaktadır (Demir, 2013: 12). YKİ, kamu kurumlarının rolünün etkinlik ve verimlilik çerçevesinde yeniden tanımlanmasına dayanmaktadır. Kamu kurumlarının başarısını artırmada en önemli unsurlar arasında, performans yönetimi ve bazen performans dayalı

ücret sistemleri sayılmakta, kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli bir şekilde sunulması için performans yönetimi uygulanması önerilmektedir (Özkaya, 2013: 34-37).

Motivasyon ve performansa ilişkin kuramlar, performansın artırılmasında bireyin iş davranışları, algı ve beklentisinin rolüne ilişkin kuramlar, kurum ve iş kapsamının rolünü esas alan kuramlar, bireysel ihtiyaçların rolünü esas alan kuramlar olarak üç ana ana başlıkta değerlendirilebilir. Performansın artırılmasında bireyin iş davranışları, algı ve beklentisinin rolüne ilişkin kuramlar; Beklenti Kuramı, Eşitlik Kuramı, Amaç Belirleme Kuramı, Pekiştirme Kuramı olarak sıralanabilir. Bu kuramlar, bireyin kurumunda karşılaştığı davranışları algılama, değerlendirme ve işinden beklentilerinin sonuçlarını oluşturması sebebiyle bireysel performansın dinamiklerini açıklamaktadır. Bireyin algı ve beklentileri ile bireye ilişkin tanımlamalar bu kuramların temelini oluşturmaktadır. Beklenti, eşitlik, amaç belirleme ve pekiştirme kuramları bireyin davranışlarının oluşma, etkilenme, değişim nedenlerini, davranışın oluşma sürecinde incelemektedir. Performansın artırılmasında kurum ve iş kapsamının rolünü esas alan kuram; İş Karakteristikleri Kuramı; performansın artırılmasında bireysel ihtiyaçların rolünü esas alan kuramlar; Maslow'un İhtiyaçlar Kuramı, Herzberg'in Çift Faktör Kuramı, Alderfer'in ERG Kuramı, McClelland'ın İhtiyaçlar Kuramı; kamu-özel sektör arasında performans farklılığını açıklamaya yönelik kuramlar; Mülkiyet Hakları Yaklaşımı, Etkinlik/Etkinsizlik Yaklaşımı ve Kamu Tercihi Yaklaşımıdır (Özkaya, 2013: 40; Koçyiğit, 2015:13).

2.1. Beklenti Kuramı

Vroom tarafından 1964 yılında ortaya atılan ve Porter & Lawler tarafından 1968 yılında geliştirilen (Tağ ve Çetinkaya, 2019: 860) Beklenti Kuramına göre motivasyon, bekleyişler ve valens tarafından belirlenir. Bekleyiş, belirli bir davranışın belirli bir sonucu doğuracağı olasılığına olan inançtır (Şimşek, Akgemci ve Çelik, 2014:160). Bu kurama göre çalışanlar, işlerini ve görevlerini yapmadan önce çalışma karşılığı alacakları ödülün onlar için ne anlam taşıdığı ve nelerin ödüllendirilmesi gerektiği hakkında düşünürler. Vroom'un beklenti kuramı dört temel varsayma dayanmaktadır (Göksel, 2013: 9-14):

- Davranış, bireyin kendi kişisel özellikleri ve çevresel koşulların etkisiyle belirlenmektedir.

- İnsanlar kurumlarında kendi davranışları hakkında karar verirler.
- İnsanların arzuları, ihtiyaç ve amaçları farklıdır.
- Kişiler ödüller arasında tercih yaparlar.

Bir çalışanın motivasyonunun yüksek olması için göstereceği çabanın yüksek performans ile sonuçlanacağına ve yüksek performansın istediği bazı çıktıları sağlayacağına dair güçlü bir inancının olması gerekmektedir. Bekleyiş, 0 ile 1 arasında bir değer alabilir. Çalışan çabasının sonucunu imkansız görüyorsa bekleyiş 0'dır. Araçsallık ise performans ve ödüller arasında algılanan ilişkidir. Araçsallık kavramına performans-ödüller beklentisi de denmektedir. Valens ise bireyin elde edeceği muhtemel sonuçlara verdiği değerdir. Sonuca verilen değer yüksek ise valens 1 değerini almaktadır. Bu noktada $Motivasyon = Valens \times Bekleyiş \times Araçsallık$ şeklinde bir formül ortaya konmuştur. Beklenti Kuramına göre, bir bireyin belirli bir amaç doğrultusunda harcayacağı gayret, gayret sonucu ortaya çıkması beklenen performans düzeyi, bu performansa bağlı olarak elde edilmesi beklenen ödüller ve bu ödüllerin birey açısından çekiciliğinden oluşan bir fonksiyondur (Tağ ve Çetinkaya, 2019: 859-868). Algılanan değer yani valens bireyin sonuç için “değer mi değmez mi” biçiminde biçtiği paha olup çalışanın zihninde oluşan değeri algılanan değerdir (Alpsoy, 2018:17). Bu kurama göre, yöneticiler bekledikleri performans hedeflerini belirlemeli ve çalışanlara aktarmalıdır. Bu şekilde çalışanlar ödülü almak için ne yapmaları gerektiğini bileceklerdir (Göksel, 2013: 9-14). Beklenti kuramında bireyin hep rasyonel olduğu varsayımından hareket edilmektedir (Adair, 2013: 28-29).

2.2. Eşitlik Kuramı

Psikolog Stacy Adams tarafından 1963 yılında geliştirilen Eşitlik Kuramına göre, iş tatmini, kişinin işi için harcadığı çaba (girdi) ile sonuçta elde ettiği değer (çıktı) arasındaki dengeye bağlıdır (Çevik, 2016: 193). Bu kuram eşit emek ve işin eşit biçimde ödüllendirilmesi temeline dayanmaktadır (Alpsoy, 2018:18). Çalışma ortamında eşitlik varsa çalışanın tatmin düzeyi artar buna bağlı olarak da motivasyonu yükselir. Eğer eşitlik algısı yok ise motivasyon düşük olacaktır. (Koçyiğit, 2015:13). Çalışanlar, bir eşitlik algıladıklarında oluşan durumdan tatmin olurlar ve davranışlarını değiştirmezler. Kuruma katkıları aynen devam eder. Çalışan gereğinden fazla ödüllendirildiğini hissederse bir dengesizlik olduğunu fark eder ve dengeyi tekrar kurmaya çalışır. Daha fazla çalışabilir, ödüllerin değerini

önemsemeyebilir, diğer çalışanları daha fazla ödül için ikna etmeye çalışabilir ya da karşılaştırma için başka birini seçebilir. Gereğinden daha az ödüllendirildiğini düşünen çalışanlar ise performanslarını azaltabilir, daha iyi ödüller için uğraşabilir ya da kendilerini karşılaştıracak yeni birini bulabilirler (Göksel, 2013: 15-18). Girdi-çıkıtı oranının dengeli olduğu durumlarda çalışan doyuma ulaşmaktadır. Hak ettiğinden fazla veya az ödül sunulduğunda ise bu durum çalışana rahatsızlık vermektedir (Çevik, 2016: 198). Bu kurama göre, çalışan gösterdiği gayret ve karşılığında elde ettiği sonucu diğerlerinin gayret ve sonucu ile karşılaştırmaktadır (Şahin, 2015: 117).

2.3. Amaç Belirleme Kuramı

Amaç Belirleme Kuramı, bilinçli insan davranışlarının bir amaca yönelik olduğu, bireyin davranışlarının amaçları tarafından düzenlendiği temeline dayanmaktadır. Amaca yönelmiş olmak bütün davranışlarının temelidir. Kuram yetenek ve bilgisi eşit olan iki çalışandan birinin niçin diğerinden farklı ve yüksek performans sergilediğini açıklamaya çalışmaktadır (Latham ve Locke, 1991: 212-213). Edwin Locke tarafından ortaya konan bu kurama göre, belirlenen hedefler insanların motive olma derecelerini de belirlemektedir. Çalışanın zor hedeflere ulaşma isteği kolay isteklere ulaşma istediğinden daha kuvvetlidir. Hedef büyük ise performansın yüksek, hedef küçük ise performans düzeyinin düşük olacağı savunulmaktadır (Koçyiğit, 2015: 22). Buna göre, ulaşması zor ve yüksek hedefler belirleyen bireyler, gerçekleştirilmesi kolay hedefleri belirleyenlerden daha fazla motive olmaktadır. Locke'a göre hedef belirleme sürecinde hedeflerin zorluğu, hedeflerin netliği, hedeflerin kabul edilebilirliği ve hedeflere yönelik taahhüt gibi dört unsur önemlidir (Alpsoy, 2018: 12). Pek çok başarılı insanın hayatı, amaç belirlemenin önemini doğrulamaktadır. Bu nedenle, bugün Amaç Belirleme Kuramı, başarısı ispatlanmış yararlı bir motivasyon kuramı olarak kabul görmektedir. Amaç Belirleme Kuramı, kişilerin belirli bir amaca yönelik olarak onları hareketlendiren, düşünce ve davranışlarını yönlendiren bilinçli amaçları olduğunu ifade etmektedir. Her hangi bir çalışanın işiyle ilgili kendine amaçlar belirlemesi motivasyonu artırıcı en etkili yöntemdir. Amaç Belirleme Kuramı çalışanların belirli, zorlayıcı fakat başarılabılır amaçlarla motive edilebileceğini açıklamaktadır. Amaç Belirleme Kuramını geliştiren Psikologlar Edwin Locke ve Gary Latham'a göre, ancak bireyler amaçları anlar ve kabul ederse amaç belirleme,

motivasyon ve performansı artırmaktadır. Buna göre çalışanların performansını artırabilmenin ve onları motive edebilmenin en iyi yolu amaçların doğru şekilde belirlenmesidir. Bazı araştırmalar, belirlenmiş amaçların performansı artırdığı, zorlayıcı amaçların kabul edilmesi halinde kolay amaçlara göre daha yüksek performansla sonuçlandığını göstermektedir. Amaç Belirleme Kuramına göre yüksek güdüleme ve performansla sonuçlanabilmesi için amaçlar, spesifik, zorlayıcı ve başarılabılır olmalıdır (Göksel, 2013:18-19). Ancak hedeflerin çok zor olması çalışanları çok fazla ve gereksiz risk üstlenmeye yönlendirebilir. Yine çalışanın amaca yönelik yetkinliklere sahip olmaması, amaç belirleme sürecini başarısızlığa uğratabilir. Bu nedenle, yetkinlikler göz önünde bulundurulmalıdır (Management Study Guide, 2020). Lider ya da yöneticinin, her şeyden önce çalışanları kurum amaçları doğrultusunda yönlendirmesi, çalışanların amaçlar doğrultusunda motivasyonunun sağlanması önemlidir. Çalışanları isteklendirme ve verimli çalışmaya yönelik kişisel ihtiyaçların karşılanması süreci olarak tanımlanabilen motivasyon sayesinde, yüksek performans ile kurumsal hedeflere ulaşmak mümkün olabilmektedir (Önen ve Kanayran, 2015: 51).

2.4. Pekiştirme Kuramı

Frederic Skinner tarafından ortaya konan Pekiştirme Kuramına göre, insanlar amaçlarını gerçekleştirmek, var olan ihtiyaçlarını karşılamak veya önceki şartlanmalar amacıyla davranışta bulunurlar (Önen ve Kanayran, 2015: 52). Buna göre, yöneticiler çalışanların tümünü eşit ödüllendirmemeli, sadece istenen davranışları gösterenler ödüllendirilmeli, ödül mümkün olduğunca hızlı verilmeli, istenmeyen davranışlar uygun şekilde yaptırıma tabi tutulmalı, hangi davranışların istendiği açık ve net olarak açıklanmalı, cezalandırma ve pozitif pekiştirme birlikte kullanılmalıdır (Göksel, 2013: 21-22). Skinner'e göre, davranışlarımız ödülleri ile pekiştirilebilir. İstenilen davranışların sürekliliği için genellikle ödül sistemi uygulanır, davranışlar değiştirilebilir ya da güçlendirilebilir. Ödül gecikmeden verilirse istenen davranışların devamlılığı sağlanabilir (Koçyiğit, 2015: 20). Edward L. Thorndike'nin Etki Kanunu ise istenen ve iyi sonuçlara neden olan davranışların tekrarlanabileceğini ve istenmeyen sonuçlara neden olan davranışların da tekrarlanmayacağını belirtmektedir. Bu kuram, insan davranışını değiştirmek için kullanılması nedeniyle "Davranış Değiştirme" olarak da isimlendirilmiştir. Dört pekiştirme türü bulunmaktadır. Bunlar (Göksel, 2013: 21-22):

- Pozitif Pekiştirme: İstenen davranışları teşvik etmek için olumlu sonuçların kullanılmasıdır. Çalışanın başarısından dolayı ödüllendirilmesi bu performansı artıran davranışı pekiştirmektedir.
- Negatif Pekiştirme: Çalışan tarafından gerçekleştirilen davranışın istenmeyen bir tutum olduğunun kişiye hissettirilmesidir.
- Son Verme: İstenen davranışlar için olumlu ödüllerin elde tutulması veya istenmeyen davranışlar için ödüllerden alınmasıdır.
- Cezalandırma: İstenmeyen bir davranışı değiştirmek veya ortadan kaldırmaktır.

2.5. İş Karakteristikleri Kuramı

İş Karakteristikleri Kuramı, Richard Hackman ve Greg Oldham tarafından 1950-1960'lı yıllarda uygulanmaya başlanan iş genişletme ve iş zenginleştirme uygulamalarının çalışanlar üzerindeki etkisini açıklamak için geliştirilmiştir (Utaş, Çinko ve Işıl, 2017:4). Çalışanların motive edilmesi ve daha yüksek performans göstermesi için işlerin tasarlanmasına yönelik bilinen ve test edilmiş olan bir yaklaşımdır. Bu modele göre iyi tasarlanmış işler yüksek motivasyon, yüksek kalitede performans, yüksek memnuniyet sağlamaktadır. İş Karakteristikleri Kuramı, yüksek motivasyon için gerekli şartları, işin anlamlılığının, işin sonuçlarından sorumlu olunacağına tecrübe edilmesi, işin sonuçları hakkında güncel bilgilerin edinilmesi olarak belirtmektedir (Göksel, 2013: 23-25).

2.6. Maslow'un İhtiyaçlar Kuramı

Psikoloji Profesörü Abraham Maslow, 1943 yılında motivasyon araştırmaları sırasında ihtiyaçları temel ihtiyaçlardan daha üst düzey ihtiyaçlara doğru sıralayarak ihtiyaçlar hiyerarşisini ortaya koymuştur (Göksel, 2013: 27). Maslow, insanların neden fedakarlık yaparak başka insanların emir ve yönlendirmesi doğrultusunda hareket ettiklerini araştırmıştır (Eren, 2015: 30). Kuram, ihtiyaçların öncelik sırası ile ilgidir (Koçyiğit, 2015:14). Buna göre, bireyin alt basamaktaki bir gereksinimi giderilmedikçe, bireyin daha üst gereksinmesini karşılaması söz konusu değildir (Önen ve Kanayran, 2015: 51). Bunlar sırasıyla fizyolojik ihtiyaçlar, güvenlik ihtiyaçları, sosyal ihtiyaçlar, saygınlık ihtiyacı ve kendini gerçekleştirme ihtiyacıdır. Bu modele göre yöneticiler performans artışı için (Göksel, 2013: 27);

- Çalışanların ihtiyaçlarını belirlemeli ve kabul etmelidir.
- İhtiyaçların çalışanlar arasında farklılık göstereceğini bilmelidir.
- Karşılanmamış olan ihtiyacı tatmin etmeye çalışmalıdır.

Maslow'un İhtiyaçlar Hiyerarşisine göre giderilen bir ihtiyacın motive edici özelliği kalmamaktadır (Adair, 2013: 41).

2.7. Herzberg'in Çift Faktör Kuramı

Frederic Herzberg tarafından geliştirilmiş olan çift faktör kuramı iş tatminiyle ilgili önemli bir kuram olup motivasyon kuramı olarak da bilinmektedir (Alpsoy, 2018:16). Çift Faktör Kuramında, çalışanların işte etkilendiği faktörler, hijyen ve güdüleyici faktörler olarak ikiye ayrılmaktadır. Hijyen faktörler, işyerinin özelliklerini belirten faktörlerdir. Eğer bunlar kötü yönetilirse bu faktörler çalışanları mutsuz eder. İyi yönetilirse çalışanlar bunu olumlu algılarlar ancak bunlar kişilerin motivasyonunu etkilemez. Güdüleyici faktörler ise iş tatmini ve performansı artıran asıl faktörlerdir. Bu kurama göre önce çalışma koşulları, maaş düzeyi, kurum politikaları makul bir duruma getirilmelidir. Bu şekilde başarı, sorumluluk, kişisel gelişim ve tanınma fırsatları ile motivasyon ve performans artışı sağlanabilir (Göksel, 2013: 27-28). Esas güdüleyici faktörler ise çalışanların motivasyonunun sağlanması ve işe ilişkin özellikler olan başarılı olma, tanınma, işin özellikleri, sorumluluk, ilerleme ve gelişme olarak sayılmaktadır (Koçyiğit, 2015: 14). Bu kurama göre, her iki faktörün de düşük olduğu bir işte çalışanların motivasyonu düşük olmakta ve çalışanlar işle ilgili devamlı şikayette bulunmaktadırlar. Bir kurumda yüksek motivasyon, düşük hijyen faktörü durumunda ise çalışanların motivasyonlarının yüksek, ancak çalışma ortamı hakkında şikayet oranlarının da yüksek olması beklenmektedir (Aslan, Çoban ve Çokal, 2014:168).

2.8. Alderfer'in ERG Kuramı

Clayton Alderfer tarafından 1970'li yıllarda geliştirilen bir motivasyon yaklaşımı olup bu kurama göre, ihtiyaç sıralaması daha basittir (Önen ve Kanayran, 2015: 51). Kuram, insanların işyerindeki ve işle ilgili ihtiyaçlarını anlamayı amaçlamıştır. Bu kuramda üç ihtiyaç üzerinde odaklanılmaktadır: var olma, ilişki ve gelişim ihtiyaçları. Ücret, fiziksel çalışma koşulları, iş güvenliği var

olma ihtiyacı ile ilgilidir. İlişki ihtiyacı, kişilerin işte veya iş dışında kişiler arasında anlaşılması ve kabul edilmesini ifade eder. Gelişim ihtiyacı, saygı görme ve kendini gerçekleştirme ihtiyaçlarına karşılık gelmektedir (Göksel, 2013: 28). İhtiyaçların hissedilen düzeyine bağlı olarak etki edeceği, belli bir düzen göstermeyeceği savunulmaktadır (Koçyiğit, 2015:16).

2.9. Başarı İhtiyacı Kuramı

Başarı İhtiyacı Kuramı, ilk olarak Henry Murray tarafından ortaya konmuş ancak 1960'lı yılların başından itibaren David McClelland tarafından geliştirilmiştir. McClelland, ihtiyaçların öğrenmeyle kazanıldığını savunarak bireysel davranışlar ile çevresel etmenlerin nasıl bir arada değerlendirileceği konusunu araştırmıştır (Önen ve Kanayran, 2015: 51). Kurama göre yöneticiler için en önemli ihtiyaçlar; başarı, ilişki ve güç ihtiyacıdır. Başarı ihtiyacı, zor görevleri başarmak için bir işi veya görevi en iyi ve etkin şekilde yapıp mükemmelliğe ulaşmak için hissedilen istektir. İlişki ihtiyacı, diğer insanlar ve çalışanlarla olumlu ilişkilerin istenmesidir. Güç ihtiyacı, diğer kişi ve çalışanları kontrol etmek ve davranışlarını etkilemek için sorumluluk istenmesidir (Göksel, 2013: 228-29). Kuramda başarı güdüsü ön planda olduğu için “Başarma İhtiyacı Kuramı” olarak da tanımlanmaktadır. Buna göre, gerçekten başarmak isteyen çalışan gerekli ortam ve şartlar sağlandığı takdirde başarıya ulaşmaktadır. İhtiyaçları karşılanan çalışan işine daha motive olarak başarıya ulaşmaktadır (Koçyiğit, 2015: 15). Kurama göre kişiler gereksinimlerini sonradan öğrenmektedirler. Kuram, sonradan kazanılan bu gereksinimleri gruplara ayırmaktadır (Alpsoy, 2018: 15).

2.10. Mülkiyet Hakları Kuramı

Mülkiyet Hakları Kuramı, özel işletmelerin kamu kurumlarıyla karşılaştırıldığında, verimlilik ve kârlılık açısından daha iyi performans gösterdiğini, işletmeyi yöneten ile mülk sahibi aynı olduğu takdirde kurum performansının artacağını savunmaktadır. Mülk sahibi olmayan yöneticilerin, kurum çıkarlarını korumada mülk sahibi kadar başarılı ve istekli olmadığı anlamına da gelen bu kuram, kamu kurumları ve çalışanlarının performansını bu şekilde açıklamaya çalışmaktadır (Özkaya, 2013: 40-41). Özel sektörde bir başarısızlık durumu varsa mülk sahipleri ya da hissedarlar tepkilerini hisselerini devrederek gösterebilirler. Kamusal mülkiyet sahiplerinin, yani vatandaşların bu haklarından feragat etmeleri mümkün değildir. Dolayısıyla kamu organizasyonu yöneticilerinin davranışlarında

ve karar alma süreçlerinde mülkiyet sahiplerinin doğrudan bir baskı unsuru oluşturmaları mümkün olmamaktadır. Burada yapılması gereken, kamu kurumlarında etkin denetim mekanizmaları oluşturulması ve çalıştırılabilmesidir. Etkili denetim, kurumların karar alma süreçlerinde yöneticiler için önemli bir kontrol oluşturacaktır (Dura, 2006a:228-230).

2.11. Etkinlik/Etkinsizlik Kuramı

Etkinlik Kuramı, Harvey Leibenstein tarafından geliştirilmiştir. Buna göre rekabetçi piyasalar, tekelci özellikler taşıyan piyasalara göre daha etkin işlemektedir. Rekabetçi piyasalarda kaynakların kullanımı hususunda daha dikkatli davranılması ve maliyetlerin azaltılması zorunluluğu, bu piyasaların daha etkin bir şekilde çalışmasına yardım etmektedir. Tekel piyasalarında ise maliyetleri düşürme kaygısı olmadığından etkinsizliğin hâkim olduğu savunulmaktadır (Dura, 2006b: 2). Kurama göre, rekabetçi piyasalarda etkinlik, tekelci piyasalarda etkinsizlik vardır. Kamu sektöründe rekabetin olmaması ve sektörün tekelci yapıda olması dolayısıyla performans ve verimlilik düşük olabilmektedir. Performans sonuçları; verimliliği, hizmet kalitesini, vatandaş memnuniyetini yakından etkilemekte olup performans değerlendirmesi için kamu hizmetlerinin ölçülebilir hale getirilmesi önemlidir (Özkaya, 2013: 40-41).

2.12. Kamu Tercihi Kuramı

Kamu Tercihi Kuramı, J. M. Buchanan tarafından geliştirilmiş (Kuşat ve Dolmacı, 2011:131) olup sosyal devlet ve refah devleti uygulamalarını eleştirmekte ve ekonomik en iyi durumun piyasa koşullarında sağlanacağını savunmaktadır. Ayrıca kamu yönetiminin etkinlik ve verimlilik sorunları olduğuna dair itirazları ortaya koymakta, geleneksel kamu yönetiminden vazgeçilmesini önermektedir (Kızılboğa, 2012:94). Kamu Tercihi Kuramı, siyasal karar alma sürecindeki seçmen, siyasi partiler, siyasetçiler, bürokratlar, baskı gruplarının kendi özel faydalarını artırma eğiliminde olduklarını savunmaktadır. Buna göre, kamu sektöründe başarı ve performans öncelikli olmadığından, kaynaklar etkin kullanılmamaktadır (Özkaya, 2013: 40-41).

2.13. Yüksek Performansa Dayalı İnsan Kaynakları Uygulamaları

Yüksek performans esaslı uygulamalar, ilk olarak uluslararası firmaların dünya çapında rekabet edebilmeleri amacıyla tasarlanmıştır. Bu uygulamalar kurumun

stratejisine uygun olarak yüksek bilgi ve yeteneklere sahip, motivasyonu yüksek, çevrenin değişim hızına uyabilecek çalışanları temin etmeyi, uzun dönemde elde tutmayı ve bu çalışanlarla kurumsal performansı artırmayı öngörmektedir (Yılmaz, 2012: 5). Kurumlar, insan sermayesini rekabet avantajı kaynağı haline getirme yönünde tasarlanmalıdır. Yüksek performanslı insan kaynakları uygulamaları, çalışanların daha fazla çaba göstermeleri için onların motive edilmeleri, kararlara katılmalarının sağlanması ve sahip oldukları becerilerin geliştirilmesine yönelik temel faaliyetlerden oluşmakta olup kurumlarda yenilikçiliği arttırmak için önem taşımaktadır (Yılmaz ve Karahan, 2015:611).Yüksek performanslı insan kaynakları yönetimi uygulamalarının kuramsal temelleri de özellikle normalin ve olağanın çok çok ötesinde yüksek performanslı kurumların oluşturulması açısından özellikle önem taşımaktadır. Bu kapsamda, seçici işe alma, iş *güvencesi*, ortalamadan yüksek ücretler, performans değerlendirme, iş *aile dengesi politikaları*, çalışan katılımı, çalışan mülkiyeti, takım ve iş yeniden tasarımı, iş *rotasyonu*, kendini yöneten çalışma grupları, performans yani başarı ve katkı odaklı ücretlendirme, statü farklarının azaltılması, bilgi paylaşımı, kapsamlı eğitim, çapraz eğitim, sadece kurum çalışanları arasından yükselme uygulamaları esas alınmaktadır (Yılmaz, 2012: 15).

Yüksek performans esaslı kuruluşlarda çalışanlar, kurumun stratejik hedeflerine odaklanırlar ve kendi performanslarının kurumun başarısına etkisinin farkındadırlar. Sorunları analiz ederek çözüm bulur ve bu çözümü uygularlar. Gerekli bilgi, beceri ve yetenekler noktasındaki eksiklikler eğitim ile tamamlanır. Yöneticilerin çalışanlarına değer verdiği dinamik bir yapı vardır. Yüksek performanslı dayalı kuruluşları diğerlerinden ayıran özellikler; duygu yüklü bir vizyon, gerçek bir adanmışlık, saf değerlerin hakimiyeti, onur ve hep daha iyiyi arayan arayışın bir arada olması, meslektaşlara saygı gösterilmesi, uzun dönemli ilişkiler ve başarının ödüllendirilmesi ile neşeli çalışma ortamı olarak sayılabilir (Yılmaz, 2013:42-43, 94-96).

2.14. Motivasyon Kuramlarında Performans Ücret İlişkisi

Kuramsal açıdan motivasyon kuramlarında, performans değerlendirmesi ve performansın ödüllendirilmesinin motivasyonun ve performansın artırılması için önemli bir araç kabul edildiği görülmektedir. Örneğin Beklenti Kuramına göre motivasyonu belirleyen önemli bir unsur olan bekleyişin, belirli bir davranışın

her zaman aynı sonucu oluşturacağı olasılığına olan inanç olarak belirtilmektedir. Dolayısıyla ödüllendirilen performansın motivasyonu artıracığı savunulmaktadır. Yine Eşitlik Kuramı, çalışanların performansı için beklediği ödülün dağılımında adaleti algılaması halinde motive olacağını savunmaktadır. Pekiştirme Kuramı ise ödüllendirilen performansın tekrarlama eğilimi göstereceğini belirtmektedir. Çift Faktör Kuramı da güdüleyici faktörlerin performans artıran etkenler olduğunu savunmaktadır (Demir, 2013: 64-65).

3. SAĞLIK BAKANLIĞI ÇALIŞANLARININ BİREYSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRME SİSTEMİ KURULMASINA DAİR ALGILARI HAKKINDA BİR ARAŞTIRMA

Araştırma ile çalışanların performans değerlendirme sistemine ilişkin algıları analiz edilmiştir.

3.1. Araştırma Yöntemi

Araştırmada anket yöntemi kullanılmıştır. Literatür taraması ve Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) tez veri tabanında bulunan akademik tez ve anketler incelenerek tamamen bu çalışmaya özgü bir anket hazırlanmıştır. Anket araştırmasına ilişkin Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Etik Kurulundan 27/08/2018 tarihli ve 2018/11 sayılı Etik Kurulu Kararı alınmıştır. Araştırma evreni, çalışanların bireysel performans ölçümünde tecrübeli olan Sağlık Bakanlığının merkez teşkilatında çalışan 4.920 kamu çalışanı olarak belirlenmiş, örneklem alınan Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatında görev yapan 263 kamu çalışanının katılımı ile 2018 yılı Ekim, Kasım ve Aralık ayında yapılan anket araştırmasında, 5'li likert ölçeği kullanılmıştır. 263 katılımcının anket formlarından elde edilen veriler SPSS 21 programına aktarılarak analiz edilmiştir.

3.2. Anket Katılımcılarına İlişkin Genel Bilgiler

Ankete katılanların yaş aralığı, cinsiyeti, eğitim, gelir durumu, hizmet süresi, pozisyonu gibi bilgiler Tablo 1'de gösterilmektedir:

Tablo 1. Anket Katılımcıları Genel Bilgiler

Değişken	Kategori	Frekans	(%)
Cinsiyet	Kadın	117	% 44,5
	Erkek	146	% 55,5
Yaş	20-30 arası yaş aralığı	62	% 23,57
	31-40 arası yaş aralığı	97	% 36,88
	41-50 arası yaş aralığı	77	% 29,27
	51-65 arası yaş aralığı	27	% 10,26
Eğitim Durumu	Lise	10	% 3,8
	Üniversite	133	% 50,57
	Yüksek lisans	88	% 33,46
	Doktora	32	% 12,16
Hizmet Süresi	10 yıldan az	102	% 38,78
	10-20 yıl arası	85	% 32,31
	21-30 yıl arası	56	% 21,29
	30 yıldan fazla	20	% 7,6
Aylık Geliri	1.500-2.500 TL arası	14	% 5,32
	2.501-4.000 TL	69	% 26,23
	4.001-6.000 TL	101	% 38,4
	6.001 TL üzeri	79	% 30,03
Pozisyonu	Üst Düzey Yönetici	9	% 3,42
	Orta-Alt Düzey Yönetici	30	% 11,4
	Müfettiş/Denetçi/İç Denetçi	70	% 26,61
	Yönetici Olmayan Çalışanlar	154	% 58,55

3.3. Anket Araştırmasının Geçerliliği ve Güvenilirliği

Anketin genel güvenilirliğine ilişkin Cronbach's Alpha değerinin %94,6 olduğu Tablo 2'de gösterilmekte olup anketin güvenilirlik düzeyinin yüksek oranda olduğu söylenebilir.

Tablo 2. Anket Genel Güvenilirlik Oranı

Cronbach's Alpha		Cronbach's Alpha Based on Standardized Items		N of Items
,946		,958		83
Hotelling's T-Squared Test				
Hotelling's T-Squared	F	df1	df2	Sig
2050,648	17,276	82	181	,000

Tablo 3'te gösterildiği gibi KMO değeri 0,92 olarak hesaplanmıştır ve bu değer örneklem büyüklüğünün faktör analize uygun olduğunu göstermektedir. Küresellik varsayımını test eden değeri= 15404,04 olarak hesaplanmıştır. Bu değere karşılık gelen p değeri $0,00 < 0,05$ olduğundan değerlerin anlamlı olduğu görülmektedir.

Tablo 3. Örneklem Yeterliliği KMO and Barlett's Testi

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		,920
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	15404,084
	Df	3486
	Sig.	,000

3.4. Anket Araştırması Bulguları

Anket sorularına verilen cevapların SPSS programı ile analizi sonuçlarına aşağıda yer verilmektedir.

3.4.1. Hipotez Analizi

Anket katılımcısı kamu çalışanlarının bireysel performans değerlendirmesine ilişkin olumlu algılarının olumsuz algılardan daha yüksek ortalamada olmasının kamu çalışanları arasında bireysel performans değerlendirmesi yapılmasına dair kamu kurumlarında olumlu bir yaklaşım olduğuna ilişkin önemli bir gösterge olacağı varsayılmıştır. Aşağıda gösterilen H0 ve H1 hipotezleri oluşturulmuştur.

H0: Kamu kurumlarında kamu görevlilerinin bireysel performans

değerlendirmesine ilişkin olumlu algıları ile olumsuz algıları arasında anlamlı bir fark yoktur.

H1: Kamu kurumlarında kamu görevlilerinin bireysel performans değerlendirmesine ilişkin olumlu algıları ile olumsuz algıları arasında anlamlı bir fark vardır.

Kamu görevlilerinin kamu yönetiminde bireysel performans değerlendirmesine ilişkin en önemli 10 olumlu ve 10 olumsuz görüşüne anket katılımcısı 263 kamu görevlisinin ne ölçüde katıldıkları veya katılmadıkları sorulmuştur. Kamu görevlilerinin bireysel performans değerlendirmesine (BPD) ilişkin olumlu ve olumsuz algılarından hangisinin ortalamasının daha yüksek olduğunun ortaya konması amaçlanmıştır.

Tablo 4'te görüldüğü üzere Pearson Korelasyon Testi sonucunun (-0,387) olduğu, ankette olumlu algılara ilişkin hazırlanan sorular ile olumsuz algılara ilişkin hazırlanan sorular arasında negatif yönlü bir korelasyon olduğu görülmüş olup bu da anket sorularının aynı yönde bir bulguya ulaşmak amaçlı sorulduğunu, anlamlı olduğunu göstermektedir. Kamu kurumlarında kamu görevlilerinin bireysel performans değerlendirmesine ilişkin olumlu algıları ile olumsuz algıları arasında anlamlı bir fark olduğu hipotezi doğrulanmaktadır.

Tablo 4. Hipoteze İlişkin Pearson Correlation Testi

		Olumlu Algılar	Olumsuz Algılar
Olumlu Algılar	Pearson Correlation	1	-,387
	Sig. (2-Yönlü)		,000
	N	263	263
Olumsuz Algılar	Pearson Correlation	-,387**	1
	Sig. (2-Yönlü)	,000	
	N	263	263

Anket katılımcılarının olumlu algılara ilişkin cevapları ile olumsuz algılara verdikleri cevapların ortalaması Tablo 5'te gösterilmektedir. Kamu görevlilerinin bireysel performans değerlendirme sistemine dair olumlu algılara verdikleri cevapların ortalaması(3,9787), olumsuz algılara verilen cevapların ortalamasından (3,3095) daha büyüktür.

Tablo 5. Hipoteze İlişkin Tek Örnek İstatistik Testi

One-Sample Statistics						
	N	Ortalama	Standart Sapma	Ortalamanın Standart Hatası		
Olumlu Algılar	263	3,9787	,95889	,05913		
Olumsuz Algılar	263	3,3095	,90888	,05604		
One-Sample Test						
	Test Value = 0					
	T	Df	Sig. (Anlamlılık) (2-Yönlü)	Ortalamalar Arası Farklılık	95% Güven Aralığında	
				Lower	Upper	
Olumlu Algılar	67,290	262	,000	3,97871	3,8623	4,0951
Olumsuz Algılar	59,052	262	,000	3,30951	3,1992	3,4199

3.4.2. Bireysel Performans Yönetim Sisteminin Gerekliliği

Tablo 6’da görüldüğü gibi, anket araştırmasına katılan 263 Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatı çalışanının % 67,68’i adil bir bireysel performans değerlendirme sistemi olması ve uygulanması gerektiğine ilişkin ifadeye katıldığını, %20,53’ü kısmen katıldığını, % 2,66’sı fikri olmadığını, % 4,18’i kısmen katılmadığını, % 4,94’ü katılmadığını belirtmiştir.

Tablo 6. Bireysel Performans Değerlendirme Sisteminin Uygulamasının Gerekliliği

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Kamu Kurum Kuruluşlarında, bilimsel yöntemlerle belirlenmiş objektif ve ölçülebilir kriterlere ve standartlara dayalı adil bir Bireysel Performans Değerlendirme Sistemi olmalı ve bu sistem uygulanmalıdır.	Katlıyorum	178	67,68
	Kısmen Katlıyorum	54	20,53
	Fikrim Yok	7	2,66
	Kısmen Katılmıyorum	11	4,18
	Katılmıyorum	13	4,94

3.4.3. Bireysel Performans Değerlendirmesinin Bireysel Performansa Etkisi

Tablo 7’de görüldüğü gibi, anket araştırmasına katılanların % 49,43’ü bireysel performans ölçümü/değerlendirmesi yapılmasının çalışanların bireysel performansını artıracığına ilişkin ifadeye katıldığını, % 32,7’si kısmen katıldığını, % 4,18’i fikri olmadığını, % 7,98’i kısmen katılmadığını, % 5,7’si katılmadığını belirtmiştir. Bundan hareketle Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatı çalışanlarının önemli bir bölümünün bireysel performans değerlendirmesinin bireysel performansı artıracığı algısına sahip olduğu söylenebilir.

Tablo 7. Bireysel Performans Değerlendirmesinin Bireysel Performansa Etkisi

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Önceden belirlenmiş düzenli aralıklarda bireysel performans ölçümü/değerlendirmesi yapılmasının, çalışanların bireysel performansını artıracığını düşünüyorum.	Katılıyorum	130	49,43
	Kısmen Katılıyorum	86	32,7
	Fikrim Yok	11	4,18
	Kısmen Katılmıyorum	21	7,98
	Katılmıyorum	15	5,7

3.4.4. Bireysel Performans Değerlendirmesi ile Vatandaş Beklenti ve Memnuniyeti Bağlantısı

Tablo 7’de görüldüğü gibi, anket araştırmasına katılanların % 43,35’i Kamuda Bireysel Performans Sistemi uygulanması ile vatandaşların kamu yönetimine bakışının olumlu yönde değişeceği ve vatandaşın Devlete güveni ile kamu hizmetlerinden memnuniyet oranının artacağına ilişkin ifadeye katıldığını, % 33,08’i kısmen katıldığını, % 6,84’ü fikri olmadığını, % 6,46’sı kısmen katılmadığını, % 10,27’si katılmadığını belirtmişlerdir. Bundan hareketle Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatı çalışanlarının önemli bir bölümünün bireysel performans değerlendirme sisteminin Devlete güveni ve memnuniyet oranını artıracığı algısına sahip olduğu söylenebilir.

Tablo 8. Kamuda Bireysel Performans Değerlendirmesi ile Vatandaş Beklenti ve Memnuniyeti

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Kamuda Bireysel Performans Sistemi uygulanması ile vatandaşların kamu yönetimine bakışının olumlu yönde değişeceğini ve vatandaşın Devlete güveni ile kamu hizmetlerinden memnuniyet oranının artacağını düşünüyorum.	Katılıyorum	114	43,35
	Kısmen Katılıyorum	87	33,08
	Fikrim Yok	18	6,84
	Kısmen Katılmıyorum	17	6,46
	Katılmıyorum	27	10,27

3.4.5. Bireysel Performans Değerlendirmesi ve Kurum Performansı

Tablo 9’da görüldüğü gibi, anket araştırmasına katılanların % 47,15’i kamu çalışanlarının bireysel performanslarının değerlendirilmesi sonucunda performanslarının artacağı; bunun da kurum/kuruluşun genel kurumsal performansını artıracığına ilişkin ifadeye katıldığını, % 35,36’sı kısmen katıldığını, % 4,94’ü fikri olmadığını, % 6,84’ü kısmen katılmadığını, % 5,7’si katılmadığını belirtmişlerdir. Buradan hareketle Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatı çalışanlarının önemli bir bölümünün bireysel performans değerlendirmesinin kurum performansını artıracığı algısına sahip olduğu söylenebilir.

Tablo 9. Bireysel Performans Değerlendirmesi ve Kurum Performansı

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Kamu çalışanlarının genel olarak bireysel performanslarının değerlendirilmesi sonucunda artacağını; bunun da kurum/kuruluşun genel kurumsal performansını artıracığını düşünüyorum.	Katılıyorum	124	47,15
	Kısmen Katılıyorum	93	35,36
	Fikrim Yok	13	4,94
	Kısmen Katılmıyorum	18	6,84
	Katılmıyorum	15	5,7

3.4.6. Bireysel Performans Değerlendirmesi ve Motivasyon

Tablo 10’da görüldüğü gibi, anket araştırmasına katılanların % 31,56’sı bireysel performans değerlendirilmesi yapılmasının çalışanların iş motivasyonunu

artıracağına ilişkin ifadeye katıldığını, % 40,3'ü kısmen katıldığını, % 6,84'ü fikri olmadığını, % 11,41'i kısmen katılmadığını, % 9,89'u katılmadığını belirtmiştir.

Tablo 10. Bireysel Performans Değerlendirmesi ve Motivasyon

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Bireysel performans değerlendirmesi yapılmasının, çalışanların iş motivasyonunu artıracağını düşünüyorum	Katılıyorum	83	31,56
	Kısmen Katılıyorum	106	40,3
	Fikrim Yok	18	6,84
	Kısmen Katılmıyorum	30	11,41
	Katılmıyorum	26	9,89

3.4.7. Stratejik Planda Amaçların Belirlenmiş Olması ile Performans Bağlantısı

Tablo 11'de görüldüğü gibi, anket araştırmasına katılanların % 41,44'ü, stratejik planın mevcut olmasının yani amaç ve hedefler ile bunlara ulaşmak için proje, faaliyet ve planların belirlenmiş olmasının çalışanların bireysel performansını artırdığına dair ifadeye katıldığını, % 34,22'si kısmen katıldığını, % 10,27'si fikri olmadığını, % 6,84'ü kısmen katılmadığını, % 7,22'si katılmadığını belirtmiştir. Amaç Belirleme Kuramına göre, belirlenen hedefler çalışanların motive olma derecelerini belirlemekte, zor hedeflere ulaşma isteği kolay kolay hedeflere göre daha kuvvetli olmakta, insanlar hedeflerinin büyüklüğüne göre motive olup performans sergilemektedirler. İşbu bulgunun Amaç Belirleme Kuramının savunduğu, hedeflerin motivasyon ve performansı etkilediği görüşünü destekler mahiyette olduğu belirtilebilir.

Tablo 11. Stratejik Plan-Bireysel Performans Bağlantısı

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Stratejik planın mevcut olması yani amaç ve hedefler ile bunlara ulaşmak için proje, faaliyet ve planların belirlenmiş olması çalışanların bireysel performansını artırmaktadır.	Katılıyorum	109	41,44
	Kısmen Katılıyorum	90	34,22
	Fikrim Yok	27	10,27
	Kısmen Katılmıyorum	18	6,84
	Katılmıyorum	19	7,22

3.4.8. Bireysel Performans Değerlendirmesi ve Kurumda Adalet Algısı

Tablo 12’de görüldüğü gibi, anket çalışmasına katılanların % 57,79’u objektif şekilde bireysel performans değerlendirmesi yapılmasının, kurum içi adalet algısının oluşmasına olumlu katkıda bulunacağına dair ifadeye katıldığını % 27,38’i kısmen katıldığını, % 6,08’i fikri olmadığını, % 5,32’si kısmen katılmadığını, % 3,42’si katılmadığını belirtmişlerdir.

Tablo 12. Bireysel Performans Değerlendirmesi ve Kurumda Adalet Algısı

Anket Sorusu	Cevap	Frekans	Yüzde (%)
Tamamen objektif şekilde bireysel performans değerlendirmesi yapılmasının, kurum içi adalet algısının oluşmasına olumlu katkıda bulunacağını düşünüyorum.	Katılıyorum	152	57,79
	Kısmen Katılıyorum	72	27,38
	Fikrim Yok	16	6,08
	Kısmen Katılmıyorum	14	5,32
	Katılmıyorum	9	3,42

3.4.9. Yönetici Olan ve Yönetici Olmayan Çalışanların Bireysel Performans Değerlendirmesine Yaklaşımı

Tablo 13’te görüldüğü gibi, ankete katılanların olumlu algılara ilişkin vermiş oldukları cevapların ortalamasının 3,9787 olduğu, bireysel performans değerlendirme süreci hakkında olumlu algılara ilişkin verilen cevaplarda, pozisyonu üst düzey yönetici (Genel müdür yardımcısı ve üstü) olan personelin 4,6222 ortalama ve 0,38658 standart sapma ile bireysel performans değerlendirme sürecine en olumlu yaklaşan ve kendi grubu içinde birbirine en yakın cevaplar veren sınıf olduğu görülmektedir. Yönetici olmayan çalışanların her ne kadar olumlu algılarının yüksek olduğu görülsede yönetici pozisyonunda çalışanlar ile karşılaştırıldığında 3,7799 ortalama ile en düşük ortalamaya sahip olduğu ve 1,04833 standart sapma ile kendi grubu içinde birbirinden farklı olan cevaplar verdiği görülmektedir. Üst düzey yöneticiler ile orta düzey yöneticilerin yönetici olmayan kamu çalışanlarına göre bireysel performans değerlendirmesi ile ilgili olumlu algılara daha fazla katıldıkları, yönetici olmayan kamu çalışanlarının olumlu algılara ilişkin ortalamalarının yöneticilere göre daha düşük olduğu ve bu grubun kendi arasında olumlu algılara ilişkin görüşlerinin farklı olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 13. Ankete Katılanların Pozisyonlarına Göre Olumlu Algı Ortalamaları Tablosu

Kurumda Çalışılan Pozisyon	Frekans	Ortalama	Standart Sapma
Üst Düzey Yönetici (Genel Müdür Yardımcısı ve Üstü)	9	4,6222	,38658
Orta ve Alt Düzey Yönetici (Daire Başkanı ve Altı Yönetici)	30	4,2500	,87956
Müfettiş/Denetçi/İç Denetçi	70	4,2171	,69281
Yönetici olmayan Devlet Memuru ya da Diğer Kamu Görevlisi	154	3,7799	1,04833
TOPLAM	263	3,9787	,95889

SONUÇ

Türk kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik arayışı ile birlikte, çalışanların performans yönetimi ve değerlendirmesi, etkinlik ve verimliliği sağlamaya yönelik etkin bir araç olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Devletin kalkınma planları ve orta vadeli programlar gibi politika belgeleri ile belirlediği amaç ve hedefler, kamu kurumlarının stratejik planları ile uygulanmaktadır. Kamu kurumları ve iktisadi teşekkülleri, stratejik amaç ve hedeflerini planlamakta ve kamu çalışanları aracılığıyla uygulamaktadırlar. Kamu kurumlarının bu amaçlara ulaşabilmesi, gerekli kapasite, motivasyon ve performansa sahip kamu çalışanları ile mümkündür. Türkiye’de 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda sicil sisteminin kaldırılmasıyla birlikte kamu personelinin performansının değerlendirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sosyal yönü dikkate alındığında saf bir kamu işletmeciliği tartışmalı olsa da yeni insan kaynakları uygulamaları, kurumların ve çalışanlarının yeterliliklerinin sağlanması için kurumsal ve bireysel performanslarının değerlendirilmesi ve yönetilmesi ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Nitekim anket araştırmasına katılanların % 88,21’i kamuda adil bir bireysel performans değerlendirme sistemi olması ve uygulanması gerektiğine ilişkin ifadeye tamamen ya da kısmen katıldığını belirtmiştir. Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatı çalışanlarının bireysel performans değerlendirme sistemine ilişkin olumlu algılarının olumsuz algılarından daha güçlü olduğu anket araştırmasından anlaşılmaktadır.

Kamu çalışanlarının performansları ve başarıları kurumların ve tüm kamu yönetiminin başarısını etkilediğinden çalışanların performanslarının değerlendirilmesi, yönetilmesi ve motivasyonun sağlanması önem kazanmaktadır. Motivasyon performansı etkileyen önemli bir unsurdur. Motivasyon kuramlarında performans değerlendirme ve ödüllendirme motivasyonun ve performansın artırılması için önemli bir araç olarak kabul edilmektedir. Beklenti Kuramında, ödüllendirilen performansın motivasyonu artıracığı; Eşitlik Kuramında, çalışanların beklediği ödülün dağılımında adaleti algılaması halinde motive olacağı; Pekiştirme Kuramında ise ödüllendirilen performansın tekrarlama eğilimi göstereceği savunulmaktadır.

Anket araştırmasına katılanların % 75,66'sı amaç ve hedeflerin belirlenmiş olmasının çalışanların bireysel performansını artırdığına dair ifadeye tamamen ya da kısmen katıldığını belirtmiştir. Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatı çalışanlarının önemli bir bölümünün amaçların belirlenmesi ile bireysel performansın artışı arasında ilişki olduğu algısına sahip olduğu anlaşılmaktadır. Edwin Locke tarafından ortaya konan Amaç Belirleme Kuramına göre, belirlenen hedefler çalışanların motive olma derecelerini belirlemekte, insanlar hedeflerinin büyüklüğüne göre motive olup performans göstermektedirler. Bu noktada, anket araştırması bulgularının Amaç Belirleme Kuramının savunduğu, hedeflerin motivasyon ve performansı etkilediği görüşünü destekler mahiyette olduğu belirtilebilir.

Anket araştırmasına katılanların % 85,17'si bireysel performans değerlendirme yapılmasının kurum içi adalet algısının oluşmasına olumlu katkıda bulunacağına dair ifadeye tamamen ya da kısmen katıldığını belirtmiştir. Bundan hareketle Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatı çalışanlarının önemli bir bölümünün bireysel performans değerlendirme ile kurumsal adalet arasındaki bağlantıya ilişkin olumlu bir algıya sahip olduğu söylenebilir. Bu algının Eşitlik Kuramında savunulan çalışanların performansı için beklediği ödülün dağılımında adaleti algılaması halinde motive olacağı görüşünü destekler mahiyette olduğu belirtilebilir. Kamu çalışanlarının motivasyonlarının artırılmasında motivasyon kuramlarından yararlanılabileceği düşünülmektedir.

Üst düzey yöneticiler ile orta düzey yöneticilerin yönetici olmayan kamu çalışanlarına göre bireysel performans değerlendirme ile ilgili olumlu algılara daha fazla katıldıkları, yönetici olmayan kamu çalışanlarının bireysel

performans değerlendirmesine ilişkin olumlu algılarının yöneticilere göre daha zayıf olduğu anket araştırmasından anlaşılmaktadır. Bu durum, yöneticilerin de bireysel performans değerlendirmesini önemli bir yönetim aracı olarak değerlendirdiklerine dair bir gösterge olarak değerlendirilebilir.

Dünyada yaygınlaşan özel yetkinliklere sahip çalışanlardan oluşan, kuruluşu ve yönetimi kendine özgü, özel amaca matuf yüksek performans odaklı kamu kurumları uygulamaları da kamu yönetimi için iyi uygulama örneği olarak değerlendirilebilir. Bireysel performans değerlendirmesi sonuçlarından faydalanılarak kamu kurumları ve çalışanlarının daha kaliteli hizmet ve mal üretebilecekleri, kalkınma planları ve stratejik planlarda belirlenen amaçlara ulaşabilecekleri, bu şekilde ülkenin rekabet gücü ve genel refahı artarken vatandaş memnuniyeti sağlanabileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Adair, J. (2013), *Etkili Motivasyon*, (Çev: Salih Uyan), İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı.

Alpsoy, A. (2018), *Akademisyenlerin İş Tatmininin Örgütsel Vatandaşlık Davranışına Etkisi ile Öz Yeterliliğin Aracı Rolü Üzerine Bir Araştırma*, Yüksek Lisans Tezi, Haliç Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Akyol, E. M. (2011), *Yetkinliğe Dayalı Performans Yönetimi*, Ankara: Nobel Yayın.

Aslan, Z., G. Çoban, Z. Çokal (2014) “Turizm Öğrencilerinin Staj Deneyiminde Algıladıkları Motivasyonun Herzberg Kuramına Göre Değerlendirilmesi: Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Turizm Fakültesi Örneği”, *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 33, 2014 Sonbahar, 164-188.

Bakan, İ. (2004), *Yöneticiler İçin Başarı Stratejileri*, İstanbul: Beta Basım.

Barutçugil, İ. (2015), *Performans Yönetimi*, 3. Baskı, İstanbul: Kariyer Yayıncılık.

Bingöl, D. (2014), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul: Beta Basım.

Coşkun, A. (2007), *Stratejik Performans Yönetimi ve Performans Karnesi*, 2. Baskı, İstanbul: Literatür Yayınları.

Çevik K. ve D. Beste, (2016), “Adams’ın Eşitlik Teorisi Bağlamında Müzik Öğretmenlerinin İş Tatminini Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma”, *Balıkesir University The Journal of Social Sciences Institute*, Volume: 19, Number: 36, December 2016, s:193-235.

Demir, R. (2013), *Performansla İlişkili Ücretlendirme ve Kamu Hastanelerinde Uygulanan Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemine Yönelik Hekim Tutumlarına İlişkin Bir Araştırma*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Ana Bilim Dalı.

Demirbaş, K (2013), *Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Ücret Sistemlerinin Analizi*, Yüksek Lisans Tezi, Yalova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı.

Dura, Y.C. (2006a), “Mülkiyet-Verimlilik İlişkisi: Mülkiyet Hakları Teorisi”. *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, Cilt:13, Sayı: 2, s: 225-236.

Dura, Y.C. (2006b), “Mülkiyet-Verimlilik İlişkisi: Uygulamalı (Ampirik) Çalışmalar”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 26, Ocak-Haziran 2006.

Erbaş, M. S. (2015), *Kamu Kurumları ve Kalkınma Ajanslarında İç Kontrol Sistemi ve Akreditasyon*, Konya: Çizgi Yayınevi.

Erbaş, M. S. (2020), “Türkiye’de Sağlık Kurumlarında Performans Uygulamaları”, (Editör: Eren, Veysel; Eroğlu, H. Tuğba), *Kamuda Performans Yönetimi, Kavram, Kuram, Uygulama*, Nobel Yayınevi: Ankara.

Eren, E. (2015), *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*, 15. Baskı, İstanbul: Beta Basım.

Eren, V. (2020), “Kamuda Performans Ölçüm Modelleri ve Performans Ölçütleri”, (Editör: Eren, Veysel; Eroğlu, H. Tuğba), *Kamuda Performans Yönetimi, Kavram, Kuram, Uygulama*, Nobel Yayınevi: Ankara.

Ergun, T. (2015), *Kamu Yönetimi, Kuram, Siyasa, Uygulama*, 2. Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No:385.

Eroğlu, H. T. (2020), “Kamuda Performans Yönetiminin Bileşenleri ve Aktörleri”, (Editör: Eren, Veysel; Eroğlu, H. Tuğba), *Kamuda Performans Yönetimi, Kavram, Kuram, Uygulama*, Nobel Yayınevi: Ankara.

Garihi, Ü. (2015), *İş Hayatında Motivasyon*, İstanbul: Hayat Yayıncılık.

Göksel, A. (2013), *Performans Değerleme Sistemi Tasarımı ve Uygulama Araçları Geliştirilmesi Örneği*, 2. Baskı, Ankara: Nobel Yayınevi.

Göküş, M. ve Ş. Karayıldırım (2012), “Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden Memnuniyeti Karatay Belediyesi Örneği”, *Türk İdare Dergisi*. Sayı: 474. Haziran Sayısı.

Göze, D. (2008), *Kamu Mali Yönetiminde Performansın Yönetilmesi, İç Kontrolün Kurumsal Performansa Etkisi*. Yüksek Lisans Tezi, Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi, Maliye Ana Bilim Dalı.

Kızılboga, R. (2012), “Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi”, *NEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2-2012. 91-109.

Koçyiğit, D. (2015), *Motivasyon ve Verimlilik Arasındaki İlişki: Bir Vakıf Üniversitesi Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi, İşletme Ana Bilim Dalı.

Kuşat, N.ve N. Dolmacı (2011), “Kamu Tercihi Teorisi Çerçevesinde Seçim Ekonomisi Kavramının Değerlendirilmesi”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 12, Sayı 1, S:129-146.

Kutlu, Ö. (2012), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*, 2.Basım, Konya: Çizgi Yayınevi.

Kutlu, Ö. (2020), “Performans Bilgisinin Kullanım Alanları”, (Editör: Eren, Veysel; Eroğlu, H. Tuğba), *Kamuda Performans Yönetimi, Kavram, Kuram, Uygulama*, Nobel Yayınevi: Ankara.

Latham, G. P ve E. A. Locke, (1991), “Self-Regulation Through Goal Setting”, *Organisational Behavior and Human Decision Processes*, 50, 212-247, https://www.researchgate.net/publication/232501090_A_Theory_of_Goal_Setting_Task_Performance/link/57d0e85108ae5f03b489170d/download; (02/02/2021).

Luecke, R. (2015), *Performans Yönetimi*, Çev: Aslı Özer, İstanbul: İş Bankası Yayınları.

Management Study Guide, (2020), <https://www.managementstudyguide.com/goal-setting-theory-motivation.htm>; (02/02/2021).

Önen, L; B. Tüzün (2005). *Motivasyon*, İstanbul: Epsilon Yayıncılık.

Önen, S. M. ve H.G. Kanayran (2015), “Liderlik ve Motivasyon: Kuramsal Bir Değerlendirme”, *Birey ve Toplum*, 2015, Cilt:5, Sayı:10, s:43-63.

Özgen, H. ve A. Yalçın (2010), *İnsan Kaynakları Yönetimi Stratejik Bir Yaklaşım*, Adana: Nobel Yayın.

Özkaya, S. (2013), *Performans Yönetimi ve Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Beykent Üniversitesi, İşletme Anabilim Dalı.

Sayıştay Yayınları, (2000), *Performans ve Risk Denetim Terimleri*, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/Performans_Risk_Denetim_Terimleri.pdf, (02/02/2021).

Şahin, Ş (2015), *Kısıtlar Teorisine Göre Sanayi İşletmelerinde Çalışanların Motivasyonu ve İşletme Başarısına Etkisi*, İstanbul: Gece Kitaplığı Yayınevi.

Şimşek, M. Ş., A. Çelik, T. Akgemci (2014), *Davranış Bilimlerine Giriş ve Örgütlerde Davranış*, 8. Baskı, Konya: Eğitim Yayınevi.

Tağ, M. N. ve B. Çetinkaya (2019), “Öznel İyi Oluş Hali, Başkasına Güven ve İş Motivasyonu Arasındaki İlişki: Beklenti Teorisi Çerçevesinde Çok Düzeyli Analiz”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 15, Sayı 3, 2019, Int. Journal of Management Economics and Business, Vol. 15, No. 3, 2019, s:858-888.

Utaş, T., L. Çinko, G. Işıl, (2017), “Hibrit İş Özellikleri Kuramı Çerçevesinde İş Motivasyonu ve Üretim”, *Social Sciences Research Journal*, Volume 6, Issue 1, 1-21, March.

Uyargil, C. (2017), *Performans Yönetimi Sisteminin Geliştirilmesi*, 4. Baskı, İstanbul: Beta Basım.

Yayman, H. (2008), *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Yılmaz, H. (2013), *Yüksek Performans Organizasyonu, Liderlik, Kültür ve Tasarım*; İstanbul: Beta Basım.



Yılmaz, H. ve A. Karahan (2015), “Yüksek Performanslı İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamaları, Psikolojik Güçlendirme ve Duygusal Bağlılık Arasındaki İlişkilerin İncelenmesi: Tekstil Sektöründe Bir Araştırma”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 4, Sayfa: 607-637.

Yılmaz, T. (2012), *Yüksek Performanslı İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamalarının Bireysel ve Örgütsel Performansa Etkisi*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Kara Harp Okulu, Savunma Bilimleri Enstitüsü, Savunma Yönetimi Ana Bilim Dalı.



Araştırma Makalesi / Research Article

**OSMANLI DEVLETİ'NİN MODERNLEŞME SÜRECİNDE
BÜROKRASİNİN ROLÜ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**

Yasin KÖSECE*
Rifat KARAKOÇ**

Öz

Güncel olana vurgu yapan ve gelenekselin zıddı olarak görülen modern kavramı, Aydınlanma düşüncesiyle birlikte dünyaya yayılmış ve Avrupa'da ortaya çıkan gelişmeler ışığında birkaç yüzyıl içerisinde gelişen modernleşme olgusunu da beraberinde getirmiştir.

Modernleşme olgusu, çeşitli nedenlerle Batı'daki "yenilmez" imajı sarsılan ve eski günlerine dönme arayışına giren Osmanlı İmparatorluğu'nun kapsamlı bir reform hedefinde kilit bir rol oynamıştır. İmparatorluktaki modernleşme hareketleri 18. yüzyılın sonlarından itibaren hız kazanmış, 19. yüzyılın özellikle ikinci yarısında zirve yapmıştır. Özellikle reformist padişahların döneminde artan yenilik hareketleriyle iş yükü çoğalmış ve karmaşıklaşmış, bu durum da özellikle sivil bürokrasinin yükselişini beraberinde getirmiştir.

İşte bu modernleşme iklimi içerisinde yükselen sivil bürokrasi yönetiminde daha fazla söz sahibi olmaya başladığında, İmparatorluğun birlik ve düzenini korumak adına modernleşmenin şart olduğu bir düşünce yapısıyla hareket ederek yenilik hareketlerinde etkili bir rol oynamıştır. Modernleşme hareketlerinin başlangıcından beri içinde yer alan bürokrasi, zamanla etkinliğini artırarak modernleşmenin öznesi olmaya başlamıştır.

Osmanlı modernleşme hareketleri, Cumhuriyet modernleşmesinin temelini oluşturmaktadır. Osmanlı'nın son dönemdeki sivil-askeri bürokratlarının Cumhuriyet'in kurucuları olduğu düşünüldüğünde iki modernleşme arasındaki bağlantıyı sağlayan en büyük olgunun bürokrasi olabileceği dikkat çekmektedir. Bu amaçla, çalışmada modern ve bürokrasi kavramlarının ortaya çıkış ve gelişimine yer verilerek Osmanlı modernleşmesinde bürokrasinin nasıl bir rol oynadığı tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Modernleşme, Osmanlı Devleti, Osmanlı Bürokrasisi, Tanzimat.

* Sorumlu Yazar, İçişleri Bakanlığı, Planlama Uzmanı, yasinkosece@gmail.com, ORCID: 0000-0001-6067-5315

** Dr. Öğr. Üyesi, Samsun Üniversitesi İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, rifat.karakoc@samsun.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3942-7426

A REVIEW OF THE ROLE OF BUREAUCRACY IN THE PROCESS OF MODERNIZATION OF THE OTTOMAN EMPIRE

ABSTRACT

The concept of modern, which emphasizes what is current and is seen as the opposite of traditional, has spread around the entire world with the philosophy of Enlightenment and brought along the phenomenon of modernization developing in a few centuries in light of developments emerging in Europe. The phenomenon of modernization played a key role in the goal for a comprehensive reform of the Ottoman Empire whose “invincible” image in the West was shaken and went into a search for returning to its old days. The modernization movements in the Empire gained momentum starting with the late 18th century and reached a peak especially in the second half of the 19th century. With the innovation movements increasing especially in the periods of reformist sultans, labor also increased and became complex, and this situation brought about the rise of especially civilian bureaucracy.

When the civilian bureaucracy, which rose within this modernization climate, started to have more voice in the government, it played an effective role in innovation movements by acting with the thought structure that modernization is a requirement for preserving the unity and order of the Empire. Bureaucracy, which was involved within modernization movements from the start, increased its effect in time and started to become the subject of modernization.

The Ottoman modernization movements constitute the foundation of the modernization of the Republic. Considering that civilian-military bureaucrats in the final periods of the Ottoman Empire were the founders of the Republic, it becomes noticeable that the greatest phenomenon forming the connection between the two modernization processes could be bureaucracy. Accordingly, by including the emergence and development of the concepts of modern and bureaucracy, this study discusses what kind of a role bureaucracy played in the Ottoman modernization process.

Keywords: *Modernization, Ottoman Empire, Ottoman Bureaucracy, Tanzimat.*

GİRİŞ

15. ve 16. yüzyıllarda ortaya çıkan Coğrafi Keşifler, Rönesans ve Reform hareketlerinin dışında kalan Osmanlı Devleti, 17. yüzyıldan itibaren de başta siyasal ve ekonomik olmak üzere çeşitli konularda ortaya çıkan sorunlarla mücadele edebilmek için çözüm yolları aramış ve geçici önlemlerle devlet idaresini idame ettirmiştir. Önceleri Avrupa devletlerinin başarısının sebebinin Batı'nın üstünlüğünden değil kendi eksikliklerinden kaynaklandığı (Akyıldız, 2012: 12) düşünülen Osmanlı Devleti'nde, 17. yüzyılın sonlarından itibaren üstünlüğün özellikle savaş meydanlarında kaybedildiğinin görülmesiyle birlikte Batı devletleri incelenmeye başlanmış ve teknik anlamda geriliğin farkına varılmasıyla bu konuda yapılacak reformlarda Batı örnek alınmaya başlanmıştır.

Bu kapsamda reformist padişahların tahta geçmesiyle başlayan modernleşme hareketlerinin zaman zaman sekteye uğrasa da kararlılıkla hayata geçirildiği görülmektedir. Modernleşme hareketlerinin etkisiyle idaredeki işler karmaşıklaşmış, iş yükü artmış ve bu problemlere cevap verecek uzman personel eksikliği her alanda hissedilmiştir. Bu dönemde gücünü artıran bürokrasi, Osmanlı'da modernleşmenin taşıyıcı gücünü oluşturacak bir sınıf olarak karşımıza çıkmaktadır. İyi bir eğitim alan ve devletin gerilemesinin farkında olan bu yetenekli sınıfın, yönetimde başat güce ulaşmasıyla (özellikle II. Abdülhamit'e kadar) imparatorluktaki reform hareketlerinin hızlandığı görülmektedir.

Tüm bu gelişmeler ışığında, günümüzde hali hazırda üzerinde önemli tartışmaların devam ettiği bir konu olan Türk modernleşmesinde Osmanlı modernleşmesinin büyük bir önem teşkil ettiğini ve Osmanlı modernleşmesinin de başat gücünü bürokrasinin oluşturduğunu düşündüğümüzden dolayı bu çalışmada, bürokrasinin Osmanlı modernleşmesinde nasıl bir rol oynadığı açıklanmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda çalışmanın temel amacı; modernleşme kavramının içeriğiyle ilgili bilgi verildikten sonra, Osmanlı bürokrasisinin Tanzimat Dönemini temel alarak incelenmesi ve Osmanlı modernleşme hareketlerinin bürokrasinin rolü çerçevesinde ele alınmasıdır.

Osmanlı modernleşmesinin tüm koşullarıyla ele alınmasından ziyade bürokrasinin rolüne ağırlık verilecek olan bu çalışmada kaynak tarama yöntemi kullanılarak araştırmanın tarihsel bir perspektife oturtulması hedeflenmektedir.

1. MODERNLEŞMEYE GENEL BİR BAKIŞ

1.1. Modern Kavramının Üç Boyutu

Modern kelimesinin, Latince “tam şimdi, bugüne ait” anlamına gelen “modo” kelimesinden türediği ve Hristiyanlığı kabul eden toplumun eski pagan inancından uzaklaşıp yeni dinini benimsemesiyle yeni bir kültürün ortaya çıktığını anlatmak amacıyla ilk kez 5. yüzyılda kullanıldığı görülmektedir. Kavram, geride kalan ve olumsuz özelliklerine odaklanılan eski ile bugüne ait unsurları taşıyan ve güncel olan yeni arasında bir farklılığa hatta zıtlığa göndermekte yapmaktadır (Beriş, 2010: 484). Etimolojik köken olarak Fransızca *Moderne* kelimesi ise; içinde bulunduğumuz çağa uygun, çağdaş, çağ geçmemiş, yeniliğini-özgünlüğünü koruyan anlamlarını taşımaktadır (Eyüboğlu, 2004: 486). Güncel Türkçe Sözlükte (2019) de “çağdaş, çağcıl” olarak açıklanan kavram, Ortaçağ’daki skolastik düşünceye karşı çıkan, özneyi esas alan, deneysel yöntemi benimseyen ve Aydınlanma ürünü olan rasyonel bilim anlayışının her alanda etkin olarak uygulanması tavrını ifade eder (Cevizci, 1999: 598).

17. yüzyılda Avrupa’da ortaya çıkan ve sonrasında da tüm dünyayı etkileyen modern kavramının (Giddens, 1994: 9); modernizm, “yeni bir dünya tasarımı”, modernleşme, “yeni bir dünya kurma süreci”, ve modernite, “yeni bir hayat tarzı” olarak üç boyutu bulunmaktadır (Gencer, 2017: 57). Modernizm; Bacon ve Descartes’in temellerini attığı, Tanrı, insan, mekân ve zaman kavramlarında meydana gelen değişimle hayat felsefesinde köklü bir farklılığa odaklanan, geleneğin ve geçmişin reddini içeren yeni bir gelecek inşasıdır (Gencer, 2017: 57-59). Doğum yeri Rönesans olarak kabul edilen (Goody, 2019: 13), “eskiye karşı yeni” fikriyle donanan modernizm, ilerici bir ifadeyle (Bozdoğan, 2012: 78; Kalın, 2018: 49) aklı ve insanı merkeze alan bir fikirdir (Cevizci, 1999, 603). Modernleşme ise bir süreç olup 18. yüzyılda bilimde yaşanan devrimin ürünü olarak sanayileşme, kentleşme, eğitim seviyesinin artması ile karmaşık ve farklı bir yapıyı ifade etmektedir (Huntington: 2018: 89). Aklın tek ve değişmez oluşunu esas alan Aydınlanma düşünürlerinin (Vergin, 2010: 301) fikirlerinin etkili olduğu modernite ise, 17. yüzyılda Avrupa’da çeşitli alanlarda yaşanan değişimleri ve yeni sosyal hayat biçimlerini karşılamaktadır (Beriş, 2010: 484).

1.2. Modernleşmenin Ortaya Çıkışı, Gelişimi ve Modernleşme-Batılılaşma İkiliği

Modernleşme, “eski ve geleneksel toplumların modern olmalarına, moderniteye ulaşmalarına imkân veren süreçler için kullanılan terim” olarak tanımlanmaktadır (Cevizci, 1999, 603). Wilbert E. Moore’ye göre ise modernleşme, “geleneksel veya modern-öncesi bir cemiyetin, Batı dünyasının iktisaden refaha ve siyaseten nispi istikrara sahip ileri uluslarının ayırıcı vasıflarını oluşturan teknoloji tiplerine ve beraberinde getirdiği içtimai taazzuva külli dönüşmesi sürecidir.” (Gencer, 2019: 106). Heywood (2019a: 56) ise modernleşmeyi, iktisadi ve teknolojik alanda gelişmenin yanı sıra politik ve sosyal hayatta da rasyonel bir şekilde örgütlenmenin sağlanarak toplumların modern ve kalkınmış bir duruma gelmelerini sağlayan süreç olarak adlandırmaktadır.

Batı’da ise modernleşme, kendi iç dinamiklerinin etkisiyle neredeyse dört yüz yıllık bir süre içinde gerçekleşmektedir (Köker, 1993: 50). 15. yüzyıldan itibaren başlayan keşiflerle “Yeni Dünya”yı tanıma yolunda harekete geçen Avrupa, bu bölgelerde kurduğu ticaret ağlarıyla ekonomik olarak gelişmeye başlamaktadır. 17. yüzyılda özellikle, Otuz Yıl Savaşları’nın sona ermesiyle imzalanan Westphalia Barışı sonucunda güçlü merkezi devletler ortaya çıkmış, Avrupa’da siyasal ve toplumsal istikrar yükselmiştir. Bu gelişmelere ek olarak iktisadi hayatta gerçekleşen piyasa ekonomisinin ilerlemesi ile düşünce ve kültür alanında gerçekleşen Rönesans ve Aydınlanma hareketleri, modernleşmeyi ortaya çıkarmıştır (Heywood, 2019a: 56-58).

Ortaçağ’da Hristiyan âlemi imana dayanan, akla şüphe duyan bir durumdayken, 16. yüzyıldan itibaren modern bilimin gelişmesi ile Bacon ve Descartes gibi filozofların dogmalara meydan okuyarak aklın rehberliğini kabul etmesiyle dünyevileşen ve insan bilgisinin temeline akli koyan bir duruma gelmiştir (Tannenbaum ve Schultz, 2011: 207-208). Doğa yasalarının matematiksel hesaplarla ortaya çıkarılabileceğini ortaya koyan Newton, bilimsel devrimin temellerini atmıştır. Evreni Tanrı’nın iradesiyle açıklayan görüşlerin karşısına bilimsel araştırmaların konulmasıyla insanların dine karşı yaklaşımları değişmiştir. Bilimsel devrimin etkisiyle teknolojide yaşanan gelişmeler, insanların tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişini sağlamış ve kompleks yapılar oluşmuştur. Ayrıca gelişen teknolojiyle birlikte mal arzı artmış ticaretin küreselleşmesi hız

kazanmıştır (Beriş, 2010: 489-492). Batı’da ortaya çıkan bu gelişmeler sonucunda Batılı olmayan halklar da modernleşme ile tanışmış ve geleneksel toplumdaki modern topluma geçiş süreci başlamıştır (Köker, 1993: 48).

16. ve 17. yüzyıllarda Batılı toplumlarda yaşanan ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişmeler sonucunda Batılı devletler “gelişmiş toplumlar” olarak betimlenmektedir. Batı’nın özellikle 19. Yüzyılın sonuna doğru dünyadaki diğer toplumların çoğunu kontrolü altına alması da bu fikri desteklemektedir (Heywood, 2019a: 253). Batı toplumları, üstünlüğüne güvenerek dünya üzerindeki yayılışını medeniyet götürmek olarak görmeye başlamaktadır (Sezer, 2004: 37). Batı’nın, sosyal ve fikri durumunun erişilmesi gereken bir hedef olarak görülmesi ve her alanda örnek alınmak istenmesi (Mardin, 2018: 9) sonucunda modernleşme ile Batılılaşma aynı kavram olarak düşünülmektedir.

Huntington (2018: 91), modern medeniyetin Batı medeniyeti olduğu savına karşı çıkarak, Batı medeniyetinin çoğulculuk, hukuk devleti, bireycilik vb. özelliklerle modernleşmeden önce de üstün olduğunu savunmakta ve Batı’nın bu tarihi üstünlüğünden dolayı dünyayı modernleştirmede öncü olduğunu iddia etmektedir.

Batı yayılmacılığına karşı verilen mücadelede, Batı’nın değerlerinin modernleşme adı altında “sekülerleşme ve kültürel yabancılaşma” olarak dayatılması sonucunda Müslüman toplumları Batı’yı öteki olarak görmektedir (Kalin, 2016: 51-52). Bu da modern değerler ile Batı’nın özdeşleştirilmesi olarak görülmektedir. Ancak özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren tek modernleşme modelinin Batılılaşma olmadığı yönünde eleştiriler ortaya çıkmıştır (Heywood, 2019a: 256).

Bununla birlikte, çalışmada Osmanlı modernleşmesi ele alınacağından ve o dönemde modernleşmenin ancak gelişmiş Batı’nın örnek alınarak (kısmen ya da tamamen) gerçekleşeceği savunulduğundan modernleşme ve Batılılaşma kelimeleri aynı anlamda kullanılacaktır.

2. GELENEKÇİLİKTE YENİLİKÇİLİĞE: OSMANLI BÜROKRASİSİ

İlk defa 1745 yılında Fransız Ticaret Bakanı Vincent de Gournay tarafından kullanıldığı belirtilen, daire anlamındaki “bureau” ve iktidar anlamındaki “cratie” sözcüklerinden oluşan bürokrasi kelimesi, bürolarda çalışan memurların iktidarda

söz sahibi oldukları bir yönetim sistemini ifade etmekte olup (Tortop, İsbir, Aykaç, Yayman ve Özer, 2017:403), Gournay bürokrasi kavramını “bureaumania hastalığı” olarak eleştirel bir dille kullanmaktadır (Bozkurt, 2009: 166). Gündelik dilde ise “kırtasiyecilik” anlamında ve olumsuz şekilde kullanılan bürokrasi (Heywood, 2019b: 533); sosyal bilimlerde devlet idaresinde hizmet veren profesyonel örgütlenme tarzı olarak tanımlanmaktadır (Roskin, Cord, Mederios ve Jones, 2018: 304). Bürokrasi konusunda çalışmaları bulunan ve kavrama yeni bir perspektif kazandıran Alman sosyolog Max Weber’e göre bürokratik yapı, toplumsal fiil ve hareketlerin, etkinlik ve rasyonalizasyon açısından objektif esaslara göre düzenlenmesi süreci sonucunda ortaya çıkan ideal organizasyon yapısıdır (Parlak, 2016: 75). Weber (2005: 50-51), modern Batı devletlerinin gelişimindeki ana prensibin, en rasyonel yönetim şekli olarak gördüğü bürokrasinin gelişimi olduğunu ifade etmektedir. Bürokrasinin biçim ve teknik yönden üstünlüğü, modern dünyada onu vazgeçilmez kılmaktadır. Geleneksel bürokrasiyi modern bürokrasiden ayıran fark ise, kapitalist ekonominin eseri olmasından kaynaklanmakta olup teknik üstünlüğü de buradan gelmektedir (Pierson, 2011: 37). Yönetimin mutfağını oluşturan bürokrasinin beceri ve kuvveti yönetimin başarısında önemli bir etken olarak ortaya çıkmaktadır (Bıçak, 2016: 37-38).

Eski Türk devletlerinden itibaren ayrıcalıklı bir konumda olan merkezi bürokrasi, devlet idaresinin beynini oluşturmakta ve devlet menfaatinin çıkarlarını koruyacak bir şekilde Sultan’ın mutlak iktidarını paylaşmaktadır (İnalçık, 2019a: 317).

Tanzimat dönemine kadar geleneksel nitelikte olan bürokratik yapı, kuruluş ve yükselme dönemlerinde iyi işleyen bir sistem özelliği göstermekte iken, duraklama ve gerileme dönemlerinde mevcut ihtiyacı karşılayamamış ve yeni bir düzenin gerekliliği tartışılmıştır. Modernleşme hareketleriyle birlikte yönetimin karmaşıklaşmasıyla uzmanlığın artması sonucunda Osmanlı’da nitelikli personel ihtiyacı artmış, bu da bürokratik yapının genişleyerek yönetimde söz sahibi olmasını sağlamıştır.

Osmanlı yönetim sistemi incelendiğinde, başta maliye olmak üzere sistemde bilhassa İlhanlılar’ın büyük bir etkisi olduğu görülmektedir (Afyoncu, 2016: 726). İlk dönemler geniş bir bürokratik yapı bulunmamakla birlikte Yıldırım Bayezid devrinde merkeziyetçi yapı kurularak ulema-bürokrat Çandarlı Ali

Paşa'nın faaliyetleriyle yeni vergilerin koyulması, defter usullerinin getirilmesi, hazineyi genişletme vb. gibi yenilikler getirilmiş ve bürokratik yapı genişlemiştir (İnalçık, 2018a: 39). Osmanlı yönetim yapısı, önemli görevlerde bulunanların (Vezirler, beylerbeyi, yüksek komutanlar vb.) yer aldığı mülkiye sınıfı; eğitim, yargı ve din hizmetlerini yürüten ilmiye sınıfı; üst düzey askerlerin dışında kalan askerlerin yer aldığı seyyiye sınıfı ve devletin kayıtlarını tutup yazışmalarını yapan kalemiye sınıfı olmak üzere dört sınıftan oluşmaktadır (Akgüner, 2009: 9). Kuruluş döneminde, belli düzeyde geliri bulunan ve Osmanlı ailesinin yanında hizmet veren ailelerin oluşturduğu bir bürokratlar aristokrasisi söz konusu iken yükselme döneminde "kul sistemi" ön plana çıkmış ve devşirme yoluyla gelen çocuklardan geleceğin bürokratlarının yetiştirilmesi tercih edilmiştir (Tortop ve vd., 2017: 442). 15. yüzyılın ikinci yarısından itibaren devletin büyümesiyle bağlantılı şekilde iş yükünün artmasıyla alt birimler oluşturulmaya başlamıştır. Coğrafi olarak büyüyen devlette, özellikle yazışma ve kadastro işlerini yürütecek görevliler istihdam edilmiştir (Salzmann, 2004: 82). 16. yüzyılın sonunda merkezi bürokrasideki memur sayısı yüz kişiyi geçmiştir (Afyoncu, 2016: 730). Bu dönemde dikkat çeken bir konu da 16. yüzyıl sonlarına kadar liyakate dayalı işleyen bürokratik sistemin, bu tarihten sonra yerini kişisel bağlara bırakması ve yeteneğin geri plana itilmesidir (Shaw, 2008: 211). Liyakatin etkin olduğu dönemde, bir bürokratin üst bir göreve getirilmediği takdirde aynı görevde sekiz-on yıl kaldığı görülmektedir (Afyoncu, 1999: 187). 16. yüzyıl sonuna kadar yeteneğin ön planda olduğu yapının 17. yüzyılda zihniyet değiştirmesi, devlette yaşanan sorunların bürokrasiye de yansımaya sebep olmuştur.

Batı'daki gelişmelerin de etkisiyle idaredaki işler karmaşıklaşmış, iş yükü artmış ve bu problemlere cevap verecek uzman personel eksikliği her alanda hissedilmiştir. Dış ilişkilerde üstün ve güçlü olduğu dönemlerin sonrasında zamanla güç dengesinin aleyhine dönmeye başlamasıyla bürokratik yapı artık yeterli görülmemiştir (Akyıldız, 2012: 20). III. Selim ile başlayan, II. Mahmut ile devam eden ve Tanzimat'la birlikte hızlanan yeniliklerle, idarede nezaretlerin kurulması sonucunda uzmanlaşan ve ayrıntılanan bürokraside, Kalemiye sınıfının diğer sınıfların aleyhine bir şekilde gelişmesiyle sivil bürokrasi yükselişe geçmiştir. Bu yükselen konumu sayesinde yönetimde daha fazla söz sahibi olan sivil bürokrasi, devlette yapılması gereken reformlar konusunda da öncülüğü ele almıştır¹.

¹ Bu konu ile ilgili geniş kapsamlı bilgi için Bk. İnalçık, H. (2018c). Osmanlı ve Avrupa: Osmanlı Devleti'nin Avrupa Tarihindeki Yeri (4. Baskı). İstanbul: Kronik Kitap ve Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M. A. (2017). Yönetim Bilimi (11. Baskı). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Shaw'a (2008: 209) göre Osmanlı düzeninin temeli ve ülkede ortak bağı sağlayan kişi teoride padişah olarak gözükse de uygulamada düzenin karmaşıklığı içinde bürokrasiyi yönlendirmek için tüm ayrıntılara vakıf olması imkânsız olan padişah, bir simge görevi ifa etmektedir. Bu yüzden Osmanlı Devleti'nde bürokratların yönetimde etkin olması ve ilerleyen dönemlerde etkinliğini artırarak öncü konuma gelmesinde devlet yapısının da önemli etkisi bulunmaktadır.

Osmanlı Devleti'ni eski gücüne kavuşturmak ve merkezi idareyi güçlendirmek amacıyla bürokraside; yeni kurum ve birimler kurmak, yurt dışına elçi yollamak, memurlara maaş sistemi getirmek, modern hiyerarşik bir yapı kurulması için çalışmalar yürütmek, memurların her yıl tayin edilmesinden vazgeçilmek vb. yenilikler yapılmıştır (Parlak ve Sobacı, 2010: 337).

3. OSMANLI'DA MODERNLEŞME HAREKETLERİ VE BÜROKRASİNİN ROLÜ

İktisadi ve siyasi alanda başlayan Batı ilerlemesinin, 16. yüzyılın sonunda diğer alanlarda da ilerlemesini sürdürerek dünya görüşü haline gelmesiyle, bu gelişme hızına ayak uyduramayan devletler için modernleşmek tek çıkar yol olarak gözükmekteydi. İmparatorluğun 17. yüzyıla kadar pek fark edemediği bu ilerleme, Batı'ya karşı yenilgilerin faturasının ağırlaşmasıyla dikkat çekmeye başlamıştır. Bu kapsamda yapılan yenilikler zaman zaman toplumun farklı kesimlerinden gelen şiddetli gerici hareketlerle karşılaşsa da (Ülken, 2019: 5) reformist padişahlar ve yıllar geçtikçe gücü artan bürokrasinin çabalarıyla modernleşme hareketleri sürdürülmüştür. Özellikle alanlarında uzman bürokratların yönetimde etkin hale gelmelerinden sonra İmparatorluktaki modernleşme hareketlerinde önemli bir rol oynadıkları görülmektedir.

3.1. Osmanlı'da ilk Modernleşme Hareketleri ve Yeni Bir Anlayışın Ortaya Çıkışı: Lale Devri

Osmanlı İmparatorluğu, 17. yüzyıldan itibaren Avrupa'nın teknolojisine ayak uyduramayan, okyanuslara açılmayan ve Rusya'nın yükselişiyle sınırlarında güçlü bir düşman beliren görüntüsüyle Batı karşısındaki üstünlüğünü yitirmeye başlamıştır (Braudel, 2017: 123-125). Tımar sisteminin çöküşü ve yeniçerilerin devlet otoritesine devamlı başkaldıran yerleşik bir grup olarak ortaya çıkması da 17. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun önemli iç sorunları olarak göze

çarpmaktadır (Fukuyama, 2016: 219). Osmanlı Devleti'nin askeri, siyasi, içtimai ve iktisadi olarak gelişmesinde önemli bir etkisi bulunan tımar sistemi (Barkan, 1980: 806), “belirli bir yere ait vergi gelirlerinin tümünün veya bir kısmının, dirlik olarak havale yoluyla bir görevliye devredildiği ve bu devir karşılığında bazı hizmetlerin ona yüklendiği” sistemdir (Ortaylı, 2008: 124). Ülkedeki en küçük yerleşim birimlerine kadar ulaşan bir ağ olan tımar sisteminin oluşturduğu siyasi-içtimai düzene meşruluğunu kazandıran ise merkezi otoritedir. (İnalcık, 2018b: 117). Merkezi otoritenin bozulmasından olumsuz etkilenen tımar sisteminde, tımarın ehliyetli kişilere verilmesi sistemin bozulmasına neden olmuştur (Halaçoğlu, 1991: 88). Sistemin bozulmasıyla tımarın ülkenin gelişimindeki rolü işlevsiz hale gelmiş ve sistemdeki reformlara rağmen sistem çökmekten kurtulamamıştır. Bu dönemdeki bir diğer sorun odağı olan yeniçerilerin, 14. yüzyılda pencik yöntemiyle oluşturulan, sultana ait bir hassa ordusu niteliği taşıyan ve ülkenin ilk dönemlerinde padişahın merkezi otoritesini sağlamlaştırmasında önemli bir unsur olduğu görülmektedir (İnalcık, 2016a: 127). III. Murat zamanında yeniçeri ocağına devşirme kanununa aykırı bir şekilde alınan talimsiz ve başıboş askerlerle teşkilat, mali sorunların da etkisiyle siyasete doğrudan müdahale eden bir yapıya dönüşmüştür (Faroghi, 2012: 68; Halaçoğlu, 1991: 44). Osmanlı Devleti klasik dönemindeki gelişme ve başarıların temel taşlarından olan tımar sistemi ile yeniçeri ocağı, 17. yüzyıla gelindiğinde devletteki bozulma ve kargaşanın hem sebebi hem de sonucu olmuştur. Bu yüzyılda yaşanan gelişmelerle bozulan tımar sistemi devleti temellerinden sarsmış, yeniçeri ocağı ise yönünü iç siyasete çevirerek padişah ve kadroların belirlenmesine müdahil olmuş ve eski başarılı günlerinden uzak bir görüntü sergilemiştir. Bu sorunlara ek olarak 1683 Viyana Kuşatması'yla başlayan ve 1699 Karlofça Antlaşması ile sona eren süreçte yaşanan başarısızlıklar, o zamana kadar modernleşmeye sert bir tavırla yaklaşan Osmanlı'da (Kissenger, 2014: 125) Batı'yı merak etme güdüsünü ortaya çıkarmıştır. Önceleri Batı'ya küçümseyen gözlerle bakan Osmanlı İmparatorluğu, Karlofça Antlaşması'ndan sonra Batı'yı daha iyi anlamak ve başarılarının sebebini öğrenmek için çabalara girişmiş ve Osmanlı'nın bundan sonraki dönemlerini ciddi bir şekilde etkileyen bu girişimler imparatorluğun zihniyetinde bir dönüm noktası olarak sayılmaktadır (İnalcık, 2016b: 107-110).

Osmanlı modernleşmesinin temeline bakıldığında, bozulan düzeni güç kullanarak düzeltmeye çalışan IV. Murat ve onun devamında Köprülülerin vezirlik

dönemlerinde bazı reform çalışmalarının yapıldığı görülmekteyse de (Sander, 2009: 136-137) düşünce yapısının değişmeye başlaması Lale Devri ile olmuştur. III. Ahmet'in sadrazamı Nevşehirli Damat İbrahim Paşa'nın, Avrupa'daki gelişmelerin farkında olan bir bürokrat olarak bu kültürün daha yakından tanınması adına Avrupa'ya elçi göndermesi ve ilk matbaanın kurularak geniş tercüme işlerine başlanması gibi yenilikler bu dönemde ortaya çıkmıştır (Stone, 2011: 88; Tunaya, 2016: 19). Bu gelişmelerle birlikte, Fransa'ya elçi olarak gönderilen Yirmisekiz Mehmet Çelebi ve oğlu Mehmet Said'in Fransa dönüşü getirdiği elbise ve mobilyalarla birlikte İstanbul'da Batı modasının yayıldığı gözlemlenmektedir (Afyoncu, 2016: 404). Yine Batı'nın sunduğu yeniliklerden etkilenilerek bu dönemde yapılan Sadabad Köşkü'nün inşasında, Fransız mimarisinden esinlenilmiştir (Solnon, 2020: 312). Osmanlı'daki ilk düzenli itfaiye teşkilatı olan Tulumbacı Ocağı'nın başında da aslen Fransız olan Davut Ağa bulunmaktadır (Afyoncu, 2016: 404). "Osmanlı Rönesansı" olarak adlandırılabilir bu devirde bilimsel, iktisadi ve askeri anlamda ilerleyen Batı, İmparatorluğa esin kaynağı olmuştur (Sander, 2009: 201-203). Bu dönemde Batı'nın teknolojisinin alınmasının yanı sıra Batı tarzı yaşamın da özellikle İstanbul'da taklit edildiği görülmektedir. Ayrıca bu ilk Batılılaşma deneyiminin başta sadrazam olmak üzere bürokratların vasıtasıyla gerçekleştiği de anlaşılmaktadır.

3.1.1. Osmanlı Modernleşmesinin Öncüsü: III. Selim ve Nizam-ı Cedid Hareketi

Ulema ve yeniçerilerin iş birliği sonucunda "Patrona Halil İsyanı" ile sona eren Lale Devri'nin devamında halef padişahlar özellikle orduda modernleşme çabalarına devam etse de Osmanlı modernleşmesinin öncüsü olarak Batı medeniyetine yakın ilgisi bulunan III. Selim sayılmaktadır (İnalçık, 2018c: 42). III. Selim'in başlattığı Nizam-ı Cedid hareketiyle Batı medeniyeti model alınarak Avrupa tipi bir ordu kurulmuş ve böylece Batı medeniyetinin üstünlüğü Sultan nezdinde zımnen kabul edilmiştir (Karpas, 2016: 20). Yenileşme hareketlerinin bu dönemde hız kazanmasının nedenleri de padişahın reform yanlısı olması ve 1789 Fransız Devrimi'nin getirdiği yenilikçi hava olarak açıklanmaktadır (Akşin, 2020: 23).

Programlı bir şekilde yenilikler yapmak isteyen III. Selim, bir yandan Viyana'ya elçi göndererek oradaki kurumlar hakkında bilgi toplamış diğer yandan

da ileri gelen devlet adamlarından yapılması gereken yenilikler konusunda görüşlerini bildiren bir rapor kaleme almalarını istemiştir (Afyoncu, 2016: 454). Askeri yenilgilerin de etkisiyle öncelikle kara ve deniz harp okulları açan III. Selim, Fransa'dan getirttiği eğitmenlerle bu okullarda modern bir eğitim verme amacını taşımıştır (Lewis, 2018: 56).

III. Selim, yenilikçilik karşıtı ve savaşlarda devamlı yenilgiye uğrayan disiplinsiz yeniçerilerin yerine Nizam-ı Cedid'i tesis ederek kendisine sadık bir ordu kurmak istemektedir (Karpaz, 2017: 94). Bu orduyla iktidarı ve merkezileşmeyi sağlayarak hem yeniçerileri hem de ayanları kontrol almak ve toplumsal düzeni yeniden tesis etmek amaçlanmıştır. Geleneksel ordudan farklı olarak özel kışlalarda Fransız eğitmenlerden talim gören bu ordu (Karpaz, 2014: 85), yeniçerilerin isyanıyla kaldırılmış ve modern ordu girişimi bir süreliğine ertelenmiştir (Afyoncu, 2016: 459).

Reisülküttap dairesinden bir grup reformist bürokratin III. Selim üzerinde büyük bir etkisi bulunmuştur. Fransız taraftarı, modernleşme yanlısı bu bürokratlar iktidarı ellerinde tutarak padişahı yenilikler konusunda desteklemişlerdir. Halk tarafından sevilmeyen, gelenek karşıtı bu bürokratlar III. Selim'in tahttan indirilmesine neden olan isyanın çıkmasında önemli bir etken olarak görülmüştür (Karpaz, 2014: 85).

3.1.2. Reformist Bir Padişah: II. Mahmut

Nizam-ı Cedit hareketi yeniçerilerin tepkisiyle karşılanmış, "Kabakçı Mustafa İsyanı" ile III. Selim'in tahttan indirilmesine sebep olmuş ve yerine IV. Mustafa tahta çıkmıştır. Bir senelik IV. Mustafa iktidarı, Rusçuk ayanı Alemdar Mustafa Paşa'nın yardımı sonucu II. Mahmut'un tahta çıkmasıyla sona ermiş ve II. Mahmut reformist bir padişah olarak tarihteki yerini alarak modernleşme sürecinin sürekliliğini sağlamıştır.

Rusçuk ayanı Alemdar Mustafa Paşa'nın sadarete getirilmesi sonrasında, Alemdar'ın ayanlarla fikir alışverişi yapma amacıyla düzenlediği toplantılar sonucunda imzalanan, padişah ve şeyhülislamın da onayladığı bir vesika olan "Sened-i İttifak", eyaletlerdeki egemen kuvvetler olan ayanların, padişahın iktidarının karşısında kendi durumlarını garanti altına teşebbüsü olarak görülmüştür. Ancak hem II. Mahmut'un bu belgede ayanlara fazla ödün verildiğini

düşünmesinden hem de bazı ayanların kendi iktidarlarının sınırlandığı konusunda fikir yürütmesinden dolayı karşılıklı olarak Sened-i İttifak'a sıcak bakılmadığı anlaşılmakta ve belgenin Alemdar Mustafa Paşa'nın gayretleriyle imzalandığı değerlendirilmektedir. Sened-i İttifak, padişahın mutlak otoritesini sınırlama amacını taşıyan ilk yazılı metin olması nedeniyle "Magna Carta"ya benzetilse de Alemdar Mustafa Paşa ve ayan egemenliğinin ortadan kaldırılmasıyla hükümsüz kalmıştır (Findley, 2012: 36; İnalçık, 2018b: 333-339).

Alemdar Mustafa Paşa'nın ölümünden sonra iktidarı tam olarak ele alan II. Mahmut, yeni bir bürokratik yapı oluşturma ve merkezi idarenin yapısını güçlendirmeye yönelik reformlar yapma hedeflerine (Karpas, 2016: 42) yönelik olarak 1826 yılında yeni ve merkezi bir ordu kurmuş, 1831-1838 yılları arasında ise modernleşmeye yönelik önemli basamaklar sayılabilecek idari ve içtimai reformlar başlatmıştır. Geleneksel sistemden nezaret sistemine geçilmesi, iki yüksek meclisin kurulması, devlet memurlarının belirli bir maaş karşılığı istihdamı ve devlet protokolünde yapılan değişiklikler; özellikle diplomasi ve maliye alanlarındaki hizmetleriyle ön plana çıkan, 18. yüzyılda yönetimde önemli bir yer edinen bürokrat sınıfının güçlenmesini sağlamıştır. 1821 yılına kadar İstanbul'daki Yunan ailelerinin hizmet verdiği tercümanlık işinde (Sander, 2009: 330), daha önce tercümanlık yapmış olan bazı Fenerli Rumların Yunan İsyanı'nı desteklemelerinden dolayı bu işlerde Rumların kullanılmamasına karar verilmiş ve II. Mahmut tarafından 1821 yılında Babiâli'de Tercüme Odası kurulmuştur (Balci, 2006: 82). Osmanlı modernleşmesinde önemli bir yeri bulunan bu kurum, Batı dillerini bilen ve fikirlerine aşina olan, geleceğin reformist bürokratlarının eğitim yuvası olacak ve Mustafa Reşit Paşa, Ali Paşa, Safvet Paşa, Ahmet Vefik Paşa ve Keçecizade Fuat Paşa gibi Osmanlı bürokrasinin birçok önemli devlet adamı bu odadan yetişecektir (Sander, 2009: 334; İnalçık, 2018c: 50). 19. yüzyılda Osmanlı Devleti'nin güç dengesini sağlamak üzere diplomasiye ağırlık vermesi, Tercüme Odası'ndaki farklı yabancı diller bilen bürokratların devlette üst kademelerine gelmesini kolaylaştırmıştır.

Babiâli'nin kalemlerinde yenilikler yapılması, genç sivil bürokratlar yetiştirme amacıyla Mekteb-i Maarif-i Adliye kurulması, birimlerde uzmanlaşma ve ayırmaya önem verilmesi (Findley, 2014: 145-146), gibi reformlar bu dönemde dikkat çekmektedir. Batı'yı tanımak için gönderilen II. Mahmut dönemi

diplomatları, Batı'dan etkilenecek Osmanlı'da modernleşme hareketlerini yaymada önemli etki sahibi olmuşlardır (Findley, 2014: 160; Karpat, 2014: 88-89).

II. Mahmut'un merkezileşme yönünde yaptığı hamleler, sivil bürokrasinin alanını genişletmesini sağlamıştır. Sultan'ın geleneksel memurlar yerine Batı'daki gibi eğitilmiş ve seçkin bürokratlarla çalışmayı tercih ettiği düşünülmektedir (Findley, 2014: 166).

3.2. Bürokrasi Öncülüğünde Modernleşme: Tanzimat Dönemi

1839 yılına gelindiğinde, Mustafa Reşit Paşa tarafından hazırlanan, II. Mahmut döneminde hızlanmış olan yenileşme hareketlerinin zirve noktaya çıkışının nişanı olan (Hanioğlu, 2016: 21), ve İmparatorluk'ta yaşayan milletleri bahane ederek devlet işlerine müdahale etmeye çalışan dış düşmanlara karşı koyma niteliği taşıyan (İnalçık, 2019b: 48) Tanzimat Fermanı ilan edilmiştir. İçerdiği hükümler itibarıyla Avrupa tarzı bir yapı hedefleyen ve Osmanlı İmparatorluğu'nu Avrupa'nın bir parçası yapma amacını güden (Hanioğlu, 2016: 21) Tanzimat Fermanı, tebaayı "Osmanlı Milleti" fikri altında bir arada tutma düşüncesindedir.

Toplumsal, hukuki, idari, adli, vb. birçok alanda yenilik getiren Tanzimat Fermanı'yla birlikte "Tanzimat Dönemi" başlamış ve bu dönemde sivil bürokrasi daha da belirginleşerek yerleşik bir hale gelmiştir. Daha önceki devirlerden farklı olarak sadrazamın yanında bürokratların da yönetimde etkin olması, Tanzimat dönemiyle ortaya çıkan bir durumdur (Ortaylı, 1987: 71). Hukukiliğe verilen önem, idari yapıda farklılaşma, uzman personel yetiştirilmesi amacıyla Mülkiye'nin kurulması ve düzenleyici hukuki metinlerde artış gibi gelişmeler Tanzimat'ın eseri sayılmaktadır (Mardin, 2017: 251). İdari yapıda otoriterliğin ve merkeziyetçiliğin önemli hale geldiği Tanzimat'ta, eğitilmiş yeni bir bürokratik elit ortaya çıkmış ve imparatorluğun kurtuluşunu değişmez esaslara dayanan bir idarenin oluşturulmasına bağlayan sivil bürokrasinin alternatif çözüm önerileri getirerek oluşturduğu politikalarla, padişahın şeklen olmasa da düşünce yapısı bakımından otoritesini paylaşma çizgine geldiği görülmüştür (Tortop ve vd., 2017:446). Bu dönemde bürokrasinin güç kazanmasını sağlayan üç önemli unsurdan birincisi, II. Mahmut'tan sonra sırayla tahta geçen padişahlardan Abdülmecit'in sıkıntılı bir dönemde tahta çıkması ve tecrübesiz bir padişah olması, Abdülaziz'in otorite kurabilme kabiliyetinin bulunmaması ve V. Murat'ın akli dengesizlikten dolayı kısa

sürelî tahtta kalmasıdır. İkincisi, memuriyet güvencesiyle bürokratik esnekliğin azalması sonucu siyasal gücün yüksek dereceli bürokratlara kaymasıdır. Üçüncüsü ise yönetimde söz sahibi olan modernleşme yanlısı başarılı bürokratların Babıâli'yi hakiki bir iktidar merkezi haline getirmeleridir (Sander, 2009: 336).

Reşit Paşa'nın, İngiliz Hariciye Nazırı ile yaptığı mülakatta, tüm reformları kendisinin yaptığını ve padişah II. Mahmut'un rolünün bu reformların tatbiki için gerekli bir alet olduğunu ifade etmesi (Mardin, 2017: 277), hem sivil bürokrasinin imparatorluk yönetiminde geldiği konumu göstermekte hem de modernleşme hareketlerinin bürokrasinin istek ve kontrolü dâhilinde yapıldığını ortaya koymaktadır.

Tanzimat bürokrasisi, Batı yasalarını ile İslam hukukunun karışımı “melez bir hukuk sistemi” oluşturmuştur. Tüm alanlarda Batı'nın örnek alınması, Avrupa'nın üstünlüğünü kabul eden “*alla Franca*” tarzı bir ilerleme sağlamış ve bürokratlar aşırı Batılılaşma imalarına maruz kalmışlardır (Hanioğlu, 2016: 21-26). Osmanlı modernleşmesindeki önemli bir halkayı oluşturan Tanzimat'ta, bürokratların yönetimi Batılılaştırmak ve modernleşmeyi gerçekleştirmek için yenilikler yapmalarına rağmen eski kurumların da muhafazasının gerekli olduğunu düşünmeleri “ikiliğe” yol açmış ve bu ikilik de uzun vadede toplumu derinden etkilemiştir.

19. yüzyıldaki Osmanlı yüksek bürokratları hangi görevde olurlarsa olsunlar devlet yönetiminde etkinlik sağlamış (Ortaylı, 2009: 93), özellikle Ali ve Fuat Paşalar döneminde Babıâli'nin nüfuzu zirveye çıkmış (Gencer, 2019: 578), yönetim ve hukuk reformları bu bürokratlarca gerçekleştirilmiş ve sarayın etkisi II. Abdülhamit dönemine kadar asgari düzeyde kalmıştır. Ali ve Fuat Paşalara bir başkaldırı hareketi olarak şekillenen, aydınların çoğunlukta olduğu ve Osmanlı modernleşmesinde önemli bir yeri bulunan Yeni Osmanlılar hareketi, anayasal bir parlamento kurulmasını ve ancak böylece “hürriyet” idealine ulaşılacağını savunmuştur (Mardin, 2018: 86). Tanzimat bürokratlarının modernleşme hamlelerini yanlış bulan ve bu hamlelerde İslami düşüncenin göz ardı edildiğini düşünen Yeni Osmanlılar, 1860 ve 1870'li yıllarda hürriyet mücadelesinde ön plana çıkmış ve düşünsel yönden ardından gelen kuşakları da etkileyerek anayasal yönetimin gerçekleşmesinde etkin bir aydın grubu olarak tarihteki yerini almıştır.

3.3. Bürokrasinin İktidar Mücadelesi: Meşrutiyet Yönetimi ve II. Abdülhamit Dönemi

Genç yaşta sadrazamın ofisinde çalışmaya başlayan ve çeşitli vilayetlerde başarılı valilikler yapmış olan Mithat Paşa tarafından dış baskılar başta olmak üzere çeşitli sorunların çözümü olarak hazırlanan (Ortaylı, 2017: 88-92) anayasa taslağı yerine II. Abdülhamit, Fransız Anayasası'nın çevirisinin temel alınarak yeni bir anayasa hazırlanması için Said Paşa başkanlığında 28 kişilik komisyon kurmuş ve burada bir anayasa metni hazırlanmıştır. Bu metnin her maddesi II. Abdülhamit tarafından incelenip gerekli ekleme-çıkarmalar yapıldıktan sonra Mithat Paşa'nın başkanlığını yürüttüğü Meclis-i Vükela'da son halini almış ve Kanun-i Esasi'nin yürürlüğe girmesiyle I. Meşrutiyet dönemi başlamıştır (Afyoncu, 2016: 540-541).

II. Abdülhamit'in politik görüşleri, modern bürokrasinin kendi otoritesini taht aleyhine genişletmesinden çokça etkilenmiştir. Mithat Paşa, II. Abdülhamit'in meşrutiyeti kabul etmesinden, iktidarını sınırlandırmayı istediği anlamını çıkarsa da II. Abdülhamit, Mithat Paşa'yı yasal yetkisini kullanarak önce sürgüne göndermiş sonrasında parlamentoyu kapatarak anayasayı askıya almıştır. Hizmet esaslı bir bürokrasinin temelini atma hedefiyle çeşitli meslek okulları açan, bürokrasiyi siyasetten uzaklaştırmaya ve profesyonelleştirmeye çalışan II. Abdülhamit, yasama ve yürütmeyi Yıldız Sarayı'ndaki personeliyle elinde tutarak sadece basit işleri Babiâli'ye sevk etmiştir. Nazırlar sadece rapor hazırlayan bir konuma gerileyerek başkâtip gibi çalışmışlardır (Karpas, 2016: 80-81; Karpas, 2019a: 264-271).

II. Abdülhamit tahta çıkana kadar çok etkili olan sivil bürokrasinin gücü, II. Abdülhamit'in iktidara tam olarak egemen olmasıyla azalmıştır. Tanzimat'ın önemli bürokratlarının II. Abdülhamit iktidarından önce vefat etmesi, diğerlerinin ise II. Abdülhamit tarafından görevden uzaklaştırılmasıyla Sultan iktidarı tekrar kendisi üzerine almıştır. I. Meşrutiyet'in ömrü kısa olsa da II. Abdülhamit döneminde modernleşme hamleleri yapılmaya devam etmekte fakat Babiâli'nin yetkilerinin tekrar sarayda toplanması ve seküler ve liberal bürokratların üst makamlara getirilmemesi bürokraside dikkat çeken olaylardır. Yine bu dönemde, Tanzimat'ta gelişen ve olgunlaşan bürokratik yönetim geleneği devam etmiş, bürokrasi profesyonelleşmiş ve sivil bürokrat sayısında büyük artışlar görülmüştür (Kurttaş, 2019: 408).

Tanzimat'ın bazı sorunların çözümünde Batılılaşmayı öneren yaklaşımı, 19. yüzyıl sonuna doğru yerini “topyekûn Batılılaşma” yaklaşımına bırakmıştır. Batının bir bütün olduğu ve model alınacaksa tümünün alınması gerektiğini savunan düşünce, II. Abdülhamit döneminde olgunlaşmış ve II. Meşrutiyet'ten sonra meyvelerini vermeye başlamıştır (Toker ve Tekin, 2007: 83).

Özellikle Tanzimat'la birlikte başlayan sosyal değişim, devlet-toplum ilişkilerini “modern” anlamda değiştirmiştir. Balkanlar'da kurulmuş olan İttihat ve Terakki de bu modern değişimin bir sonucu olarak hürriyet, müsavat, uhuvvet ve adalet ilkeleriyle ortaya çıkmıştır (Karpas, 2019b: 112). II. Abdülhamit'in iktidarından rahatsız olan, kurumsallaşmış ve istişare üzerine kurulu bir yönetim talep eden ve çoğunlukla sivil-askeri bürokratlarla aydınlardan oluşan muhalefet İttihat ve Terakki şemsiyesinde toplanmıştır (Akarlı, 2008: 23; Akşin, 2020: 56).

Kanun-i Esasi'nin ilanıyla Osmanlı İmparatorluğu'nun kurtulacağını ve yeniliklerin eyleme dönüşeceğini uman İttihat ve Terakki'nin baskı ve çabaları sonucunda II. Abdülhamit tarafından ilan edilen II. Meşrutiyet döneminde sivil-askeri bürokratlar ön plandadır. II. Meşrutiyet döneminde iktidarı ele alan İttihat ve Terakki Cemiyeti geniş bir reform hareketine girişmiş; eğitim, kültür, hukuk, ekonomi vb. birçok alanda yeni alanda modernleşme çalışmaları yapmıştır (Tunaya, 2016: 41-44).

3.4. Osmanlı Bürokrasisinin Modernleşmeye Etkisi

Osmanlı modernleşmesine bakıldığında, Batı karşısında geri kalmanın etkisiyle Avrupa'nın saldırgan tavrına karşı bir koruma içgüdüsüyle başladığı görülmektedir. Askeri reformlarla başlayan ve zamanla idari ve kamu kurumlarına yayılan modernleşme, devlet öncülüğünde başlamakta ve yenilikleri etkili kılan bürokratik mekanizma olmuştur (İnalçık, 2018c: 59-60).

Osmanlı Devleti'nin modernleşmesinin ilk devresinde bürokratlar, Batı'nın askeri teknolojisine yönelmişlerdir. Savaşlarda üstünlük sağlamak için Avrupa'daki teknolojiden yararlanılması gerektiğini belirterek mühendislik ve askeri taktiklerin de alınmasını savunulmuştur. İkinci aşamada Batılı uzmanları ülkeye çağırıldığı, Osmanlı bürokratlarının da Avrupa'ya gönderildiği görülmektedir. Bu dönemde bazı reformist bürokratlar, Batı'daki düşüncelere sempati ile bakmaya başlamış ve ülkedeki modernleşmeyi de bu minvalde sürdürmek için faaliyetlere girişmişlerdir.

Osmanlı bürokratları Batı'ya gittiğinde Kameralizm ile tanışmış, Batı'nın gücünün uzmanlığa dayalı yönetimden kaynaklandığını ve bu yüzden zayıflayan sistem için siyasi ve idari reform yapmanın yeterli olduğunu düşünmüşlerdir. Ayrıca bu ideolojiden etkilenmelerinin diğer bir tesiri, modernliğin düzenleyici ilkelerden ibaret olduğu ve bunun da devlet eliyle çözülebileceğidir. Üçüncü aşamada ise Tanzimat bürokratları öncülüğünde, Osmanlı Devleti'nin yeniden yapılandırılması başlamıştır (İnalçık, 2019a; 318-320). Modernleşmenin liderliğini ele alan bürokrasi, öncelikle eğitim kurumlarının modernleştirilmesinden başlayarak bu kurumlarda devlet çıkarlarını gözetken ve konusunda uzman bürokratlar yetiştirmiştir. 19. yüzyılın sonlarında, modern bir devlet kurmak fikrini benimseyen modern bürokratlar Sultana karşı ayaklanmışlardır (Söğütü, 2008: 40; Mardin, 2017: 56-59).

Osmanlı bürokrasisinin politikalarının temelini oluşturan en önemli etken, imparatorluğun korunmasıdır (Davison, 2019: 292). İmparatorlukta girilen modernleşme hareketlerinin de çıkış noktasını bu etken oluşturmuştur. Devleti sahiplenen ve kendi varlığını devletin varlığıyla özdeşleştiren bürokratlar ülkenin birlik ve bütünlüğünü korumak adına modernleşmenin gerekliliğine inanmışlardır (Kaliber, 2007: 107).

Batılı olmayan toplumların çağdaşlaşmalarında Batı'yı örnek aldığı görülmektedir. Osmanlı'nın reformist padişahı II. Mahmut, merkezileşme ve kurumsallaşma yönünde ortaya koyduğu faaliyetlerle bürokrasiyi bir "makineye" çevirme gayesinde olmuştur. Hataya yer verilmeyen ve padişahın emrinde olması istenen sivil bürokrasi, modernleşmeyle birlikte aydınlanmacı ve seküler bir tavra bürünerek akla dayalı siyaseti savunmaya başlamıştır. Tanzimat döneminde sivil bürokrasi, "kurumların yöneticilerden daha önemli olduğu" tezini geliştirerek özerk bir alan oluşturmaya çalışmıştır. Yasal-ussal bürokrasiyi gerçekleştirmek isteyen Tanzimat bürokrasisinin bu kavramı algılayışı, padişahı iktidardan uzak tutma ve kişi ile kurumların denetiminden kendilerini koruma olarak gerçekleşmiştir. Bu süreçte kendilerini artık padişahın değil devletin hizmetkârı olarak gören bürokratlar radikal yenilikleri yapacak grup olarak öne çıkmışlardır (Heper, 2006: 71-73; Heper, 2011: 81).

SONUÇ

Osmanlı modernleşmesi, devletin çağdaşlarından geri kalmasından dolayı oluşan ihtiyaçtan doğan, yenilik karşıtlarına karşı mücadele verilen ve halka inme konusunda sıkıntılar yaşayan bir harekettir. Çağın gereklerine uygun hareket etmeye çalışan, devletin bekasını düşünen bürokratların başarılarının olduğu kadar başarısızlıklarının da var olduğu, modern Türkiye Cumhuriyeti'ne ilham veren bu hareket günümüzde hala önemli tartışma konularından birisidir.

İlk olarak orduda başlayan modernleşme süreci, zamanla maliye, idare, hukuk, eğitim ve sosyal alanlara da sıçramakta ve etki alanını genişletmektedir. Osmanlı modernleşmesi, Osmanlı Devleti'ndeki siyasal kültürün, devletin dışında özerk bir mekanizmanın oluşmasına izin vermeyecek bir biçimde teşekkül etmesinden dolayı "yukarıdan aşağıya" ve özellikle de bürokratların öncülüğünde gerçekleşmektedir.

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan beri geleneksel bürokrasinin etkin olduğu görülmektedir. Sokollu Mehmet Paşa, Köprülü Mehmet Paşa vb. sadrazamların yönetimde padişah'tan daha etkili olduğu bilinmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nun Avrupa'daki gelişimi takip edememesi sonucunda ortaya çıkan fark, Batılılaşma hareketleriyle çözümlenmeye çalışılmaktadır. Lale Devri sadrazamı Nevşehirli Damat İbrahim Paşa, yenilik hareketlerinin filizlenmesi adına çalışmalar yürütmektedir. III. Selim de modernleşme hareketlerine girdiğinde küçük bir bürokrat kesim ona danışmanlık yapmaktadır. II. Mahmut, merkezi gücün üstünlüğünü sağlama hedefiyle çıktığı yolda bürokrasinin yardımını almakta, hatta bu yolda modern bürokrasinin de ülkedeki gelişimini sağlamaktadır. Tanzimat'la birlikte başta Mustafa Reşit Paşa olmak üzere bürokratlar modernleşmeyi ciddi bir şekilde ele almaya başlayarak hukuksal metinlerle de süreci desteklemektedirler. I. Meşrutiyet'in ilanında aydınlarla birlikte yine ön saflarda gördüğümüz modern bir devlet hayalini kuran bürokratlar, II. Abdülhamit döneminde geri plana atılsa da II. Meşrutiyet'le birlikte tekrar iktidarda söz sahibi konuma gelmektedirler.

Bu çalışmada bürokrasinin Osmanlı modernleşmesinde nasıl bir rol oynadığı ele alınırken dönem olarak özellikle Tanzimat dönemine vurgu yapılmaktadır. Modernleşme düşüncesinin ortaya çıkması ve Osmanlı Devleti'ni etkilemesiyle yapılan reformların sivil bürokrasinin hacmini ve tesirini artırdığı,

Tanzimat’la birlikte ise bürokratların oldukça ön plana çıktığı ifade edilmektedir. Osmanlı modernleşmesine kurum özelinde bakıldığında ise, aslında daha basit bir amaçla kurulan Tercüme Odası’nın, yetiştirdiği bürokratlar vesilesiyle modernleşmede kilit bir rol oynadığı anlaşılmaktadır. Bu kurumda yetişen yabancı dil bilen bürokratlar, diplomasinin devlet politikasında artan etkisiyle önemli bir konuma ulaşarak ve yönetimde üst makamlara gelmişler ve fikirlerini ülke çapında uygulama fırsatı bulmuşlardır. Osmanlı modernleşmesinin reformist padişahlar döneminde atağa kalktığı çalışmada varılan bir diğer sonuçtur. Modernleşmenin öncüsü olan III. Selim’in yürüttüğü reformların, II. Mahmut tarafından takip edilerek geliştirilmesi modernleşme hareketlerinin sürekliliğini sağlamıştır. Burada altı çizilmesi gereken konu reformist padişahların, merkezileşmeyi sağlama amacıyla reform hareketlerine girişmesidir. Geniş sınırlara sahip bir imparatorluk olan Osmanlı Devleti, padişahın otoritesinin korunması için yenilik hamlelerine ihtiyaç duymaktaydı. Yapılan merkezileşme hamleleri padişahın otoritesine katkı yaptığı gibi bürokrasinin de gelişmesini sağlamıştır. Bu dönemde yetiştirilen bürokratların dönem koşullarını iyi kavraması ise modernleşmeyi hızlandırmıştır. Reformist padişahlarla eğitilmiş ve yeniliğe açık bürokratlar bir araya geldiğinde modernleşme hareketlerinde ivme kazanıldığı açıkça görülmektedir.

Modernleşme hareketlerinde öncü rol oynayan bürokratların seküler yaklaşımları ve devlet çıkarlarının en iyi şekilde kendi fikirlerince korunacağını düşünceleri özellikle aydınlar tarafından eleştirilmiştir. Osmanlı modernleşmesini yalnızca bürokrasinin çabalarıyla anlatmak konunun önemini ve genişliğinin kavranılmasını zorlaştıracaktır. Ancak bürokrasi, Osmanlı’da modernleşmeyi gerçekleştirebilecek burjuva sınıfı ya da sivil toplumun gelişmesine olanak sağlayacak bir anlayışın bulunmamasından dolayı bu konuda sorumluluk almış ve modernleşmede etkin bir rol oynamıştır.

KAYNAKÇA

Afyoncu, E. (1999). Tanzimat Öncesi Osmanlı İmparatorluğu’nda Bürokrasi. *Türkiye Günlüğü*, (58), 182-190.

Afyoncu, E. (2016). *Sorularla Osmanlı İmparatorluğu*. İstanbul: Yeditepe Yayınevi.

Akarlı, E. D. (2008). Bir İmparatorluğun Arapsaçı Sonu: Osmanlı’nı Batıyla Karşılaşmaları ve Batılılaşma Meseleleri-Genel Bakış. (Çev. B. Uçpınar). *Muhafazakâr Düşünce Dergisi*, 4 (16-17), 9-31.

- Akgüner, T. (2009). *Kamu Personel Yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Akşin, S. (2020). *Kısa Türkiye Tarihi* (27. Baskı). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Akyıldız, A. (2012). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme* (4. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Balcı, S. (2006). *Osmanlı Devleti'nde Tercümanlık ve Bab-ı Ali Tercüme Odası* (Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih (Yakınçağ Tarihi) Ana Bilim Dalı, Ankara.
- Barkan, Ö. F. (1980). *Türkiye'de Toprak Meselesi Toplu Eserler 1*. İstanbul: Gözlem Yayınları.
- Beriş, H. E. (2010). Moderniteden Postmoderniteye. *Siyaset* içinde (483-521). İstanbul: Opus Yayınları.
- Bıçak, A. (2016). *Devlet Felsefesi*. İstanbul: Dergah Yayınları.
- Bozdoğan, S. (2012). *Modernizm ve Ulusun İnşası*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Bozkurt, V. (2009). *Değişen Dünyada Sosyoloji*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Braudel, F. (2017). *Uygarılıkların Grameri* (5. Baskı). (Çev. M. A. Kılıçbay). Ankara: İmge Kitabevi.
- Cevizci, A. (1999). *Felsefe Sözlüğü* (3. Baskı). İstanbul: Paradigma Yayınları.
- Davison, R. (2019). Tanzimat Döneminde Osmanlı Diplomasisinin Modernleşmesi (Çev. H. Pınar). H. İnalçık, M. Seyitdanlıoğlu (Ed.), *Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu* içinde (289-302). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Eyüboğlu, İ.Z. (2004). *Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü*. Sosyal Yayınlar: İstanbul.
- Farooqi, S. (2012). *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi*. (Çev. E. Ertürk). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Findley, C. V. (2012). *Modern Türkiye Tarihi* (2. Baskı). (Çev. G. Ayas). İstanbul: Timaş Yayınları.



Findley, C. V. (2014). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform* (Çev. E. Ertürk). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Fukuyama, F. (2016). *Siyasi Düzenin Kökenleri* (Çev. E. Başer). İstanbul: Profil Yayıncılık.

Gencer, B. (2017). *İslam'da Modernleşme* (4. Baskı). Ankara: Doğu Batı Yayınları.

Gencer, B. (2019). *Gelenekten Modernliğe Osmanlı*. İstanbul: Ketebe Yayınları.

Giddens, A. (1994). *Modernliğin Sonuçları*. (Çev. E. Kuşdil). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Goody, J. (2019). *Rönesanslar* (3. Baskı). (Çev. B. Tırnakçı). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Halaçoğlu, Y. (1991). *XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilâtı ve Sosyal Yapı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Hanıoğlu, Ş. (2016). Modern Osmanlı Dönemi. M. Heper, S. Sayarı (Ed.), *Dünden Bugüne Türkiye: Tarih, Politika, Toplum ve Kültür* (Çev. K. Tanrıyar) içinde (17-32). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Heper, M. (2006). *Türkiye'de Devlet Geleneği* (2. Baskı). (Çev. N. Soyarak). Ankara: Doğu Batı Yayınları.

Heper, M. (2011). *Türkiye'nin Siyasal Hayatı*. (Çev. K. Göksel). İstanbul: Doğan Kitap.

Heywood, A. (2019a). *Küresel Siyaset* (6. Baskı). (Çev. N. Uslu ve H. Özdemir). Ankara: Felix Kitap.

Heywood, A. (2019b). *Siyaset* (20. Baskı). (Çev. F. Bakırcı). Ankara: Felix Kitap.

Huntington, S. (2018). *Medeniyetler Çatışması ve Dünya Düzeninin Yeniden Kurulması*. (16. Baskı). (Çev. M. Turhan ve C. Soydemir). İstanbul: Okuyan Us.

İnalcık, H. (2016a). *Devlet-i Aliyye: Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-II* (3. Baskı). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

İnalcık, H. (2016b). *Devlet-i Aliyye: Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-IV* (2. Baskı). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

- İnalcık, H. (2018a). *Osmanlı'da Devlet, Hukuk ve Adalet* (7. Baskı). İstanbul: Kronik Kitap.
- İnalcık, H. (2018b). *Osmanlı İmparatorluğu: Toplum ve Ekonomi* (2. Baskı). İstanbul: Kronik Kitap.
- İnalcık, H. (2018c). *Osmanlı ve Avrupa: Osmanlı Devleti'nin Avrupa Tarihindeki Yeri* (4. Baskı). İstanbul: Kronik Kitap.
- İnalcık, H. (2019a). *Rönesans Avrupası: Türkiye'nin Batı Medeniyetiyle Özdeşleşme Süreci*. (12. Baskı). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İnalcık, H. (2019b). Tanzimat Nedir?. H. İnalcık, M. Seyitdanlıoğlu (Ed.), *Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu* içinde (29-56). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kalın, İ. (2018). *Barbar, Modern, Medeni: Medeniyet Üzerine Notlar*. İstanbul: İnsan Yayınları.
- Kalın, İ. (2016). *Ben, Öteki ve Ötesi: İslam-Batı İlişkileri Tarihine Giriş*. İstanbul: İnsan Yayınları.
- Kaliber, A. (2007). Türk Modernleşmesini Sorunsallaştıran Üç Ana Paradigma Üzerine. T. Bora, M. Gültekinil (Ed.), *Modern Dünyada Siyasi Düşünce: Cilt 3 Modernleşme ve Batıcılık* içinde (107-124). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Karpat, K. (2014). *Osmanlı Modernleşmesi* (2. Baskı). İstanbul: Timaş Yayınları.
- Karpat, K. (2016). *Kısa Türkiye Tarihi* (6. Baskı). İstanbul: Timaş Yayınları.
- Karpat, K. (2017). *Türk Demokrasi Tarihi* (8. Baskı). İstanbul: Timaş Yayınları.
- Karpat, K. (2019a). İslam'ın Siyasallaşması (7. Baskı) (Çev. Ş. Yalçın). İstanbul: Timaş Yayınları.
- Karpat, K. (2019b). *Osmanlı'dan Günümüze Asker ve Siyaset* (3. Baskı). İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kissenger, H. (2014). *Dünya Düzeni* (3. Baskı). (Çev. S. S. Gül). İstanbul: Boyner Yayınları.

Köker, L. (1993). *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi* (2. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.

Kurtdaş, M. Ç. (2019). Osmanlı Modernleşme Sürecinde Aydınlar ve Bürokrasinin Rolü. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 29 (1), 399-411.

Lewis, B. (2018). *Modern Türkiye'nin Doğuşu* (10. Baskı). (Çev. B. B. Turna). Ankara: Arkadaş Yayınevi.

Mardin, Ş. (2017). *Türkiye'de Toplum ve Siyaset Makaleler 1*. (23. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.

Mardin, Ş. (2018). *Türk Modernleşmesi Makaleler 4*. (26. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.

Ortaylı, İ. (1987). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı* (2. Baskı). İstanbul: Hil Yayın.

Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi* (3. Baskı). Ankara: Cedit Neşriyat.

Ortaylı, İ. (2009). Tanzimat Adamı ve Tanzimat Toplumu. E. Kalaycıoğlu, A. Y. Sarıbay (Ed.), *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme içinde* (91-117). Bursa: Dora Yayıncılık.

Ortaylı, İ. (2017). *İmparatorluğun Son Nefesi* (6. Baskı). İstanbul: Timaş Yayınları.

Parlak, B. (2016). *Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri* (3. Baskı). İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

Parlak B. ve Sobacı Z. (2010). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi* (3. Baskı). Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

Pierson, C. (2011). *Modern Devlet*. (Çev. N. Kutlu ve B. Erdoğan). İstanbul: Chiviyazıları Yayınevi.

Roskin, M. G., Cord, R. L., Medeiros, J. A., Jones, W. S. (2018). *Siyaset Bilimi* (4. Baskı). (Çev. A. Yayla). Ankara: Adres Yayınları.

Salzmann, A. (2004). *Tocqueville in the Ottoman Empire: Rival Paths to Modern State*. Leiden and Boston: Brill.

Sander, O. (2009). *Siyasi Tarih İlkçağlardan 1918'e* (19. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

- Sezer, B. (2004). Doğu Batı Ayrımı. *Doğu Batı Düşünce Dergisi*, Sayı:2 (4. Baskı), 37-44.
- Shaw, J. S. (2008). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye Cilt 1*. (Çev. M. Harmancı). İstanbul: E Yayınları.
- Solnon, J. F. (2020). *Osmanlı İmparatorluğu ve Avrupa* (2. Baskı). (Çev. A. Berktaş). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Söğütü, İ. (2008). Osmanlı'dan Cumhuriyete Türkiye'de Modernleşme: Kırılmalar ve Süreklilikler. *Muhafazakâr Düşünce Dergisi*, 5 (18), 33-54.
- Stone, N. (2011). *Türkiye: Kısa Bir Tarih* (Çev. O. İsvan). İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Tannenbaum, D. G. ve Schultz, D. (2011). *Siyasi Düşünce Tarihi: Filozoflar ve Fikirleri* (7. Baskı). (Çev. F. Demirci). Ankara: Adres Yayınları.
- TDK. (2019). Güncel Türkçe Sözlük. Ankara.
- Toker, N. ve Tekin, S. (2007). Batıcı Siyasi Düşüncenin Karakteristikleri ve Evreleri. T. Bora, M. Gültekinil (Ed.), *Modern Dünyada Siyasi Düşünce: Cilt 3 Modernleşme ve Batıcılık* içinde (82-87). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M. A. (2017). *Yönetim Bilimi* (11. Baskı). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Tunaya, T. Z. (2016). *Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri* (3. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Ülken, H. Z. (2019). *Türkiye'de Çağdaş Düşünce Tarihi*. (16. Baskı). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Vergin, N. (2010). *Siyasetin Sosyolojisi: Kavramlar, Tanımlar, Yaklaşımlar* (7. Baskı). İstanbul: Doğan Egmont Yayıncılık.
- Weber, M. (2005). *Bürokrasi ve Otorite*. (Çev. H. B. Akın). Ankara: Adres Yayınları.



Araştırma Makalesi / Research Article

TÜRKİYE’DE COVID-19 SALGINI İLE MÜCADELE SÜRECİNDE BİR YÖNETİŞİM MODELİ OLARAK VEFA SOSYAL DESTEK GRUPLARININ İNCELENMESİ

Mehmet ÖZEL*

Demet DÖNMEZ**

Öz

Küresel bir salgın olan Covid-19, insan sağlığını tehdit etmenin yanı sıra siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel birçok alanda toplumu derinden etkilemektedir. Covid-19 salgınının ortaya çıkardığı olumsuz etkilerin ortadan kaldırılabilmesi, bu salgınla çok boyutlu olarak mücadele edilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda öngörülen mücadele yöntemlerinden biri olarak değerlendirilebilecek olan sokağa çıkma kısıtlamaları, özellikle 65 yaş ve üstü ile kronik rahatsızlıkları olan vatandaşların temel ihtiyaçlarının karşılanması sorununu gündeme getirmiştir. Bu soruna karşı bulunan çözüm, uygulama ile şekillenen Vefa Sosyal Destek Gruplarıdır. Bu çalışmada, salgınla mücadele sürecinde insanların günlük temel ihtiyaçlarının karşılanması zorunluluğunun bir pratik sonucu olarak ortaya çıkmış olan Vefa Sosyal Destek Gruplarının bir yönetim modeli olup olmadığı sorusu üzerinde durulmaktadır. Bu çalışmanın amacı, Vefa Sosyal Destek Gruplarının bir yönetim modeli olarak incelenmesi sonucunda bu modelin diğer afetlerde ve acil durumlarda bir şablon uygulama olarak kullanılıp kullanılamayacağını irdelemektir. Çeşitli afetler ve acil durumlarla karşı karşıya olan Türkiye’de, bu olağanüstü kriz dönemleri ile mücadelede başarılı olunması bakımından Vefa Sosyal Destek Grupları gibi bir modelin incelenmesinin önemli olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle çalışmada öncelikle yönetim kavramının kurumsal ve kuramsal tanımları ele alınmış, yönetimin çok aktörlü yapısı; esnek, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir işleyişi; yönetimin uygulanması ile ortaya çıkan kamu hizmetlerinin sunumundaki anlayış değişikliği, vatandaş memnuniyeti, hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi sonuçları

* Dr., Kaymakam, Büyükçekmece Kaymakamlığı, mehmet9951@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-8444-3823

** Dr., Öğr. Üyesi, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, Antakya MYO, donmezdemet@gmail.com, ORCID:0000-0002-5833-9088

anlatılmaya çalışılmıştır. Ardından Vefa Sosyal Destek Gruplarının bir yönetim modeli olup olmadığı yönetişimin öngördüğü yapı, işleyiş ve sonuçlar üzerinden değerlendirilmiştir. Çalışmanın sonucunda Vefa Sosyal Destek Gruplarının çok aktörlü yapıları, ihtiyaçlara göre şekillenen esnek işleyişleri ve kamu hizmetinin sunumunda sağladıkları kamu ve diğer paydaşların ortak iş yapma, etkinlik ve verimlilik, vatandaş memnuniyeti gibi sonuçlar bakımından bir yönetim modeli olduğu ve bu modelin afet ve acil durumlarda bir şablon uygulama olarak değerlendirilebileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Bu çalışma, ulusal ve uluslararası birçok kuruluş ile yerli ve yabancı birçok teorisyen tarafından ele alınan yönetim konusunu, Türk kamu yönetiminde güncel bir uygulama olan Vefa Sosyal Destek Grupları üzerinden incelenmesi bakımından önemlidir. Gerçekten de yönetim hakkında kamu yönetimi yazınında pek çok kuramsal tanımlama, açıklama ve analiz yapılmasına karşılık bu kavramın uygulamasına ilişkin yapılan çalışmaların sayıca az, içerik olarak da yetersiz olduğunu söylemek mümkündür. Bu bakımdan yönetişimi, Vefa Sosyal Destek Grupları örneği üzerinden somutlaştıran bu çalışmanın konuya ilişkin yapılacak sonraki çalışmalara da kaynaklık edeceği değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Covid-19, Salgın, Yönetişim, Vefa Sosyal Destek Grupları.

INVESTIGATION OF THE VEFA SOCIAL SUPPORT GROUPS AS A GOVERNANCE MODEL IN COMBATING THE COVID-19 PANDEMIC IN TURKEY

ABSTRACT

Covid-19, a global pandemic, affects society deeply in many political, economic, social, and cultural areas as well as threatening human health. Eliminating the negative effects of the Covid-19 pandemic necessitates a multi-dimensional struggle against this pandemic. In this context, the curfew restrictions, which can be considered as one of the foreseen methods of struggle, brought up the problem of meeting the basic needs of citizens aged 65 and over and citizens with chronic diseases. The solution to this problem is the Vefa Social Support Groups shaped by the practice. The research focuses on the question if Vefa

Social Support Groups, which emerged as a practical solution for the necessity of meeting the daily people’s needs during the fight against the pandemic, is a governance model or not. The aim of this study is to examine whether Vefa Social Support Groups can be used as a template application for other disasters and emergencies as a result of examining Vefa Social Support Groups as a governance model. In Turkey, which is faced with various disasters and emergencies, it is considered important to examine a model such as Vefa Social Support Groups in order to be successful in combating these extraordinary crisis periods. For this reason, in this study, first of all, the institutional and theoretical definitions of the governance have been discussed. And it has been dwelled on the multi-actor structure of governance and its results such as; flexible, participatory, transparent and accountable functioning, the change in understanding in the provision of public services, citizen satisfaction, and the effective and efficient fulfillment of services that emerged with the implementation of governance. Then, whether Vefa Social Support Groups are a governance model or not has been evaluated over the structure, operation and results that governance envisages. As a result of the study, it has been concluded that, Vefa Social Support Groups can be considered as a governance model and could be evaluated as a template application for the other disaster and emergency situations in terms of their multi-actor structures, flexible functioning shaped according to needs and the results such as joint work of the public and other stakeholders, efficiency with productivity and finally citizen satisfaction.

This study is important in terms of examining Vefa Social Support Groups, which is a current practice in Turkish public administration the issue of governance, handled by many national and international organizations and many local and foreign theorists. Indeed, although many theoretical definitions, explanations and analyzes are made in the public administration literature about governance, the studies on the application of this concept are few in number and insufficient in content. In this respect, it is considered that this study, which embodies the governance through the example of Vefa Social Support Groups, will also be a source for future studies on the subject.

Keywords: Covid-19, Pandemic, Governance, Vefa Social Support Groups.

GİRİŞ

İlk defa Çin' in Wuhan kentinde 2019 yılı Aralık ayı sonunda görülen, kısa sürede tüm dünyaya yayılan ve Covid-19 olarak adlandırılan salgın, görüldüğü tüm ülkelerin ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarında değişime yol açmıştır. Küresel bir sorun haline gelen salgınla birlikte ülkeler, sağlıktan eğitime, ticaretten turizme kadar pek çok sektörde çeşitli sorunlarla yüz yüze gelmişlerdir. Bu süreçte birçok ülkenin, Covid-19 salgınının daha fazla can kaybına yol açmaması, sosyal ve ekonomik olumsuzluklara neden olmaması için yoğun bir çaba içerisinde girdiği söylenebilir.

Salgın sürecinin nasıl yönetildiği ve bu süreçte salgınla mücadele kapsamında alınan tedbirler ile gerçekleştirilen faaliyetlerin başarısı, aynı zamanda ülkelerin kamu yönetimlerinin performansını ortaya koymakta, halkın kamu otoritesine duyduğu güven ve bağlılığın belirleyicisi olmaktadır. Bunun nedeni devletlerin olağanüstü dönemlerde halk nezdinde daha fazla güven tesis etmek zorunluluğunun bulunmasıdır. Çünkü olağanüstü dönemlerde sürecin yönetilmesindeki başarının, kamu yönetimlerinin meşruluğu ve geleceği üzerinde de doğrudan etkide bulunduğunu söylemek mümkündür.

Kriz dönemlerinde sürecin etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesi, toplumun farklı kesimlerinin ortak bir amaca yönlendirilmesi ile mümkündür. Söz konusu dönemlerde hem halkın ihtiyaç ve beklentilerinin en kısa sürede karşılanması hem de kaynakların daha doğru ve yerinde kullanımı bakımından kamu kurumları ile sivil toplum ve özel sektör arasındaki koordinasyon ve işbirliği son derece önemlidir. Yönetişim kavramı ile ifadesini bulan bu işbirliği, salgın gibi kriz dönemlerinde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sorumluluğun farklı aktörler arasında paylaşımını öngörmektedir. Katılımcılığı, şeffaflığı, hesap verebilirliği esas alan ve birlikte yönetmeye vurgu yapan yönetişim, salgın sürecinde sunulan hizmetlerin halka yakın, etkin ve verimli sunulmasını sağlayan bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'de Covid-19 vakasının ilk defa görüldüğü 11 Mart 2020 tarihinden itibaren salgınla mücadele çerçevesinde toplumsal farkındalığın yaratılması, ulaşımın ve dolaşımın kısıtlanması, sağlık alt yapısının sürdürülebilirliğinin sağlanması, tedarik ve üretim zincirinin aksamaması ve kamu düzeninin sürdürülmesi temel stratejileri kapsamında pek çok tedbir alınmıştır. Alınan

tedbirlerden istenilen sonuçların elde edilebilmesi klasik kamu yönetimi anlayışından ziyade kamu, sivil toplum ve özel sektör dayanışmasını ve bu kesimler arasında koordinasyon ve işbirliğini, kısaca yönetişimi esas alan bir yaklaşımın benimsenmesini zorunlu kıldığı görülmektedir.

Bu çalışmada, Covid-19 salgını ile mücadelede, özellikle salgının olumsuz etkilerinin en üst seviyede seyrettiği dönemlerde uygulanan sokağa çıkma kısıtlamasının sonucunda, önce 65 yaş ve üstü ile kronik rahatsızlığı olan vatandaşların temel ihtiyaçlarının karşılanması için öngörülen ancak uygulamada bunun da ötesinde bir hizmet yöntemi olarak dikkat çeken Vefa Sosyal Destek Grupları (VSDG) incelenmektedir. Çalışmada öncelikle yönetişim kavramının tanımı yapılmış, yönetişimin öngördüğü yapı, işleyiş ve yönetişimin uygulanması ile ortaya çıkması beklenen sonuçlar üzerinde durulmuş, ardından VSDG’nin yapısı, işleyişi ve bu grupların çalışması ile elde edilen sonuçlar yönetişim ile birlikte ele alınarak analiz edilmiştir.

1. YÖNETİŞİM KAVRAMININ TANIMI VE UNSURLARI

Kelime anlamı olarak yönetişim (governance), “resmi ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımı” (TDK, 2021); “bir şeyin kontrolünü ve yönlendirilmesini yönetme veya denetleme eylemi veya süreci, idare” (Merriam-Webster, 2021) şeklinde tanımlanmaktadır. Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde ise yönetişim, “bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da dışarıdan bir baskı olmadan her bir aktörün birbirini etkilediği düzen” (Bozkurt, Sezen ve Ergun, 2008: 274) olarak ifade edilmiştir.

Bir kavram olarak yönetişimin tanımlanmasında literatürde bir uzlaşmanın olmadığı görülmektedir. Bunun nedeninin yönetişim kavramının kullanımından kaynaklanan farklılıklar olduğu söylenebilir. Nitekim bir kavram olarak yönetişim; siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlardaki kullanımlarından hareketle veya yapı, düzen, işleyiş, ilişki yöntemi, yönetme tarzı gibi farklı ele alınış şekilleriyle veyahut kurumsal, yerel, bölgesel, ulusal, uluslararası gibi farklı düzeylerde incelenmesiyle değişik şekillerde tanımlanabilmektedir.

Yönetişime ilişkin yapılan kurumsal tanımlamalarda kavramın araçsal bir bakış açısı ile ele alındığı görülmektedir. Bu tanımlamalarda yönetişim,

belirli birtakım amaçlara ulaşmanın bir aracı olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda DPT'ye göre yönetim, “demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlüklerine önem veren, katılımcılığın, etkinlik ve etkililiğin, denetimin, yerinden yönetimin, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirliğin, kalitenin, liyakatin ve etiğin hakim olduğu, sivil toplumu ön plana çıkaran ve sivil toplum kuruluşlarının gelişmesinin önünü açan, bağımsız işleyen bir yargı düzenine sahip olan, teknolojiadaki gelişmelerle uyumlu bir ekonomik ve siyasi düzendir” (2007: 5). Bu tanımlamada yönetim, liberal demokrasinin gerekleri olarak görülen birtakım ilkelere ve amaçlara ulaşmak için gerekli ekonomik ve siyasi düzeni sağlayan araçsal bir kavram olarak ele alınmıştır. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan bir raporda ise yönetim, “bir ülkenin idaresi için tüm düzeylerde ekonomik, siyasi ve idari yetkilerin kullanılması” ve “kamu kurumlarının kamusal işleri yürüttükleri, kamu kaynaklarını idare ettikleri ve insan haklarını gözettikleri bir süreç” (2003: v) olarak tanımlanmıştır.

Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Fonu (UNDP) gibi uluslararası kuruluşlar ile AB gibi ulusüstü örgütlenmeler, gelişmekte olan ülkelerde yaşanan ekonomik krizlerin bu ülkelerdeki yönetim başarısızlığından kaynaklandığını ve bu başarısızlıkların ortadan kaldırılması, yani kalkınmanın gerçekleşebilmesi için de yönetimin vazgeçilmez bir yaklaşım olduğunu ileri sürmektedirler. Nitekim Dünya Bankası'na göre yönetim, “bir ülkenin kalkınması için gerekli olan ekonomik ve sosyal kaynakların yönetiminde otoritenin kullanılma şeklidir.” (WB, 1992: 1). Dolayısıyla bu yaklaşımda yönetim, “güçlü kalkınma yönetimi” ile eş anlamlı olarak değerlendirilmiştir. Bu çerçevede yönetim; öngörülebilir, açık ve şeffaf bir siyasal karar verme sürecini, profesyonel ilkeler üzerine kurulu bir bürokrasiyi, yerine getirdiği iş ve işlemlerin hesabını verebilir bir hükümeti, kamusal hayata katılan güçlü bir sivil toplumu ve hukukun üstünlüğü ilkesine uygun işleyen bir sistemi gerekli kılmaktadır (WB, 1994: 7). IMF'ye göre ise ülke ekonomilerinin başarılı olabilmesi için yönetimin, hukukun üstünlüğü ilkesinin sağlanması, kamu sektörünün etkinliğinin ve hesap verebilirliğinin artırılması ve yolsuzlukla mücadele edilmesi gibi tüm yönleriyle desteklenmesi gerekmektedir (IMF, 1996). Yönetimi, kurumsal, “demokratik” gibi farklı niteliklemlerle kullanan OECD'ye göre kurumsal iyi yönetim, uzun vadeli yatırım, finansal istikrar ve çalışma hayatının entegrasyonu için gerekli güven, şeffaflık ve hesap verebilirlik

ortamının oluşturulmasını sağlayarak daha güçlü büyümenin ve daha kapsayıcı toplumların ortaya çıkmasını desteklemektedir (OECD, 2021). Diğer taraftan yönetişimi, sürdürülebilir insani kalkınmanın aracı olarak gören BM Kalkınma Fonu, bir ülkenin işlerinin yönetiminde siyasal, ekonomik ve yönetsel yetkilerin kullanılma biçimini yönetim olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlamaya göre yönetim, bireylerin ve grupların çıkarlarını dile getirdikleri, hak ve ödevlerini kullandıkları ve farklılıklarını çözüme kavuşturdıkları mekanizmaların, süreçlerin, ilişkilerin ve kurumların bütünüdür. Ayrıca yönetim, gücün dağılımı, kaynakların ve sorunların yönetimi için toplumların kullandıkları tüm yöntemleri kapsamaktadır (UNDP, 1997: 9). Ulusüstü bir yapı olan AB ise, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Avrupa Yönetişimi - Beyaz Kitap (European Governance - A White Paper) ile kendi örgütü ve üye ülkeler için yönetim perspektifini belirlemiştir. Bu rapora göre yönetim; açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılıkla ilgili olarak Avrupa düzeyinde yetkilerin uygulanma şeklini etkileyen kurallar, süreçler ve faaliyetler anlamına gelmektedir (European Commission, 2001).

Yönetişime ilişkin kurumsal tanımlamalardaki araçsal yaklaşıma karşılık kavramın kuramsal tanımlamalarında yönetim kavramı ile farklılıkları üzerinden açıklamalar yapıldığı görülmektedir. Buna göre yönetim kavramı, hiyerarşik bir yapı öngörürken yönetim, eşitler arasındaki bir düzende, sadece devletin değil, toplumdaki siyasal, ekonomik, sosyal ve yönetsel tüm aktörlerin yönetme, yönlendirme, kontrol ve rehberlik etme faaliyetlerini anlatmaktadır. Nitekim günümüzde birçok alanda yaşanan hızlı değişimler, devletle toplumun sınırlarını belirsizleştirmekte, ikisinin birbiri içine geçmesine ve taraflar arasında tek yönlü bir iletişim yerine, dinamik, karmaşık ve karşılıklı etkileşime dayalı ilişkilerin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Artık devletlerin tek belirleyici güç olduğu yönetim sistemlerinin geride kaldığı, bunun yerine günümüzde birlikte yapmanın, ortak düzenlemenin, görev ve sorumlulukları paylaşmanın geçerli olduğu bir örgütlenme ve işleyiş söz konusu olduğu değerlendirilmektedir (Koomian, 1993: 2-3).

Yönetişim, klasik yönetim kurumlarınca tek taraflı olarak belirlenen ilişkiler yerine çok aktörlü, birlikte yönetme, birlikte düzenleme ve kamu-özel sektör ortaklığı felsefesine ve etkileşime dayalı bir yönetim sürecidir. Bu çerçevede ortak bir amacı gerçekleştirmek için tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümünü esas

arak olarak üretim yapan, bunun gerçekleşmesi için kaynakları kendiliğinden kullanan yönetimden, ağ ilişkileri içinde yapılmış, çok aktörlü, adem-i merkeziyetçi, kendisi yapmaktan çok toplumdaki diğer aktörleri yetkilendiren ve yapabilir kılan, yönlendiren ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim modeline geçildiği ifade edilmektedir (Tekeli, 1999: 248).

Keleş'e göre yönetişimin biri dar, diğeri geniş olmak üzere iki anlamı vardır. Dar anlamda yönetim, bir yönetim anlayışı ve tarzıdır; geniş anlamda ise toplumun tümüne egemen kılınmak istenen bir dünya görüşüdür. Bu yaklaşıma göre yönetim, yöneten ve yönetilen ilişkisini yeniden düzenlemenin ötesinde, kapitalizmi sadece ekonomik bir sistem olarak değil, ama aynı zamanda sosyal, kültürel, siyasal ve kurumsal tüm alanlarda egemen kılmaya çalışan bir iktidar tarzıdır (2010: 65). Bu eleştirel görüşe karşılık yönetişimin, toplumun devlete güven duyduğu, kamusal hizmetlerin toplumun ihtiyaçlarına göre belirlendiği etkin ve demokratik kurallar sistemi olduğu ileri sürülmektedir. Bu yaklaşıma göre yönetim, kamu kurumları ile birlikte, *özel sektör*, bireyler ve sivil toplum kuruluşları başta olmak üzere *tüm paydaşların, karşılıklı ve eşit şekilde uzlaşmaya dayalı ilişkilerle* oluşturdukları *ağsal* bir yapıya sahiptir. *Şeffaflık, dürüstlük*, etik değerler, hukuka uygunluk ve hesap verebilirlik gibi ilkelerin esas alındığı yönetim, sivil toplumun kamu yönetimine güven duyduğu bir sistemin varlığını gerekli kılmaktadır (Czaputowicz, 2007: 30). *Böyle bir sistemde yönetim faaliyetleri sivil toplum kuruluşları, odalar, meslek grupları, özel sektör kuruluşları, üniversiteler gibi çeşitli kesimleri de süreçlere dahil ederek* gerçekleşmektedir (Toksöz, 2008: 13).

Yönetişimin bir ideal tipi olarak kullanılan iyi yönetim ise, insanların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği ve yargının bağımsız olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarını adil ve doğru bir *şekilde* yöneten kamu kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu altında bulunduğu, vatandaşların gerekli bilgilere kolayca ulaşabildiği saydam yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içermektedir (Yüksel, 2000: 155). *İyi yönetimden söz edilebilmesi için şeffaf, hesap verebilir, katılımcı, etkin, uzlaşmacı, tutarlı, adil bir yönetim anlayışı yanı sıra tüm yönetim faaliyetlerinde; temel hak ve özgürlüklere saygılı, hukukun üstünlüğü ilkesinin geçerli olduğu, toplumun tüm kesimlerini kapsayıcı bir yaklaşımın da benimsenmiş olması* gerekir (Ali, 2015: 69).

Yönetişimin dayandığı birtakım temel ilkeler söz konusudur. Bu temel ilkelerin, kriz yönetiminin temel ilkeleriyle de büyük oranda örtüştüğü **söylenebilir**. Nitekim gerek yönetişimde gerekse kriz yönetiminde tüm süreç, bütüncül bir yaklaşımla ele alınır; birikmiş bilgi ve veriler göz önünde bulundurulur; açık, anlaşılır, kapsayıcı, adil, şeffaf, hesap verebilir, hukuka bağlı bir yaklaşım benimsenir; katılım ve yerindenlik dikkate alınır; yerel koşullara ve ihtiyaçlara göre bir yapılanmaya gidilir; yeni koşullara uyarlana bilir esnek, dinamik ve etkin bir işleyiş esastır (Yavaş, 2005: 31-32; Toksöz, 2008: 18; Özer, 2006: 79-81). Bu ilkelere uygun hareket edilmesi hem iyi bir yönetişimin hem de iyi bir kriz yönetiminin ortaya çıkması bakımından kritik bir öneme sahiptir.

Yönetişim, sistemsel, siyasal ve yönetsel olmak üzere üç farklı anlamda ele alınabilir. Sistemsel anlamda yönetişim, modern yönetimlerde toplumların üretim ve dağıtım yaşamını belirleyen kuralların, politikaların ve ekonomik ilişkilerin oluşturduğu yapıdır. Siyasal anlamda yönetişim, siyasal iktidarın meşruiyetini ve demokratik yönetimini ve vatandaşların seçimler dışında da yönetime katılımını anlatır. Yönetsel anlamda yönetişim ise etkili, bağımsız, şeffaf, hesap verebilir ve denetlenebilir bir kamu yönetimi yapısı olarak değerlendirilmektedir (Leftwich, 1993: 611).

Tüm bu tanımlama ve açıklama gayretleri dikkate alındığında yönetişimin; sağlıklı ve güçlü kalkınmanın veya demokratik değerlerle yönetmenin bir aracı; şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım gibi ilkeleri hayata geçirmeye yarayan bir yapı veya düzen; etkin ve etkili bir yönetim yapısına ulaşmak için gerçekleştirilmesi gereken kural, kurum ve faaliyetler şeklinde tanımlandığı görülmektedir. Bu çalışmada ise yönetişim, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde uygulanan bir model olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda yönetişim, kamu hizmetlerinin vatandaşların sosyal, ekonomik, psikolojik ihtiyaçlarını, onların memnuniyetini merkeze alan bir yaklaşımla sunulması anlamına gelmektedir. Bu hizmet sunum modelinde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sadece kamu kurumlarının sorumluluğu olmaktan çıkarılmakta ve bu faaliyetlerinin yürütümünde kamu kurumları ile birlikte özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına da yer verilmektedir. Dolayısıyla bir kamu hizmet sunum modeli olarak yönetişimde, kamu-özel sektör-sivil toplum kuruluşları şeklinde farklı aktörlerin yer aldığı bir yapı söz konusu olup, bu yapıda sadece kamu hizmetlerini sunan aktörlerin sayısı artmamakta ama

aynı zamanda bu aktörler arasındaki ilişkiler ve bu ilişkilerde geçerli olan ilkeler de değişmektedir. Sonuç olarak yönetim, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yeni bir işleyiş şeklini ve klasik yönetim anlayışı ile ulaşılan sonuçların ötesinde birtakım farklı sonuçların elde edilmesini de öngörmektedir.

1.1. Yönetişimde Yapı

Yönetişim, çok aktörlü bir yönetim modeli olarak ele alınmaktadır (Güler, 2003: 114). Gerçekte yönetimi doğuran şey, birden fazla aktör arasındaki etkileşimdir (Kooiman, 1993: 36). Bir başka deyişle yönetim, hiyerarşide üst kademedeki olanın tek yönlü kararlarıyla yönetilme yerine, birbirinden bağımsız çok sayıda aktörün kendi aralarında karşılıklı etkileşimleriyle oluşmakta ve bu aktörlerin birbirleriyle olan uyumu ve koordinasyonu ile sağlanmaktadır (Tekeli, 1999: 250). Uyum ve koordinasyon gerekliliği, aktörlerin birbirlerine karşılıklı olarak bağımlı olduğunu da göstermektedir. Bu durumun nedeninin en büyük kamusal otorite olan devlet kuruluşları da dahil olmak üzere her bir paydaşın tek başına siyasal, ekonomik ve sosyal bir çok yönü olan karmaşık sorunların çözümü için gerekli bilgi, kaynak veya kapasiteye sahip olmada yetersiz kalması olduğu düşünülmektedir (Bariletti ve Zoli, 2006: 336).

Günümüzde yönetim kavramı, kamu yönetimini, özel sektörü ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan karmaşık bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini anlatmak için kullanılmaktadır. Bu süreçte merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları ile birlikte sivil toplum kuruluşlarını, özel girişimcileri ve kar amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan farklı aktörler yönetim sistemine dahil edilmektedir (Eryılmaz, 2000: 28). Nitekim yönetim; kamunun, sivil toplumun ve özel sektörün bir faaliyetin yürütülmesindeki karşılıklı ve uzlaşmaya dayalı ilişkileriyle oluşan ağsal bir yapıya sahiptir (Kickert, 1997: 735). Bu ağsal yapı, şekli ve içeriği planlı bir şekilde belirlenemeyen, dinamik, sürekli değişim geçiren ve aktörlerin birbirleri ile etkileşimde bulunarak geliştikleri bir yapıdır. Yönetişimin ağsal yapısı sayesinde yürütülen faaliyetlerin değişen koşullara ve ihtiyaçlara göre hızlı bir şekilde uyarlanabilmesi, bu kapsamda yeni yapılanmalara veya var olan yapıda değişimlere gidilebilmesi ve aktörler arasındaki işbirliğinin bir sonucu olarak pozitif dışsallıklar yaratılabilmesi mümkün olmaktadır.

Yönetişimin kamu, sivil toplum, özel sektör kuruluşlarından oluşan üçlü yapısı içinde yer alan aktörlerden biri olan devlet/kamu, ekonomik ve sosyal alanda doğrudan “yönetme” görevi yerine “yönlendirme” görevini yapmaktadır (Üstüner, 2003: 52). Bir başka deyişle “kürek çeken” değil, “dümen tutan” devlet anlayışı geçerlidir. Dolayısıyla yönetimde kamu otoritesinin rolü, doğrudan hizmet sunmaktan ziyade toplumdaki bireyleri, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını güçlendirmek, desteklemek, yetkilendirmek, yönlendirmek ve yapabilirliklerini arttırmaktır (Sözen ve Algan, 2009: 13). Bu nedenle kamu kurumları, uygulayacakları politikaları ve sunacakları hizmetleri, bu politikalardan etkilenen ve bu hizmetlerden yararlanan paydaşlarla beraber şekillendirmeli ve bunlar için kullanılacak kaynakları da diğer paydaşlarla birlikte yönetmelidir (Loeffler, 2009: 225). Kısaca yönetim, politika belirleme ve hizmet sunumunda devletin/kamunun tek güç olma niteliğini ortadan kaldırmaktadır. Ancak bu süreçte devlet/kamu, diğer aktörlere yönelik işbirliği zeminini oluşturma, koordinasyonu sağlama, rehberlik etme, gözetim ve denetim gibi yeni görevler de üstlenmektedir.

Yönetişimde rol alan aktörlerden bir diğeri, sivil toplum kuruluşlarıdır. Aslında 1980’li yıllarda yönetim bilimi yazınına egemen olan yeni kamu işletmeciliğindeki özel sektör vurgusu, 1990’ların başında tartışılmaya başlanılan yönetim ile birlikte sivil toplum kuruluşlarına kaymış durumdadır. Sivil toplum kuruluşları, kamu hizmetlerinin vatandaşların beklentileri doğrultusunda yerine getirilmesini sağlayan araçlardır. Bu kuruluşlar, kamunun öncelikleri ile vatandaşların taleplerini uzlaştırarak, kamu bakımından kaynakların etkin ve yerinde kullanılmasını, vatandaşlar bakımındansa hizmet memnuniyetini sağlamaktadırlar. Böylece kamu hizmetlerinin sunumunda katılımcılık, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi temel ilkeler de yerine getirilmiş olmaktadır.

Yönetişimde yer alan üçüncü aktör ise farklı ekonomik alanlarda faaliyette bulunan ve her türlü ticari işletmeyi kapsayan özel sektördür. Özel sektör, kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasında ve uygulanmasında etkili bir paydaştır. Yönetişim ile özel sektör, kamu hizmetlerinin sunumuna katkıda bulunabildiği gibi kamu politikalarının belirlenmesinde kendi beklentilerini de anlatma imkanına sahip olabilmekte, böylece kendilerini temsil etme imkanı kazanabilmektedirler (Okçu, 2005: 270). Bu bağlamda kamu-özel sektör işbirliğini artırmak ve aradaki

farkları ortadan kaldırmak, özel sektörle özdeşleşen verimlilik, etkinlik ve tasarruf ilkelerini ön plana çıkarmak önem taşımaktadır (Kalfa ve Ataay, 2008: 231). Böylece yönetim çerçevesinde özel sektör, kamusal bir ihtiyacın karşılanmasında inisiyatif alabilmekte ve diğer aktörlerle, yani kamu ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyon içinde söz konusu kamusal ihtiyacın giderilmesine destek sunabilmektedir.

1.2. Yönetişimde İşleyiş

Yönetişim, sadece kamu, özel sektör, sivil toplum aktörlerinden oluşan yeni bir örgütlenme modeli değil aynı zamanda klasik yönetim anlayışından farklı bir işleyiş de öngörmektedir. Bu yeni işleyiş; politika belirleme ve hizmet sunumunda ortak akılla karar veren, farklı aktörler arasında iletişim, etkileşim, koordinasyon ve işbirliğini gözeten, aktörler arasında hiyerarşik değil heterarşik bir ilişki kuran, katı kurallara bağlılık yerine esnek bir çalışmayı, geribildirim ve proaktif yaklaşımı benimseyen ve katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik ilkelerini dikkate alan bir işleyiştir (Işık ve Çetenak, 2018: 99).

Her şeyden önce yönetişimde karar alma süreci, tek merkezli olmaktan çıkmakta ve bu süreç, kamunun yanı sıra sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarını temsil eden paydaşlara da açılmaktadır (Toksöz, 2008: 7). Karar almada, bu paydaşlar arasında ortak akıl ve istişarenin esas alınması, alınan kararların daha sağlıklı, uygulanabilir ve ihtiyaçlara uygun olmasını sağlarken aynı zamanda sorumluluğun paylaşılması ile kararların uygulanması sürecinde karşılaşılabilecek sorunlara çözüm bulabilmek kolaylaşmaktadır.

Yönetişimde işleyişin bir diğer özelliği katı kurallara bağlı olmayan esnek bir yaklaşımın benimsenmesidir (Jessop, 2002: 22). Bu esnek çalışma, hizmetlere ilişkin toplumun beklentilerinde meydana gelen değişimlere hızlı ve etkin bir şekilde cevap verilebilmesini sağlar. Bu noktada bireylerin hizmetlerin kalitesine ilişkin geribildirimleri önem taşımaktadır. Hizmetten yararlananların geribildirimleri ile hizmet sunumu değişen beklenti ve koşullara göre yeniden uyarlanabilir ve bu süreç proaktif ve dinamik bir şekilde takip edilerek hizmet memnuniyeti sağlanabilir.

Son olarak yönetim katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde bir işleyişe sahiptir (European Commission, 2001). Bu üç ilke birbirini

gerekli kılan, biri olmayınca diğlerinden de bahsedilemeyecek olan temel ilkelerdir ve hukukun üstünlüğü, öngörülebilirlik, etkinlik, tutarlılık, adillik gibi birtakım ilkelerle de ilişki ve etkileşim içindedirler. Katılımcılık, yerine getirilecek hizmetin karar ve uygulama aşamalarında kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile vatandaşların katkı sunmalarını ve aktif olmalarını; şeffaflık, hizmet sürecinin tüm aşamaları hakkında vatandaşların bilgi sahibi olabilmelerini; hesap verebilirlik ise alınan kararlar ve yapılan hizmetlerin hukukiliği, yerindeliği ve etkinliği hakkında yönetim sürecinde yer alan aktörlerin sorumlu olmalarını ve hizmetten yararlananların onlara hesap sorabilmelerini ifade eder. Katılımcılık ilkesi ile sunulan hizmetlere ilişkin kararların alınmasında farklı çıkarların uzlaştırılarak ortak çıkarı amaçlayan bir karara ulaşılması amaçlanır. Böylece vatandaşlar kararların verilmesine ve uygulanmasına ortak edilerek yapılan hizmetlerin onlar tarafından benimsenmesi sağlanır. Şeffaflık ilkesi ile hizmetlerin karar verme ve sunum aşamalarına ilişkin öngörülebilirlik artar ve vatandaşların işleyişe ilişkin güveni tesis edilir. Hesap verebilirlik ilkesi ile de etkin kaynak kullanımı ile kaliteli hizmet sunumu gerçekleşmiş olur.

1.3. Yönetişimden Beklenen Sonuçlar

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının birlikteliğini gerektiren ve aynı zamanda ortak aklı, iletişimi, etkileşimi, koordinasyonu, işbirliğini, esnekliği, katılımcılığı, şeffaflığı, hesap verebilirliği esas alan bir işleyişe sahip olan yönetim modelinin uygulanması ile genel anlamda yöneten-yönetilen ilişkilerinde birtakım sonuçların elde edilmesi beklenir. Bu sonuçların başında kamu otoritelerinin sunmakla yükümlü olduğu hizmetlerin yerine getirilmesinde köklü bir anlayış farklılığının ortaya çıkması gelmektedir. Yönetişim ile birlikte kamunun diğer paydaşlarla ortaklaşa iş yapma, ağsal ilişkiler kurma ve ortak çıkarlarda uzlaşma sağlama kültürü geliştirilmiş olur (Karaçor ve Oltulu, 2011: 409-410). Aslında bu sonuç, tek başına politikalar belirleyen ve hizmet gören kamu otoritesini esas alan klasik yönetim anlayışından ne kadar uzaklaşıldığının ve birden çok aktörün uzlaşması ile kararlar alan ve bunları birlikte uygulayan yönetim anlayışına ne kadar yaklaşıldığının da bir göstergesidir.

Diğer taraftan yönetim, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde katılımcılığın, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin dikkate alınması ile birlikte daha

demokratik bir kamu hizmeti anlayışının ortaya çıkmasını ve vatandaş ile kamu otoritesi arasında iletişimi, ilişkiyi ve etkileşimi arttırarak yakınlaşmayı sağlar (Sobacı, 2007: 224). Bu durum, bir taraftan kamu otoritelerinin vatandaşların taleplerine karşı olan duyarlılıklarını arttırırken diğer taraftan vatandaşların kamu otoritelerine duyduğu güveni de pekiştirir. Bu ise kamu düzeninin sürdürülebilirliği açısından son derece önemlidir.

Yönetişimde kararların alınması ve hizmetlerin sunulması sürecinin vatandaşların beklenti ve taleplerinin dikkate alınarak şekillenmesi sayesinde vatandaşların hizmetlere ilişkin memnuniyeti artar (Toksöz, 2008: 89). Vatandaşlardan alınan olumlu geribildirimler, daha kaliteli ve yaygın hizmet sunma bakımından kamu otoritelerini motive eder. Bu ise kurumları, kamu hizmetlerini daha iyi nasıl sunulabileceği yönünde bir araştırmaya sevk eder. Böylece kurumlar, daha dinamik, esnek ve etkin bir şekilde kamu hizmetlerini yürütme çabası içerisine girerler.

Yönetişim sürecinde özellikle sivil toplum kuruluşlarının yer alması, vatandaşların talep ve beklentilerinin kamu otoritelerine daha adil, sistemli ve düzenli iletilmesi bakımından önemlidir. Bu, özellikle kamu otoritelerine ulaşma noktasında sıkıntılar yaşayabilecek olan yaşlı, engelli, tek başına yaşayan hassas kesimlerin kamu hizmetlerinin sunulmasında öncelikle dikkate alınmalarını sağlar. Bu sayede kamu otoritelerine ulaşılabilirlik ve kamu hizmetlerine erişebilirlik gerçekleşmiş olur. Bu da kamu hizmetlerinin daha adil, eşit ve kapsayıcı bir şekilde yerine getirilmesi anlamına gelir.

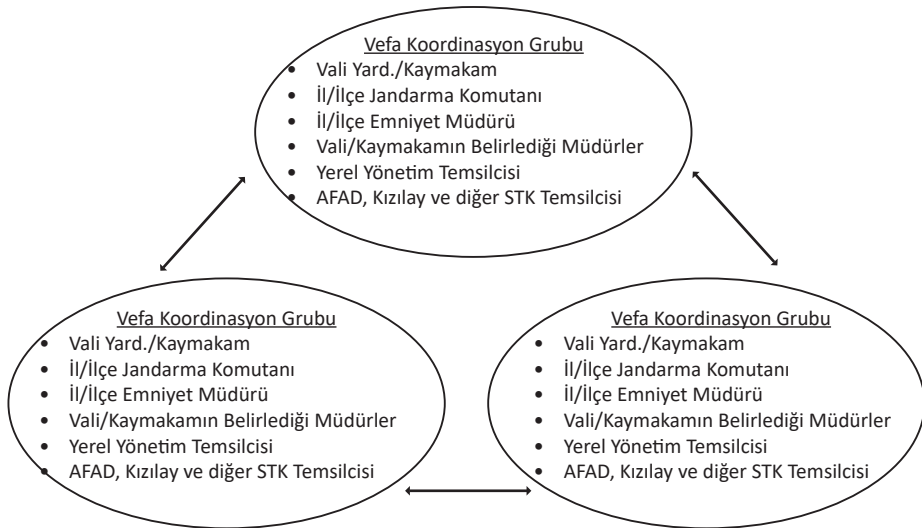
2. BİR YÖNETİŞİM MODELİ OLARAK VEFA SOSYAL DESTEK GRUPLARI

Türkiye’de Covid-19 salgınına ilişkin ilk vakanın görüldüğü 11.03.2020 tarihinden itibaren salgınla mücadele kapsamında çok önemli tedbirler alınmıştır. Bu tedbirlerden biri de vatandaşlar için ulaşımın ve dolaşımın kısıtlanmasıdır. Bu kapsamda İçişleri Bakanlığı’nın 21.03.2020 tarihli genelgesi ile 65 yaş ve üstü ile kronik rahatsızlıkları olan vatandaşların 21.03.2020 günü saat 24.00’ten itibaren ikametlerinden dışarı çıkmaları, açık alan ve parklarda dolaşmaları ve toplu ulaşım araçları ile seyahat etmeleri sınırlandırılarak sokağa çıkmaları kısıtlanmıştır. Bu ilk sokağa çıkma yasağı, Sağlık Bakanlığı ve Bilim Kurulunun tavsiyeleri doğrultusunda, 65 yaş ve üstü vatandaşlar ile astım, kronik rahatsızlığı olan vatandaşların

kendi hayatlarının ve halk sağlığının riske edilmemesi ve vaka sayılarının artış göstererek can kayıplarının artması sonucunda halk sağlığı ve kamu düzeninin bozulmaması gerekçesi ile alınmıştır. Farklı tarihlerde, farklı zaman aralıkları ile ve farklı kapsamlarda olmak üzere tekrarlanan sokağa çıkma kısıtlamalarında özellikle tek başına yaşayan ve ihtiyaçlarını karşılayabilecek yakını bulunmayan 65 yaş ve üstü ile kronik rahatsızlığı olan vatandaşların mağdur olmamaları ve temel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla Vefa Sosyal Destek Grupları (VSDG)’nın oluşturulması öngörülmüştür (İçişleri Bakanlığı, 2020).

2.1. Vefa Sosyal Destek Gruplarının Yapısı ve Yönetişim

VSDG, üç ayrı yapının bütünlüğünü ifade etmektedir. Bu yapılar; Vefa Koordinasyon Grubu, Vefa İletişim Merkezi ve Vefa Saha Ekipleridir (Şekil. 1).



Şekil.1: Vefa Sosyal Destek Gruplarının Yapısı

Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

a) Vefa Koordinasyon Grubu; vali yardımcısı/kaymakamın başkanlığında, il/ilçe jandarma komutanı, il/ilçe emniyet müdürü, vali/kaymakam tarafından belirlenecek kamu kurumlarının temsilcileri (uygulamada il/ilçe müftüsü, il/ilçe milli eğitim müdürü, il/ilçe sağlık müdürü, il/ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı-SYDV Müdürü) ile yerel yönetim temsilcisi (uygulamada il/ilçe belediye başkanı ve ilgili belediye başkan yardımcısı) ile AFAD, Kızılay ve ihtiyaç duyulacak STK temsilcilerinden oluşturulmuştur. Koordinasyon Grubunun temel

görevi, gerek İletişim Merkezi gerekse Saha Ekipleri arasındaki koordinasyonu sağlamak ve kurulan sistemin etkin bir şekilde işlemesi için gerekli tüm tedbirleri almak, STK'lar ve gönüllülerle işbirliği içerisinde hizmetin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesidir.

b) Vefa İletişim Merkezinde; il/ilçe SYDV, il/ilçe jandarma komutanlığı ve emniyet müdürlüğü, il/ilçe sağlık müdürlüğü, il/ilçe belediyesinden birer personel ile illerde AFAD ve Kızılay, ilçelerde ise sadece Kızılay'dan birer temsilci görevlendirilmiştir. Vefa İletişim Merkezlerinin temel görevi, başta 65 yaş ve üstü vatandaşlar ile kronik hastalığı olan vatandaşlar tarafından iletilen talepleri almak, değerlendirmek ve bu ihtiyaçların karşılanması için saha ekiplerine gerekli yönlendirmeyi yapmaktır.

c) Vefa Saha Ekiplerinde; il/ilçe SYDV, il/ilçe jandarma komutanlığı, il/ilçe emniyet, milli eğitim müdürlükleri personeli, il/ilçe din görevlileri, il/ilçe belediye çalışanları, Kızılay ve diğer gönüllüler ile özel sektör çalışanları görev almışlardır. Vefa Saha Ekipleri, Vefa İletişim Merkezinden yönlendirilen ihtiyaçların temin edilmesi ve bunların doğrudan doğruya talep edenlere iletilmesini sağlamaktadırlar.

VSDG'nin bu üçlü yapısı içerisinde 25.04.2021 tarihi itibarıyla 144.907 kişi görev almış, bu gruplarda din görevlisi, öğretmen, okul müdürü, SYDV çalışanı, polis, jandarma, bekçi, muhtar ve diğer kamu görevlisi olmak üzere toplam 135.127 kamu personeli ile 9.780 STK temsilcileri ile diğer gönüllüler yer almıştır (Bulur, 2021).

VSDG'de, yönetişimin öngördüğü yapıya ait temel niteliklerin var olduğunu söylemek mümkündür. Yönetişimdeki kamu, sivil toplum, özel sektör kuruluşları şeklindeki üç aktörlü yapı, VSDG'de geçerlidir. Gerek Koordinasyon Grubunda gerekse de İletişim Merkezinde kamu kurumlarının görevlileri yanı sıra AFAD ve Kızılay gönüllüleri de yürütülen hizmetlere katılmaktadırlar. Örneğin Çorum'da AFAD gönüllüleri, Vefa İletişim Merkezinde çalışmalarının yanı sıra Vefa Grubunun haberleşme ve koordinasyonuna destek olmuşlar ve ayrıca saha ekibi olarak yapılan yardımları ihtiyaç sahiplerine ulaştırmışlardır (Çorum Valiliği İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü, 2020). Aynı şekilde Kızılay gönüllüleri de VSDG'nin çalışmalarında önemli katkılarda bulunmaktadırlar (Kızılay, 2020a). AFAD ve Kızılay gibi bir kurumsal kimlikle bağlantısı olmayan gönüllüler de VSDG tarafından

yürütülen hizmetlere destek olmuşlardır. Örneğin; 26.04.2020 tarihi itibarıyla Türkiye Motosiklet Federasyonu(TMF)’na üye 1.825 gönüllü motosikletli, Vefa çalışmalarına katılmak için “Bin Motosikletli Gönüllü Projesi”ne başvuru yapmış ve bu kişiler arasından seçilenler, Vefa çalışmalarında yer almışlardır (TMF, 2020). Vefa Saha Ekiplerinde ise kamu ve sivil toplum kuruluşları ile birlikte özel sektör de görev almıştır. Örneğin; İstanbul’da Vefa Sosyal Destek çalışmaları kapsamında bazı şirketlerin maddi desteği ile 50 bin vatandaşa, 6 hafta boyunca 333 bin gıda kolisi dağıtımının büyük bir kısmı, bir dağıtım şirketi tarafından yapılmıştır (Alyanak ve Tokgöz, 2020). Ayrıca yine 11.03.2021 tarihi itibarıyla 700 sürücü kursunda bulunan gönüllü eğitimciler de Vefa Saha Ekiplerine destek olmuşlardır (Bulur, 2021).

VSDG, başlangıçta Vefa Koordinasyon Grubu olarak öngörülmüş olmasına karşılık uygulamada ortaya çıkan ihtiyaç nedeniyle Vefa İletişim Merkezi ve Vefa Saha Ekipleri de oluşturulmuş ve bu yapıların üstlenecekleri görevler, ihtiyaç ve koşullara göre belirlenmiştir. Dolayısıyla VSDG’nin yapısı ve görev içerikleri, her an çok sayıda değişimin yaşandığı dinamik bir sürece göre şekillenmiştir. Örneğin; 21.03.2020 tarihli genelgede 65 yaş ve üstü ile kronik rahatsızlığı olan vatandaşların temel ihtiyaçlarının karşılanması öngörülmüşken, 18.04.2020 tarihli genelge ile Ekonomik İstikrar Kalkanı Paketi Destek Programı çerçevesinde 65 yaş üstü dar gelirli vatandaşların alacağı maddi yardımın VSDG tarafından bu kişilerin ikametlerinde ödenmesi de bir görev olarak verilmiştir. Diğer taraftan VSDG’de kamu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşları arasındaki işbirliği sonucunda pozitif dışsallıklar da ortaya çıkmıştır. Nitekim yürütülen hizmetler, sivil toplumun ve özel sektörün katkıları ile kamuya daha az emek ve maliyetle gerçekleştirilebilmiştir. Örneğin Gaziantep’in Şahinbey ve Şehitkamil ilçelerinde VSDG’nin girişimleri ile vatandaşların temel ihtiyaçlarına ilişkin borçları, hayırseverlerin bağışlarıyla ödenmiştir (Kızılay, 2020b: 82-83). Dolayısıyla gerek oluşturulan yapının ve görev içeriğinin ihtiyaç ve koşullara göre revize edilebilmesi, gerekse hizmetlerin yerine getirilmesinde elde edilen pozitif dışsallıklar, yönetişimin öngördüğü ağsal yapının VSDG’de geçerli olduğunu göstermektedir.

VSDG’de yer alan aktörlerin yapı içindeki konumlarının ve işlevlerinin yönetişimin öngördüğü yapı ile uyumlu olduğu söylenebilir. VSDG’de devlet/kamu, yönetişimde olduğu gibi kürek çeken değil, dümen tutan durumundadır. İllerde vali,

ilçelerde ise kaymakam, VSDG gibi farklı ve çok aktörlü bir yapıda koordinasyon ve işbirliğini sağlarken genel idarenin taşradaki uzantısı olmaktan kaynaklanan idari liderlik ve sosyal etki gücünden de yararlanılmaktadır. Böylece jandarma, emniyet, sağlık, milli eğitim, müftülük, SYDV gibi kamu kurumları ile AFAD, Kızılay ve diğer gönüllüler ve özel sektör kuruluşları arasında hızlı bir koordinasyon ve işbirliği sağlanarak etkin bir hizmet sunumu gerçekleştirilmektedir. Bu süreçte VSDG'den genel sorumlu olan vali ve kaymakamlar, hizmetlerin yerine getirilmesinde diğer aktörleri yönlendirmekte, yetkilendirmekte ve desteklemektedir. AFAD, Kızılay ve diğer STK'lar ise, Vefa Koordinasyon Grubunda alınan kararlara katılım sağlamakta; Vefa İletişim Merkezinde, gelen talepleri cevaplandırmakta ve Saha Ekiplerinde taleplerin karşılanmasında görev almaktadırlar. Dolayısıyla STK'lar ve gönüllüler, karar alma, talepleri cevaplama ve karşılama konularında vatandaşlar ile VSDG arasında bir köprü işlevi görmektedirler. Özel sektör kuruluşları ise özellikle taleplerin karşılanması konusunda sahip oldukları imkanlarla bu yapıya destek olmaktadır.

VSDG'nin çok aktörlü ve koşullara göre uyarlanabilen esnek bir yapıya sahip olmasının hizmetin yerine getirilmesinde sağladığı pozitif dışsallıklar dikkate alındığında, VSDG'nin Covid-19 salgını dışında diğer afet ve acil durumlarda da kullanılabilecek etkili bir yapılanma olduğunu söylemek mümkündür.

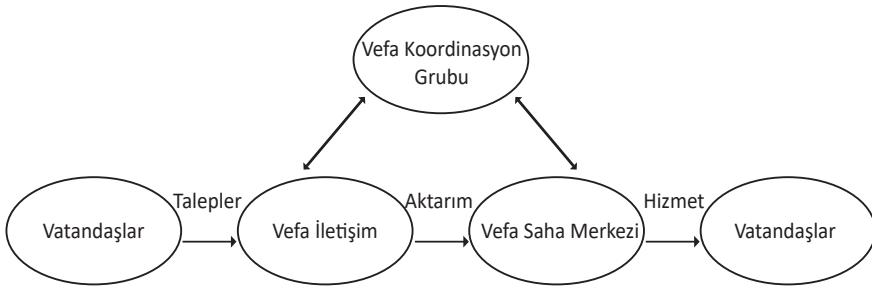
2.2. Vefa Sosyal Destek Gruplarının İşleyişi ve Yönetişim

VSDG'nin genel işleyişinde ilk aşama sokağa çıkma kısıtlaması getirilen ve kendi ihtiyaçlarını karşılayamayacak durumda olan vatandaşların taleplerinin alınmasıdır. Bu amaçla öncelikle VSDG'ye ait sabit ve mobil telefon hatları tahsis ve ilan edilmiştir. Ancak daha sonra taleplerin merkezi kaydının alınması ve daha etkin çağrı takibi yapılabilmesi için 112 Acil Çağrı Merkezlerinin kurulduğu illerde 112 ve ayrıca 155, 156 numaraları üzerinden, diğer illerde ise 155 ve 156 numaraları üzerinden talepler alınmıştır. İl merkezli alınan bu talepler, il ve ilçe Vefa İletişim Merkezlerine yönlendirilmiştir. Gerek 112 Acil Çağrı Merkezlerinde gerekse de il ve ilçe Vefa İletişim Merkezlerinde aramalara cevap vermek üzere yeteri kadar personel ve araç gereç desteği yapılmıştır (Yeşilay, 2020: 16-17).

Vatandaşlar tarafından Vefa İletişim Merkezine iletilen talepler, buradaki görevlilerce değerlendirilerek ilgili Vefa Saha Ekiplerine yönlendirilmiştir. Bu ekipler, talep edilen gıda, ilaç gibi temel ihtiyaçların temini ile maaş teslimi gibi banka

işlemlerini vatandaşların ikametinde bizzat yerine getirmişlerdir. Vatandaşlar da sunulan bu hizmetlere ilişkin VSDG’ye geribildirimde bulunabilmişlerdir (Demirel, 2020: 23).

İşleyiş bakımından Vefa Sosyal Destek Grupları değerlendirildiğinde yönetişimin öngördüğü işleyiş tarzının geçerli olduğunu söylemek mümkündür (Şekil. 2). Her şeyden önce kararların alınmasında ve hizmetlerin yerine getirilmesinde ortak akılla hareket edildiği, farklı aktörler arasında iletişim, etkileşim, işbirliği ve koordinasyonun sağlandığı görülmektedir. Bu durum bir tercihten ziyade koşulların ve gerçek hayat pratiklerinin bir sonucudur. Bir afet ve acil durum niteliği taşıyan salgın ile birlikte vatandaşlar, genel ve yerel yönetim kuruluşları, STK’lar, gönüllüler ve özel sektör arasında doğal olarak iletişim ve bunun sonucunda etkileşim ortaya çıkmış, ihtiyaçların karşılanması işbirliği ve koordinasyonu gerekli kılmıştır.



Şekil. 2: Vefa Sosyal Destek Gruplarının İşleyişi

Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır

VSDG’nin yapısı gibi işleyişi de esnektir. Başlangıçta sadece 65 yaş ve üstü ile kronik rahatsızlığı olan vatandaşların temel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmasına karşılık zaman içerisinde maaş teslimi, maske-kolonya dağıtımı, merkezi bütçeden yapılan maddi yardımların teslimi gibi birçok hizmet, VSDG tarafından yerine getirilmiştir. Hizmetlerdeki bu nitelikle farklılaşma ile birlikte zaman içerisinde yürütülen hizmetlerde niceliksel olarak da artışlar ve azalışlar yaşanmıştır. Örneğin yeni normalleşme dönemi ile birlikte sokağa çıkma yasaklarının uygulanmasına ara verilen zamanlarda veya kısmi kapanma dönemlerinde doğal olarak VSDG’den talepler de azalmıştır. Dolayısıyla bu değişimler, esnek bir çalışma tarzını zorunlu kılmıştır. Ayrıca VSDG’nin gerek yapı gerekse işleyiş bakımından bir kanun ile değil de genelge ile genel çerçevede

düzenlenmiş olması, son derece dinamik olan bu süreçte ortaya çıkan yeni koşullar karşısında, çalışanların ve araç-gereçlerin sayısı ve niteliği ile çalışma süreleri ve şartları bakımından VSDG'nin kendini hızlı bir şekilde uyarlayabilmesini ve yerelde ortaya çıkan talep farklılıklarına etkin bir şekilde cevap verilebilmesini de sağlamıştır. VSDG tarafından yerine getirilen hizmetler sonrası vatandaşların hizmete ilişkin görüşlerini ifade edebilmeleri de mümkündür. Hizmet talep ederken kullanılan iletişim kanalları (112, 155, 156 ve diğer mobil ve sabit telefon hatları), hizmetlere ilişkin görüş ve öneriler için geribildirim kanalı olarak da işlev görmektedir. Böylece sunulan bir hizmetin kalitesine ilişkin vatandaşlar tarafından belirtilen görüşler, daha sonra verilecek hizmetlerin şekillenmesinde de dikkate alınabilmekte, eksiklikler varsa bunlar giderilebilmekte veya yeni hizmet yöntemleri geliştirilebilmektedir (Demirel, 2020: 25). Bu nedenle VSDG tarafından yürütülen hizmetlerin proaktif bir yaklaşımla sunulduğu ifade edilebilir.

VSDG'nin işleyişinde yönetişimin bir gereği olarak katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri geçerlidir. Katılımcılık, hizmetlerin yerine getirilmesinde kamu kurumları yanında STK'ların, gönüllülerin ve özel sektörün de aktif bir rol üstlenmeleri ile sağlanmaktadır. Özellikle Vefa Saha Ekiplerinde gönüllülerin daha fazla inisiyatif aldıkları görülmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2021). Bununla birlikte kararların alındığı Vefa Koordinasyon Grubunda sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarından ziyade devlet kurumları daha belirleyicidir. Bu nedenle VSDG'nin karar alma sürecine katılım noktasında yönetişim ile bağı zayıf olmakla birlikte özellikle alınan kararların uygulanmasında sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının daha fazla destek verdikleri dikkate alındığında işleyiş itibarıyla yönetişim bakımından iyi bir örnek oluşturduğu söylenebilir.

VSDG'nin faaliyetlerine ilişkin başta İçişleri Bakanlığı'nın resmi web sayfası olmak üzere, valilikler ve kaymakamlıkların sosyal medya hesaplarında belirli aralıklarla yapılan paylaşımlar, bu faaliyetlere ilişkin hem şeffaflığın hem de hesap verebilirliğin sağlanması bakımından önem taşımaktadır. Her ne kadar bu paylaşımlar, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasında bazı sınırlılıklara sahip olsa da özellikle valilik ve kaymakamlıkların sosyal medya üzerinden yaptıkları bilgilendirmeler, sunulan hizmetlerin hem niceliğini hem de niteliğini ortaya koyarak vatandaşların yapılan faaliyetlerden haberdar olabilmelerini ve bu faaliyetleri sorgulayabilmelerini sağlamaktadır.

2.3. Vefa Sosyal Destek Grupları İle Sağlanan Sonuçlar ve Yönetişim

21.03.2020 - 15.04.2021 tarihleri arasında 65 yaş ve üzeri ile kronik rahatsızlığı bulunan vatandaşların 112, 155, 156 ve diğer iletişim araçları ile yapmış oldukları hizmet talepleri, 11.133.545; Sosyal Koruma Kalkanı kapsamında ödeme yapılan hane/kişi sayısı, 3.124.580; maaş ödemesi yapılan hane/kişi sayısı 960.887; Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanılarak dağıtımı yapılan hediye paketlerinin (maske ve kolonya) toplam sayısı, 5.991.887 olup, VSDG tarafından yerine getirilen toplam hizmet sayısı, 21.210.899 olarak gerçekleşmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2021).

VSDG tarafından yerine getirilen hizmetlerin asıl sorumlusu kamu kurumları olmasına karşılık bu sürece STK’lar ile diğer gönüllüler ve özel sektör dahil edilerek kamunun diğer paydaşlarla ortaklaşa iş yapma, ağsal ilişkiler kurma ve ortak çıkarlarda uzlaşma sağlama kültürünün geliştiği söylenebilir. VSDG ile temel insani ihtiyaçların karşılanması konusunda sağlanan ve kamunun bir katalizör görevi gördüğü bu işbirliği ile elde edilen olumlu sonuçlar (çıktılar), diğer hizmet alanlarında da bu türden işbirliklerinin yapılabilirliğini göstermektedir. Kamu, sivil toplum ve özel sektör arasındaki bu işbirliğinin genişlemesi, kamu hizmetlerin etkinliği ve verimliliğinin artmasını da sağlayacaktır.

VSDG’nin yapısında ve işleyişinde yönetişimin bir gereği olarak katılımcılığın, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin esas alınması ile VSDG tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin daha demokratik bir anlayışla yerine getirildiği görülmektedir. VSDG’lerin toplumun en kırılgan kesimlerinin gıdadan ilaca birçok ihtiyacını yerinde karşılamaları, onlarla hizmet talep eden ve hizmeti karşılayan olmanın ötesinde bir iletişim ve ilişki kurmalarını sağlamıştır. Bu ise vatandaş ile kamu arasındaki yakınlığı arttırmış, vatandaşların salgın döneminde kamu otoritelerine duyduğu güveni pekiştirerek, kamu düzeninin korunmasına hizmet etmiştir. Örneğin; İzmir’de yaşayan bir vatandaşla yapılan görüşmede vatandaş, «Ekipler gıda desteği dışında benim faturalarımı da yatırıyor. Ben bu süreçte hiç yalnızlık hissetmedim. Destekleri için devlet büyüklerimize teşekkür ederim. Allah yurdumuza, vatanımıza ve bayrağımıza keder vermesin.» şeklinde memnuniyetini belirtmiştir (Ekizler, 2021).

VSDG’de hizmetlerin vatandaşların ikametlerinde yerine getirilmesi,

yani vatandaşlarla doğrudan muhatap olunması ve bu süreçte STK ve diğer gönüllülerin etkin bir rol oynamaları, vatandaşların talep ve beklentilerinin kamu otoritelerine daha sistemli ve doğru iletilmesini sağlamıştır. Bu durum, özellikle VSDG'nin asıl kuruluş sebebi olan yaşlı, engelli, tek başına yaşayan vatandaşların, taleplerini doğrudan kamu kurumlarına bildirebilmeleri bakımından önemlidir. VSDG sayesinde toplumun bu hassas kesimlerinin doğrudan kamu kurumlarına ulaşabilmeleri ve kamu hizmetlerine erişebilmeleri mümkün olmuştur. Böylece VSDG ile yönetişimin bir sonucu olan adil, eşit ve kapsayıcı hizmet sunumunun da gerçekleştiği ifade edilebilir.

VSDG ile elde edilen sonuçlara ilişkin olarak İçişleri Bakanlığı İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanlığınca yapılan «Vefa Sosyal Destek Grubu Faaliyetleri Memnuniyet ve Algı Araştırması»nın sonuçları önemli veriler sunmaktadır. Araştırmaya göre, katılımcıların % 93,2'si VSDG'nin oluşturulmasını çok gerekli ve gerekli olarak değerlendirmişlerdir. VSDG'nin yerine getirdiği hizmetlerden yararlanma sıklığına bakıldığında katılımcıların %87,5'i maddi yardım ödemesinden bir defa yararlandıklarını ifade ederken, katılımcıların tamamı emekli maaşlarının teslimi, market alışverişlerinin yapılması, kullanılan ilaçların temin edilmesi gibi diğer hizmetlerden birden çok kez yararlanmışlardır. Katılımcıların % 56'sı, VSDG'nin vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamasını çok faydalı bulurken, büyük bir çoğunluğu da VSDG içerisinde polis ve jandarma gibi kolluk güçlerinin yer aldığını bildiklerini belirtmişlerdir. VSDG'de bulunan kolluk personelinin hizmet alan vatandaşlar, bu görevlilerin tutum ve davranışından oldukça memnun olduklarını söylemişlerdir (Erdoğan, 2021).

SONUÇ

Covid-19 salgını döneminde, salgınla mücadele etmek için uygulanan tedbirlerden biri de sokağa çıkma kısıtlamaları olmuştur. Türkiye'de ilk kez, İçişleri Bakanlığı'nın 21.03.2020 tarihli genelgesi ile uygulanan ve daha sonra farklı tarihlerde, sürelerde ve kapsamda tekrarlanan sokağa çıkma kısıtlamalarında 65 yaş ve üstü ile kronik rahatsızlığı olan vatandaşların temel ihtiyaçlarının gecikmeksizin ve yerinde karşılanması amacıyla VSDG oluşturulmuştur. VSDG, Covid-19 salgını döneminde, kesin kurallarla belirlenen görev tanımından ziyade uygulamada ortaya çıkan ihtiyaçlarla şekillenen faaliyet alanı kapsamında pek çok hizmeti etkin bir şekilde yerine getirmiştir. Böylece başlangıçta toplumun

belirli bir kesiminin birtakım ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulan bu yapı, bu amacı aşarak kamu kurumlarının yanı sıra sivil toplumun ve özel sektörün de etkin olduğu bir dayanışma ve yardımlaşma hareketine dönüşmüştür. VSDG’nın bu niteliği kazanmasındaki en önemli etken, VSDG’nın yapı, işleyiş ve elde edilen sonuçlar bakımından bir yönetim modeli olmasıdır. Yönetişim ile VSDG’nın yapı, işleyiş ve sonuçlar bakımından değerlendirmesine Tablo 1.’de yer verilmiştir.

Tablo.1: Yönetişim ile VSDG’nın Birlikte Değerlendirmesi

Ölçütler	Yönetişim	VSDG
Yapı	• Kamu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarından oluşan çok aktörlü yapı • Esnek ve uyarlanabilir bir yapı	• Valilikler ve kaymakamlıklar ve bunlara bağlı müdürlükler, AFAD, Kızılay ve diğer gönüllüler ile özel sektör (bağışçı ve destekçi şirketler) kuruluşlarından oluşan çok aktörlü yapı • Önce Vefa Koordinasyon Grubu, sonra ihtiyaç ile ortaya çıkan Vefa İletişim ve Saha Ekiplerinden oluşan esnek ve uyarlanabilir yapı
İşleyiş	• Kesin kurallara bağlı olmayan, esnek bir işleyiş • Aktörler arasında etkileşime ve işbirliğine dayanan bir işleyiş • Geribildirim ve proaktif yaklaşımı benimseyen bir işleyiş • Katılımcılığı, şeffaflığı, hesap verebilirliği esas alan bir işleyiş	• Uygulama ile şekillenen görev alanına göre değişen esnek işleyiş • Valilikler ve kaymakamlıklar ile STK’lar, gönüllüler ve özel sektörün birbirini etkilediği ve ortak amaç için birlikte hareket ettiği bir işleyiş • 112, 155, 156 gibi farklı çağrı merkezlerinden ulaşılabilen ve geribildirimde bulunulabilen, ihtiyaçları önceden öngörerek hareket eden bir işleyiş • Sivil toplumun ve özel sektörün hizmetlere katılımını sağlayan, resmi açıklamalar yanı sıra sosyal medya kanalları üzerinden yapılan bildirimler ile şeffaflığı ve dolayısıyla hesap verebilirliği esas alan bir işleyiş

Sonuçlar	• Diğer aktörlerle iş yapma kültürü gelişen bir kamu yönetimi • Kamu hizmetlerinden memnuniyet duyan ve kamu yönetimine güveni pekişen vatandaşlar • Erişebilirlik, ulaşılabilirlik ve kapsayıcılık ile birlikte daha eşit ve adil bir kamu hizmet sunumu	• Vatandaşa sunulacak hizmetleri, sivil toplum ve özel sektörle birlikte işbirliği içinde sunan bir kamu yönetimi • Hizmetlerden memnuniyetini ve kamuya duyduğu güveni ifade eden vatandaşlar • Hizmet talebinin farklı kanallardan yapılabilmesi, hizmetlerin ikamette yerine getirilmesi, hedef kitlenin yaşlılar, engelliler gibi hassas kesimler olması ile ortaya çıkan daha eşit ve adil bir kamu hizmet sunumu
----------	---	--

Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Covid-19 salgını ile mücadele sürecinde gerek çok aktörlü yapıları, gerek esnek işleyişleri gerekse de elde edilen etkili sonuçları bakımından iyi bir yönetim modeli olan VSDG, diğer afet ve acil durumlarda da işlevsel olabilecek bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. VSDG ile elde edilen deneyim ve birikim, bu olağanüstü dönemlerin özellikle iyileştirme aşamasının etkin bir şekilde yönetilmesine katkı sağlayacaktır. Afet ve acil durum yönetiminin iyileştirme aşamasında insanların su, yiyecek gibi temel fiziksel ihtiyaçlarının yanı sıra sosyolojik ve psikolojik ihtiyaçlarının da karşılanması gerekmektedir. Tam bu noktada VSDG, bu ihtiyaçların karşılanması için deneyimli insan gücü ve işlevsel bir faaliyet şablonu sunmaktadır. Olası İstanbul depremi gibi bir büyük afetin sürekli gündemde olduğu düşünüldüğünde, bu şablonun geliştirilmesi ve bir hizmet modeli olarak dikkate alınması önem taşımaktadır.

VSDG'nin temel niteliklerinden biri, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarını kamusal hizmetlerin sunumunda bir paydaş haline getirmesidir. Böylelikle kamu hizmetlerinde bu birlikte iş yapmanın ortaya çıkardığı dışsallıklardan yararlanmak ve kamu yönetiminde verimlilik, yani daha az maliyetle daha fazla hizmetin yerine getirilmesi mümkün olmaktadır. Bu bağlamda VSDG'de elde edilen sonuçlar da dikkate alınarak kamusal hizmetlerin yürütümünde sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının hizmet etme kapasitesi daha da geliştirilmelidir. Kamu kurumları, bu kuruluşlarla ortak çalışılabilecek zeminler oluşturmalı, onlara rehberlik etmeli ve yönlendirmelidir.

VSDG’nin temel niteliklerinden bir diğeri, yapısı ve işleyişini ayrıntılı olarak belirleyen bir mevzuatın bulunmamasıdır. Bu durum, gerçekte VSDG’nin güçlü yönüdür. Çünkü bu sayede VSDG tarafından yürütülen hizmetler, değişen koşullara göre esnek bir şekilde sürdürülebilmektedir. Böylece ihtiyaçlara uygun ve etkin bir hizmet sunumu gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle VSDG’nin bu niteliği korunmalı, yapı ve işleyiş bakımından ayrıntılı ve sınırlayıcı kurallara yer veren bir düzenleme yapılmamalıdır. Bununla birlikte bir yönetim modeli olan VSDG’nin yapılanmasında ve çalışmalarında esas olan ilkeleri vurgulayan, uygulama esaslarını tespit eden ve değişen koşullara uyarlanabilir bir çerçeve düzenleme yapılması yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

Ali, M. (2015). Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective. *The Dialogue Journal*, 10(1), 65-77.

Alyanak, Ç. M. ve Tokgöz, M. (2020). Hayirserverlerin desteğiyle hazırlanan ‘Vefa’ kolileri yola çıktı. Erişim tarihi: 25 Mart 2021, www.aa.com.tr/tr/koronavirus/hayirserverlerin-destegiyle-hazirlanan-vefa-kolileri-yola-cikti/1784926.

Bariletti, A. and Zoli, M. (2006). On Concepts of Governance: A Survey and Interpretation. *Economia, Societa’e Istituzioni*, 18(2), 313-344.

Bozkurt, Ö., Sezen S., Ergun T. (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE.

Bulur, S. (2021). Vefa Sosyal Destek Grupları salgın süresince 20 milyonun üzerinde kişiye ulaştı. Erişim tarihi: 21 Mart 2021, www.aa.com.tr/tr/turkiye/vefa-sosyal-destek-gruplari-salgin-suresince-20-milyonun-uzerinde-kisiye-ulasti/2172204.

Czaputowicz, J. (2007). The Influence of Globalisation upon Public Governance. *Public Administration*, 1/2(13/14), 26-33.

Çorum Valiliği İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü. (2020). AFAD Gönüllülerimizden Vefa Desteği. Erişim tarihi: 25 Mart 2021, <https://corum.afad.gov.tr/afad-gonullutlerimizden-vefa-destegi>.

Demirel, R. (2020). Şimdi Vefa Zamanı- Çankaya Sosyal Destek Grubu. İdarecinin Sesi Dergisi, (195), 21-27.

DPT, (2007). *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT Yayını.

Ekizler, T. (2021). Vefa Sosyal Destek Grupları ‘tam kapanmada’ da vatandaşların en büyük destekçisi olacak. Erişim tarihi: 2 Mayıs 2021, www.aa.com.tr/tr/turkiye/vefa-sosyal-destek-gruplari-tam-kapanmada-da-vatandaslarin-en-buyuk-destekcisi-olacak/2226422.

Erdoğan, M. N. (2021). Vefa Sosyal Destek Grupları Vatandaştan geçer not aldı. Erişim tarihi: 17 Nisan 2021, www.aa.com.tr/tr/turkiye/vefa-sosyal-destek-gruplari-vatandastan-gecer-not-aldi-/2096091.

Eryılmaz, B. (2000). *Bürokrasi ve Siyaset*. İstanbul: Alfa Yayınları.

European Commission. (2001). *European Governance- A White Paper*. Erişim tarihi: 20 Mart 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=EN>.

Güler, B. A. (2003). Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye. *Praksis*, 9, 93-106.

IMF. (1996). Press Release: Communiqué of the Intehrim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund. Erişim tarihi: 20 Mart 2021, www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr9649#partner.

Işık, M. ve Çetenak, Ö. Ö. (2018). G-7 ve G-20 Ülkelerinde İyi Yönetişim Nasıl Olmalı? Teorik Bir Değerlendirme. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 6 (5), 93-110.

İçişleri Bakanlığı. (2020). 65 Yaş ve Üstü İle Kronik Rahatsızlığı Olanlara Sokağa Çıkma Yasağı Genelgesi. Erişim tarihi: 20 Mart 2021, www.icisleri.gov.tr/65-yas-ve-ustu-ile-kronik-rahatsizligi-olanlara-sokaga-cikma-yasagi-genelgesi.

İçişleri Bakanlığı. (2021). Bakanımız Sn. Soylu Açıkladı “Vefa Sosyal Destek Grupları 21 Milyonu Aşkın Hizmet Ulaştırdı”. Erişim tarihi: 17 Nisan 2021, <https://www.icisleri.gov.tr/bakanimiz-sn-soylu-acikladi-vefa-sosyal-destek-gruplari-21-milyonu-askin-hizmet-ulastirdi>.

Jessop, B. (2002). The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 50 (155), 29-45.

- Kalfa, C., Ataay, F. (2008). Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama, Çukurova Üniversitesi *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3), 229-240.
- Karaçor, S. ve Oltulu, A. (2011). Demokrasi ve Yönetişim Boyutu İle Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11(22), 403-418.
- Keleş R. (2010). *Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım*. M.A. Çukurçayır, H.T. Eroğlu, H. E. Uğuz. (Ed.), *Yönetişim Kuram, Boyutlar ve Uygulama*, (ss. 57-71). Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Kızılay. (2020a). İhtiyaç Sahiplerine Destek İçin Genç Kızılay Sahada. Erişim tarihi: 25 Mart 2020, <https://www.kizilay.org.tr/Haber/KurumsalHaberDetay/5057>.
- Kızılay. (2020b). Ne Verirsen Elinle... Türkiye’den İyilik Manzaraları. *Dergi 1868*, (7), 80-83.
- Kickert, W. J. M. (1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American “Managerialism.” *Public Administration*, 75(4), 731–752.
- Kooiman, J.,(1993). *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*. J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, (pp.35-48), London: SAGE Publications.
- Leftwich, A. (1993). Governance, Democracyand Development in the Third World. *Third World Quarterly*, 14(3), 605-624.
- Loeffler, E. (2009). *Public Governance in a Network Society*. Tony Bovaird ve Elke Löffler (Ed.), *Public Management and Governance (pp.215-232)*, Oxon: Routledge.
- Maliye Bakanlığı, (2003). İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Ankara.
- Merriam-Webster. (2021). Governance. Erişim tarihi: 12 Mart 2021, www.merriam-webster.com/dictionary/governance.
- OECD. (2021). Corporate Governance. Erişim tarihi: 20 Mart 2021, <https://www.oecd.org/corporate/>.
- Okçu, M. (2005). *Avrupa Yönetişel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim*. A. Balcı, A. Nohutçu. (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-1*, (ss. 258-298), İstanbul: Beta Basım Yayım.

- Özer, M. A. (2006). Yönetişim Üzerine Notlar. *Sayıştay Dergisi*, 17(63), 59-89.
- Sobacı, M. Z. (2007). Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 5 (1), 219-235.
- Sözen, S. ve Algan, B. (2009). İyi Yönetişim, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını.
- TDK. (2021). Yönetişim. Erişim tarihi: 12 Mart 2021, www.sozluk.gov.tr.
- Tekeli, İ. (1999). *Modernite Aşılırken Siyaset*, Ankara: İmge Kitabevi.
- TMF. (2020). Bin Motosikletli Gönüllü. Erişim tarihi: 25 Mart 2021, <https://www.tmf.org.tr/Duyurular/Bin-Motosikletli-Gonullu/>.
- Toksöz, F. (2008). İyi Yönetişim El Kitabı. İstanbul: TESEV Yayınları.
- UNDP, (1997). *Reconceptualising Governance - Discussion Paper 2*. New York: Department of Public Affairs, UNDP
- Üstüner, Y. (2003). Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişim Kuramı. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(3), 49-65.
- WB. (1992). *Governance and Development*, Erişim tarihi: 20 Mart 2021, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>.
- WB. (1994). *Governance: The World Bank’s Experience*, Erişim tarihi: 20 Mart 2021, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>.
- Yavaş, H. (2005). *Doğal Afetler Yönüyle Türkiye’de Belediyelerde Kriz Yönetimi*. Ankara: Orion Yayınevi.
- Yeşilay. (2020). Pandemi Günlerinde Dayanışmanın Çarpan Etkisi: Vefa Sosyal Destek Grubu. *Yeşilay Dergisi*, (1038), 16-19.
- Yüksel, M. (2000). Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine. *Ankara Barosu Dergisi*, 58(3), 145-159.



Araştırma Makalesi / Research Article

TÜRKİYE’DE YAPILAN E-DEVLET AKADEMİK ÇALIŞMALARININ E-DEVLETİN GELİŞİMİNE ETKİSİ

Alaattin PARLAKKILIÇ*

Abdussamed ŞAHİN**

Nevzat ÜNALAN***

Öz

Devlet yönetimi ve gelişen teknoloji ile birlikte vatandaşların isteklerinin en uygun bir şekilde karşılanmasının gerekliliği, devlet yönetimi faaliyetlerinde farkındalık oluşturmuş, dolayısıyla kapsamlı bir e-Devlet araştırması yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Çalışmamız, devlet yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunumunda e-Devlet sisteminin akademik çalışmalarda ulusal boyutta nasıl ve ne maksatla incelendiği, nitel metotla tarama araştırması olarak yapılan bibliyografik bir çalışmadır. Çalışmanın amacı; Türkiye’de e-Devlet konusunda yapılan akademik çalışmaların incelenmesi ve e-Devletin gelişimine yönelik önerilerle e-Devlete sisteminin geliştirilmesi ve ihtiyaca uygun bilgilerin üretilmesini sağlamaktır. Bu kapsamda, Ulusal Akademik Ağ ve Bilgi Merkezi (ULAKBİM) çatısı altında bulunan DergiPark ve TrDizin elektronik veri tabanlarından 2008-2019 yılları dâhil elde edilen 63 makale ve Ulusal Tez Merkezi veri tabanından elde edilen 116 yüksek lisans tezi, 17 doktora tezi olmak üzere toplam 196 akademik çalışma incelenmiştir. Akademik çalışmalar, e-Devletin kullandığı hizmet türleri olan bilgi verme hizmetleri, iletişim hizmetleri ve çevrimiçi işlem hizmetleri, e-Devlet kullanım alanları ve konuları bazında analiz edilmiştir. Yapılan genel analiz neticesinde e-Devletin kullandığı hizmet türlerinin genel ağırlıklarına bakıldığında, 100,00% Bilgi Verme Hizmetleri, 72,00% İletişim Hizmetleri ve 69,00 % Çevrimiçi İşlem Hizmetleri şeklinde olduğu, e-Devletin kullanım alanlarının genel ağırlıkları göz önünde bulundurulduğunda, 55,00% Genel Bakış ve 23,00% Merkezi Yönetim alanların ağırlığının diğer alanlara göre fazla olduğu

* Prof. Dr. Alaattin PARLAKKILIÇ, Ufuk Üniversitesi, İİBF, Yönetim Bilişim Sistemleri Bölümü, alaattin.parlakkilic@ufuk.edu.tr ORCID: 0000-0002-6834-6839, Ankara, Türkiye

** Uzman Abdussamed ŞAHİN, Milli Savunma Bakanlığı, Ankara, Türkiye abdussamed_57@hotmail.com ORCID: 0000-0001-5621-1825 Ankara, Türkiye

***Dr. Nevzat ÜNALAN, Ufuk Üniversitesi, Meslek Yüksek Okulu, Ankara, Türkiye nevzat.unalan@ufuk.edu.tr ORCID: 0000-0002-7489-2852 Ankara, Türkiye

ve son olarak e-Devletin konulara göre genel ağırlıklarına bakıldığında, 28,00% “Stratejiler, Metodoloji veya Anahtar Faktörler” ile 26,00% “İdari” ve/veya “Sosyo-Ekonomik Etki” konularının ağırlıklarının diğer konuların ağırlıklarına göre daha fazla işlendiği görülmektedir. Çalışmamızda e-devlet sisteminin daha iyi seviyelere gelmesi için e-devlet üzerine yapılan araştırmaların, dijital vatandaşlık kavramıyla uyumlu olacak şekilde, katılımcılık konusu üzerine odaklanması(gerekliliği ile), iletişim ve çevrim içi hizmet türlerinin yaygınlaştırılmasına yönelik çalışmaların artırılması gerekliği vurgulanmıştır. Çalışmamızda, e-devlet sisteminden azami faydanın sağlanması ve etkinliğinin artırılması için e-devlet üzerine yapılacak araştırmalarda, dijital vatandaşlık kavramıyla bütünleşmiş şekilde, katılımcılık konusu üzerine odaklanması gerekliği ile iletişim ve çevrim içi hizmet türlerinin yaygınlaştırılmasına yönelik çalışmaların artırılmasının gerekliği vurgulanmıştır.

Anahtar Kelimeler: E-Devlet, Dijital Devlet, Bilgi Toplumu, Gelişme, Akademik.

THE EFFECTS OF E-GOVERNMENT ACADEMIC STUDIES ON THE DEVELOPMENT OF E-GOVERNMENT IN TURKEY

ABSTRACT

With the state administration and developing technology, the necessity of meeting the demands of the citizens in the most appropriate way has created awareness in state administration activities, so comprehensive e-Government research is needed. Our study is a bibliographic study conducted as a qualitative method survey research, how and for what purpose the e-Government system is examined at the national level in academic studies in the provision of state administration and public services. The aim of the study is to examine the academic studies on e-Government in Turkey and to develop the e-Government system with suggestions for the development of e-Government and produce information suitable for the needs. In this context, 63 articles obtained from the electronic databases of DergiPark and TrDizin, which are under the umbrella of the National Academic Network and Information Center (ULAKBİM), including the years 2008-2019, and 116 master's theses, and 17 doctoral theses obtained from the National Thesis Center database, a total of 196. academic study was

examined. Academic studies have been analyzed on the basis of information services, communication services, and online transaction services, e-Government usage areas, and subjects, which are the types of services in which e-Government is used. As a result of the general analysis, when the general weights of the service types in which e-Government is used are considered, 100.00% Information Services, 72.00% Communication Services, and 69.00% Online Transaction Services, when the general weights of the e-Government usage areas are taken into consideration, 55.00% Overview and 23.00% Central Government areas have a higher weight compared to other areas and finally when the overall weights of e-Government are examined, it is seen that 28.00% “Strategies, Methodology or Key Factors” and 26.00% It is seen that the weights of “Administrative” and/or “Socio-Economic Impact” are handled more than the weights of other subjects. In our study, in order to bring the e-government system to a better level, the researches on e-government should focus on the subject of participation in harmony with the concept of digital citizenship It was emphasized that the need to increase the number of studies aimed at disseminating communication and online service types was emphasized. grow. In our study, it has been emphasized that in the studies to be carried out on e-government, in order to ensure maximum benefit from the e-government system and to increase its effectiveness, it is necessary to focus on the subject of participation, integrated with the concept of digital citizenship, and the need to increase the efforts to expand communication and online service types.

Keywords: *E-Government, Digital Government, Information Society, Development, Academic.*

Giriş

Dijital devrim olarak nitelendirilebileceğimiz teknolojik değişim ve dönüşüm, zaman ve mekân kavramlarını da değiştirmiştir. Özellikle bilgi ve iletişim teknolojisi alanında yaşanan değişim fırtınası, zamanla internetin yaygın bir şekilde kullanılmaya başlaması ve küreselleşmenin de etkisiyle, toplumun üzerinde yaşadığı devlet mekanizmasının da değişmesine yol açmıştır. Bilgi toplumundaki gelişmeler ile geleneksel devlet yapısının hantallığı, verimsizliği çatışmaya başlamış, bunun sonucunda da geleneksel devlet yapısının, bilgi toplumu içinde yoğrulan vatandaşların ihtiyaçlarını karşılayamadığı görülmüştür. Yönetim anlayışının geleneksel yöntemlerle yerine getirildiği devlet mekanizması, bilgi ve iletişim teknolojisindeki bu gelişmelere uyum sağlama sürecine girmesiyle birlikte hantal, yetersiz, bürokratik, pratiklikten uzak ve israfa yol açan yapıdan sıyrılmaya başlamıştır (Denek, 2019:419)

Kamu hizmetlerinin elektronik ortama aktarılması olarak görülen dijital dönüşüm ile birlikte, kamu hizmetleri yenilikçi yaklaşımlarla sunulmaya başlanmıştır. E-Devlet, akıllı şehirler, büyük veri gibi kavramlar çokça kullanılmaya başlanmış ve birçok akademik çalışmaya da konu olmuştur (Göçoğlu, 2020:616). Şüphesiz yaşanan dönüşüm sürecinde bir takım zorluklarla karşılaşılabilir. Teknolojik gelişmeler ışığında evrimleşen toplumsal süreçler, yönetimi ve hizmet anlayışını etkilemiştir. Bunun sonucunda e-Devlet, teknoloji ürünü olarak ortaya çıkmış ve özellikle devlet yönetimini, ekonomiyi ve kamu hizmetlerini etkileşime zorlayarak katılımcı bir anlayışın yerleşmesine yardımcı olmuştur. Aynı zamanda yenilikçi bir yönetim anlayışının gelişmesini ve bürokratik bariyerlerin aşılmasını sağlamıştır (Aktel vd., 2017: 781–782).

Bilgi ve hizmetlerin uğradığı dijital dönüşüm ile devletin sunmuş olduğu yeni modern hizmet anlayışı birçok fayda sağlarken aynı zamanda birçok problemi de içinde barındırmaktadır. (Çakır, 2015: 44–46) Aşağıda e-Devlet sisteminde en çok karşılaşılan sorunlar değerlendirilmektedir:

- E-Devletin güvenliği,
- E-Devletin hukuki alt yapısı,
- E-Devlete erişim,
- E-Devletin finansmanı,

- E-Devlete geçişte liderlik inisiyatifi,
- E-Devlete geçişte kurum, kuruluşlar ve vatandaşların adaptasyonudur.

Ülkemizde e-devlet alanında yapılan akademik çalışmaların sayısının artmasının alana ne gibi katkıda bulunduğunun belirlenmesi için kapsamlı ve ayrıntılı bibliyografik araştırmalara ihtiyaç vardır (Yıldız ve Leblebici, 2018:7-22).

Gelişen teknoloji ile birlikte kurum ve kuruluşların da ihtiyaçları değişmektedir. “e-Devlet”, dinamik bir yapıya sahip olduğundan, e-Devletin kullanıldığı alanlar da bu değişime ve yeni gereksinimlere uyum sağlayabilmelidir. Bu değişim, e-Devlet üzerine yapılan bilimsel makale ve tezlere de yansımaktadır. E-Devlet konusu üzerine yapılan akademik çalışmalarda, hangi alan ve konulara odaklanıldığının belirlenmesine ve bu kapsamda çalışılmamış alan ve konulara yoğunlaşarak yeni bilgilerin üretilmesine ihtiyaç vardır.

Nitekim bu çalışmada araştırma evrenini ve örneklemi tespit etme sırasında bir takım zorluklarla karşılaşmıştır. Öncelikle, makalelerin yayınlandıkları kitap, dergi, gazete ve internet siteleri gibi alanlardan sadece elektronik kaynaklardan erişimi mümkün olan makaleler araştırmaya dâhil edilmiştir. Bu kapsamda, Ulusal Akademik Ağ ve Bilgi Merkezi (ULAKBİM) çatısı altında bulunan DergiPark ve TrDizin elektronik veri tabanları tercih edilmiştir. Araştırmamıza dâhil edilen tezler ise, Ulusal Tez Merkezi veri tabanında bulunan ve tam metin erişimine izin verilen akademik çalışmalardan oluşmaktadır.

Yazın taramasında daha evvelden Uğur Sadioğlu ve Mete Yıldız’ın yapmış olduğu araştırmada 1992-2006 yılları arasında “e-Devlet” konulu bilimsel çalışmalar incelenmiştir. (Sadioğlu ve Yıldız, 2007) Bu bağlamda çalışmamız, tüm ölçütler gözden geçirildiğinde, 2008-2019 yılları arasında yayımlanan 63 makale ve 116’sı lisansüstü ve 17’si doktora tezi olmak üzere 196 akademik çalışma ile sınırlandırılmıştır.

Akademik çalışmaların kümesi, yukarıda bahsedilen elektronik kaynakların arama motorları kısmına “e-Devlet”, “elektronik devlet”, “dijital devlet” ve “e-goverment” anahtar kelimeleri yazılarak daraltılmıştır. Araştırma kümesi sistematik bir şekilde taranmış ve ortaya çıkan akademik çalışmaların aşırılığı sonucunda sadece konu başlıklarında “e-Devlet” ve “e-goverment” ibareleri geçen tez ve makaleler değerlendirme kapsamına alınmıştır.

E-Devlet, devletten-devlete olan etkileşimi ile kamunun derinliklerine işleyen bürokrasinin azaltılması ve kamu kurumlarının birbirleri arasında daha kolay bilgi akışının sağlanmasına zemin oluşturmaktadır. Bu nedenle, yeni bir siyasal, sosyal ve kültürel değişimin yaşanmasına, daha çağdaş bir demokrasi anlayışının oluşmasına katkı sunabilecek bir potansiyele de sahiptir (Bwalya vd., 2010:24).

Ekonomik anlamda sınırların ortadan kalktığı ve küreselleşmenin hızla ilerlediği bir ortamda, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı ve önemli gelişmeler, ülkemiz ile diğer gelişmiş ülkeler arasındaki dijitalleşme yolundaki açığın artmasına yol açmaktadır. Ülkemizin bu açığı kapatabilmesi için devletin, gelişmiş teknolojiyi kullanarak yeni bir yapılanmaya gitmesi gerekmektedir. Bu yapılanma modeli, günümüzde e-Devlet sistemi olarak belirtilmektedir. Burada yaşanabilecek temel sorunlar ise şu şekilde sıralanabilir (Erkul, 2004:14):

- Bilgiye erişimdeki zorluklar,
- Doğru bilgiye ulaşma,
- Zaman kaybının önlenmesi,
- Bilgi güvenliğinin sağlanması,
- Sürekli değişim,
- Küresel etkileşim,
- Toplum, kurum ve kuruluşların beklentilerinin artmasıdır.

Yukarıda bahsedilen temel sorunlara baktığımızda, “e - Devlet” mekanizmasının aslında çok da kolay işletilebilecek bir sistem olmadığı anlaşılmaktadır. Geleneksel devlet unsurlarının e-Devlet için de geçerli olduğunu unutmamalı, ancak bilgi çağının ve küreselleşmenin bir gereği olarak bu unsurların değişkenlik gösterebileceği göz ardı edilmemelidir. Bilgi ve iletişim teknolojisinin sonucu olarak kamu hizmetleri, fiziksel ortamlardan ağ ortamlarına aktarılmaktadır. Köklü bir değişim anlayışını ortaya çıkaran e-Devlete uyum sağlamak, çağın gerisinde kalmamak için kurum ve kuruluşların yegâne amacı haline gelmektedir. (Fadhıl, Sökmen ve Ekmekçioğlu, 2014: 22–23) Yaşanan değişim ve dönüşüme uyum sağlanamaması, kurum ve kuruluşların hantallığının artmasına, hizmetlerin gereği gibi yerine getirilememesine, kaynak ve zaman israfının artmasına neden olacaktır.

E-Devlet mekanizmasının sahip olduğu önemli rol, dünyada ve ülkemizde “e-Devlet” kavramının yerleşmeye başladığı zamanlardan bu yana birçok akademik çalışmaya konu olmuştur. Bu amaçla yapılan tarama sonucunda, Uğur Sadioğlu ve Mete Yıldız’ın “Kamu Yönetimi İle Bilgi Ve İletişim Teknolojileri: Bir Bibliyografik Analiz” (Sadioğlu ve Yıldız, 2007:323-365) ile Gonçalo Paiva Dias’ın “Bibliometric Analysis of Portuguese Research in e-Government” (Dias, 2014:279-287) makalelerinde “e-Devlet” konulu bilimsel araştırmaların incelendiği görülmektedir. Uğur Sadioğlu ve Mete Yıldız ile Gonçalo Paiva Dias’ın yapmış olduğu araştırmalar, bu çalışmanın yapılmasında yol gösterici olmuştur. Çalışmamızda, incelenen makale ve tezlerin ilk önce özetleri ve sonrasında kapsamaları, ele alınan e-devlet konuları ve varsa kullanılan yöntemler N.Murat İnce’nin Tablo1’de belirttiği e-devlet hizmet türlerine göre kategorize edilmiştir. Devamında Gonçalo Paiva Dias’ın çalışmasında makalelerinde;

- Ele alınan konuların temsil edildiği “Birlikte Çalışabilirlik/Hizmetlerin Bütünlüğü, Stratejiler, Metodoloji Veya Anahtar Faktörler, Gizlilik-Güvenlik, İdari ve/veya Sosyo-Ekonomik Etki, Katılımcılık, Web Sitelerinin Kullanılabilirliği”
- Hangi alanlara yönelik olduğu “Genel, Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim, Eğitim, Sağlık, Hukuk,”
- Hangi yöntemlerin kullanıldığı “Anket Çalışması, Doküman Analizi, Web Sitesi Gözlemi/İncelemesi, Vaka Analizi, Görüşme/Mülakat, Yeni Sistem/ Model Önerisi” şeklinde kapsamlı bir şekilde kategorize edilmiştir.

Bu kapsamda, araştırmanın amacı “Türkiye’de Yapılan E-Devlet Akademik Çalışmalarının E-Devletin Gelişimine Etkisi” olarak belirlenmiştir. Araştırmamızda, ülkemizde e-Devlet konusunda yapılan akademik çalışmalar ve makaleler, hizmet türleri, ele alınan konular, kapsadığı alan ve kullanılan yöntemlere göre değerlendirilecek ve e-Devletin geliştirilmesine yönelik öneriler sunulacaktır.

1. E-DEVLETİN ÖNEMİ

Bilgiye erişimin çok hızlı olduğu günümüz teknoloji çağında bilgisayar, tablet ve akıllı telefonların yaygın olarak kullanılması, internet sayesinde bilgiye erişimi daha da mümkün hale getirmiştir (Güler vd., 2017:203). Bilgi ve iletişim

teknolojisinde (BİT) yaşanan ve büyük bir hızla devam eden gelişmeler sonucunda e-Devlet, toplumun değişen ve yeni ortaya çıkan ihtiyaçlarına hızlı ve etkin bir şekilde cevap verilebilmesine olanak sağlamış ve günümüz yöneticilerinin vazgeçilmezleri arasına girmiştir (Coşkun vd., 2018:155–156).

BİT'teki gelişmelerin yeni ihtiyaçlara hızla cevap verebilme potansiyeli, kamu hizmetlerinin sunumunda önemli yeniliklerin hayata geçirilmesini de mümkün hale getirmiş, hizmetlerin vatandaşlara ve girişimcilere ulaştırılmasını kolaylaştırmıştır. 1990'lı yıllarda ortaya çıkan e-Devlet kavramı ve elektronik kamu hizmetleri sunumunda, başlangıcından itibaren hızlı ve önemli bir gelişim gözlenmiştir. Bununla birlikte bilgi toplumu dönüşümü bireysel ve toplumsal riskler yanında siber saldırılar, bilişim suçları, kişisel verilerin izinsiz kullanımı, veri hırsızlığı, kullanıcıların istismarı gibi önemli sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda ülkeler, BİT'in daha yaygın ve güvenli kullanımını temin edebilmek amacıyla bilgi güvenliği, kişisel verilerin korunması, bilişim suçlarıyla mücadele ve güvenli internet gibi alanlarda, ulusal stratejiler geliştirmektedir. Bu ulusal çabalar yanında BİT'in yaygın kullanımı ve özellikle internetin küresel yapısı gereği bahse konu alanlarda uluslararası işbirliği de zorunluluk haline gelmiştir. Diğer taraftan uluslararası kuruluşlar uluslararası işbirliğinin temini, saldırılara etkin ve anında müdahaleyi sağlayacak hukuki, kurumsal ve teknik altyapı ile koordinasyon mekanizmalarının teşkil edilmesine yönelik kılavuz niteliğinde strateji ve eylem planları hazırlamaktadır (T.C.Kalkınma Bakanlığı, 2015: 29).

On Birinci Kalkınma Planı'nda (2019-2023) kamu hizmetlerinin, kullanıcı bakış açısıyla değerlendirilerek, verilen hizmetlerde iyileştirilmelerin yapılacağı ve e-Devlet kapısında hizmet sunumu ve kullanımının artırılması hedeflendiği belirtilmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019:198).

Kamu hizmetinin sağlanmasında reform niteliği taşıyan e-Devlet ile ülkeler kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanmaya başlamıştır, bununla beraber tasarruflar farklı kaynaklara daha kolay ve hızlı bir şekilde aktararak, ülkenin ekonomik ve sosyal açıdan kalkınmasında da etkin bir rol üstlenmiştir. Aynı zamanda e-Devlet, katılımcılığı artırmakta ve vatandaşların yönetim sürecine daha fazla dâhil olmasını sağlamaktadır. Bu şekilde daha demokratik, daha şeffaf, daha verimli ve etkin bir kamu yönetimi sistemi oluşturulmakta, bilgi ve iletişim teknolojileri en uygun düzeyde kullanılarak daha hızlı, erişilebilir, yenilikçi, düşük

maliyetli, kullanıcı odaklı ve etkin kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulması hedeflenmektedir (T.C.Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 2016:1). E-Devlet mekanizmasında öncelikli müşteri olarak “birey” görüldüğünden, bireylerin talepleri e-Devlet projelerinde önem arz etmektedir (Türkiye Bilişim Şurası, 2002:75).

2. E-DEVLETİN FONKSİYONLARI

E-Devlet sistemi, kamu hizmetleri sunumunun çevrimiçi ortamda gerçekleştirilebilmesi için, kamu hizmetlerine ilişkin bilgilerin dijitalleştirilerek elektronik ortamlara aktarılması ve internet aracılığı ile vatandaşlar, kamu-özel sektör kurum ve kuruluşlarıyla paylaşıldığı bir araç olarak değerlendirilebilir. Devlet, vatandaşlarına yenilikçi kamu hizmeti anlayışı ve gelişen teknolojinin nimetlerinden yararlanılarak daha kaliteli hizmetler sunabilmektedir (Göçöğlu, 2020:619).

E-Devlet sisteminin unsurları arasında yer alan özel sektör kurum ve kuruluşlarının ticari hayattaki varoluş biçimleri, e-Devlet uygulamalarının biçimlenmesinde de etkili olduklarını göstermektedir. Kamunun elektronik iletişim kanallarıyla tüm toplum ile iletişim ve etkileşim halinde olmasını sağlayan e-Devletin dört temel işlevi mevcuttur. Bunlar (Demirci, 2015: 100–101):

- Hükümete güvenilir bir iç iletişim ağının sağlanması: Kurumların birbirleriyle olan iletişiminin hızlı ve güvenilir olmasına yardımcı olur.
- Web tabanlı hizmetlerin sunulması: Toplumun birçok hizmeti çevrimiçi olarak sorgulamasını mümkün kılar
- Elektronik ticaret uygulamaları: Özel sektörde yer alan ticaret mantığından hareket edilmesidir.
- Demokrasinin dijitalleştirilmesi: Daha şeffaf ve hesap verilebilir bir kamu yönetimi anlayışının vatandaşlar tarafından benimsenmesine ve katılımcılığın artmasına olanak tanır.

E-Devlet ve uygulamalarının, kamusal hizmetlerin sunumunda kullanılmasından beklenen başlıca amaç ve faydalarından bazıları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Çakır, 2015:41–43).

- Harcamalarda Tasarruf Oluşturması: Devlet bütçesinde yük oluşturan harcamaların, kurumların ortak bilgi ve iletişim alt yapılarının kullanılması ve e-Devlet sisteminin benimsenmesiyle birlikte büyük oranda hafifletilmesi sağlanabilir.
- Kırtasiyeciliğin Azaltılması ve Kontrol Altına Alınması: E-Devlet uygulamaları ile kâğıt formlar üzerinden yerine getirilen işlemler ve belgeye dayalı işlemlerin yol açtığı maliyetler azalacaktır (Uğur vd. 2009:3). E-Devletle anlayışının yerleşmesiyle birlikte kâğıt üzerinden yapılan (oy verme, vergi, gümrük ve nüfus işlemleri gibi) her türlü iş ve işlemler elektronik ortama aktarılarak çeşitli analizlerin yapılmasına imkân sağlayacaktır (Demirel, 2006:87).
- Şeffaflığın Sağlanması: E-Devlet uygulamalarının en temel amaçlarından olan şeffaflık, vatandaşa sunulan kamu hizmetlerinin en başından sonuna kadar tüm süreçlerden haberdar edilmesi açısından önem arz etmektedir. Günümüzde bilişim teknolojilerinin yaygın olarak kullanılması, dijital vatandaş olgusunun gelişmesi, şeffaf devlet anlayışı ile birlikte gerçeklerin daha net bir şekilde ortaya konulmasına katkıda bulunmaktadır. (Uğur vd., 2009:9).
- Kamu Hizmetlerinde Kalitenin Artması: Geleneksel kamu hizmeti anlayışında kurum yerleşkelerinde sunulan kamu hizmetlerinin, internetin kullanımı ve e-Devletin bütünleşik yapısı sayesinde yenilikçi bir yönetim anlayışına bürünmesiyle birlikte bu hizmetlerin, belli bir kalite ile hızlı ve standartlaştırılmış olarak vatandaşlara sunulmasının yolu açılmıştır (Demirel, 2006:88).
- Kesintisiz İletişim Sağlanması: Geleneksel yöntemlerle sunulan kamu hizmetlerinin zararlarının başında gelen ve sürekli eleştirilen bürokrasi duvarının yüksekliği, e-Devlet anlayışının benimsenmesi ile birlikte alçalacak ve vatandaşların hizmet alımını kolaylaştıracaktır (Kırçova, 2003:25).
- Vatandaşın Kamu Hizmetlerine Katılımın Sağlanması: Ağ teknolojilerinde yaşanan büyük gelişim ile birlikte kullanıcılar, birbirleriyle çok hızlı bir şekilde iletişime ve etkileşime geçebilmektedir. Özellikle iletişimin hızlı ve

maliyetinin düşük olması, tek bir platformdan birçok kullanıcının aynı anda etkileşime geçmesine imkân sağlamaktadır (Kırçova, 2003:28).

- Kolay, Hızlı ve Rahat Erişim İmkânı: İnternet ve ağ teknolojisinin gelişimi ve devletin bu teknolojiiden yararlanması, kamu hizmetlerinin geleneksel sunumundan vazgeçilmesine ve e-Devletin bütünleşik sistem yapısı sayesinde tek bir platformdan kamu hizmeti sunulmasını sağlamıştır. Böylece tüm vatandaşlar gelişen teknolojiiden eşit olarak faydalanacak ve kamu hizmetleri topluma aynı standartlarda sunulacaktır (Demirel, 2006:88).
- İktisadi Gelişmeye Katkı Sağlanması: Bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygın olarak kullanılması öncelikle özel sektör işletmelerinde ön plana çıkmış ve her işletme internet ortamında kendine yer edinmiş ve ticari faaliyetlerinin hacimlerini büyümüşlerdir. E-Devlet sisteminin bu ticari faaliyetlere uyumlu olması iktisadi gelişmeleri hızlandıracaktır (Kırçova, 2003:25).
- Devlet-Vatandaş Etkileşiminin Sağlanması: Geleneksel devlet yapılanmasındaki devlet teşkilatı, yukarıdan aşağı ve tek yönlü olarak düzenlenen bir hiyerarşik yapıya sahiptir. Bu durumda, vatandaşların yönetime katılımı ve ortaya çıkan bilginin paylaşımı noktasında problemler yaşanmaktadır. E-Devlet anlayışının benimsenmesi ile birlikte, devlet-vatandaş arasındaki iletişim karşılıklı olarak, hızlı ve kolay bir şekilde sağlanabilmektedir. Bu etkileşim, kamu hizmetlerinin sunumunu iyileştirilmekte, vatandaş memnuniyetini ve vatandaşın devlete olan güvenini artırarak vatandaş-Devlet ilişkilerini geliştirmektedir (Kırçova, 2003:29).
- Politika Oluşturma Süreçlerinin İyileştirilmesi: Vatandaşların, devletin bütün kurum ve kuruluşlarına zaman ve mekân farkı gözetmeden ulaşabilmesi, isteklerini ifade edebilmesi ve bu hizmetleri eleştirebilmesi e-devlet sisteminin katılımcılığı artıran bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir. Bu da vatandaşların politika üretmesini ve üretilen politikaların uygulanmasına katkıda bulunacaktır (Kırçova, 2003:30).

3. E-DEVLETİN KULLANIM ALANLARI

Küreselleşme süreci ile birlikte bilgi ve iletişim teknolojilerindeki baş döndürücü hızlı değişim ve dönüşüm, kamu hizmetlerinin sunulmasında yeni anlayışlar getirmiştir. Devletler, iç işleyişinde ve sunulan hizmetlerde bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanarak dijital platformlardan hizmet sunmaya başlamış ve e-Devlet olgusu gelişmiştir. e-Devlet ile vatandaşlar kamu hizmetlerine tek ve daha güvenli bir noktadan erişebileceklerdir. Aynı zamanda e-Devlet, bütünleşik iş ve hizmetlerin tek platformdan sunulabileceği, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir devlet yapısının oluşturulmasını olanaklı hale getirmekte, kullanıcılarına daha fazla bilgi ve kaynağa hızlı bir şekilde ulaşabilmesini sağlamaktadır. (Şataf vd., 2014:2).

E-Devletin esnek yapısı sayesinde dijital ortamdan sunulan kamu hizmetlerine baktığımızda genel olarak günlük yaşam, uzaktan yönetim ve politik katılım alanlarında sınıflandırmak mümkündür (Karkin 2004:109). Ağ teknolojisi yardımı ile bilgi akışı sağlanan sistemler “kamu bilgi ağı” ya da “kamu bilgi otoyolu” olarak ifade edilmektedir. Kamu bilgi ağı, kamu kurum ve kuruluşlarına, vatandaşlara ve özel sektör kesimine ait bilgilerin devamlı olarak akıp gittiği dijital devletin bir parçasıdır. Kamu bilgi ağı sayesinde genel olarak üç tür hizmet sağlanmaktadır (İnce, 2001:9):

- Bilgi Verme Hizmetleri (Tek yönlü)
- İletişim Hizmetleri (Karşılıklı)
- Çevrimiçi İşlem Hizmetleri (Karşılıklı veya Tek Yönlü).

Tablo 1. Dijital Kamu Hizmetleri Kullanım Alanları

	Bilgi Verme Hizmetleri	İletişim Hizmetleri	Çevrimiçi İşlem Hizmetleri
Günlük Yaşam	*İş hayatı, *Konut, *Eğitim, *Sağlık, *Kültür, *Ulaşım, *Çevre vs. hakkında bilgiler	*Günlük yaşama ilişkin konularda danışmanlık *İş ya da konut ilanları *e-posta iletişimi	*Bilet rezervasyonu *Çeşitli programlara kayıtlar

Uzaktan Yönetim	*Kamu hizmetleri rehberi *İdari süreçler için kılavuz *Kamu kayıtları ve veri tabanları	*Kamu görevlileri ile e-posta iletişimi	*Formların elektronik ortamda doldurulması
Politik Katılım	*Mevzuatsal düzenlemeler *Meclis kayıtları *Siyasi programlar *Görüş belgeleri *Karar alma sürecinde hazırlanan belgeler	*Siyasi konulara ilişkin tartışmalar *Politikacılarla e-posta iletişimi	*Referandum *Seçimler *Anketler

Kaynak: (Karkin, 2004:109)

Yukarıda Tablo1’de belirtilen tablodaki bilgi verme hizmetleri, kamu kurum ve kuruluşlarının genelde tek yönlü olarak bilgi vermesini kapsayan kamu hizmetlerini ifade etmektedir. İletişim hizmetleri, kamu kurum ve kuruluşları ile tek yönlü bir iletişimin sağlanmasının yanında karşılıklı olarak da iletişimi olanaklı kılan hizmetleri kapsamaktadır. Çevrimiçi hizmetler ise, muhataplarınca aynı yerde ve zamanda yapılması gereken iş ve işlemlerin, dijital sistemlerin desteğiyle birlikte, aynı zamanda fakat farklı yerlerde yapılmasını sağlayan hizmetlerdir (Karkin, vd. 2004:111).

4. E-DEVLETE İLİŞKİN RİSKLER

Günümüzde, internet, mobil teknoloji ve bilgi ve iletişim teknolojileri geliştikçe, kamu hizmetlerinin vatandaşlara, kurum ve kuruluşlara sunumunda e-Devlet uygulamalarından yararlanılmaktadır. Tek bir dijital platformdan kamu hizmetlerinin sunumu, vatandaşlara, kurum ve kuruluşlara büyük kolaylıklar sağlamaktadır.

E-Devlet sistemi ile kamu hizmetlerinin tek bir platform üzerinden sağlanması, vatandaşlara, kurum ve kuruluşlara birçok kolaylık sağlamakla birlikte bazı riskler de taşımaktadır. E-Devletin, kamu hizmetlerinin sadece çevrimiçi sunumu olarak değerlendirilmesi ve buna uygun teknoloji geliştirme ve uygulama stratejilerinin belirlenmesi, kamu kaynaklarının verimsiz ve etkisiz kullanılarak israfına yol açabilecektir (Baştan, 2008:264).

E-Devlet sistemi, her şeyden evvel vatandaş ve kamu-özel sektör kurum ve kuruluşlarına daha iyi hizmet sunabilmek için düşünülmüştür. Ancak, e-Devlet uygulamasının tam olarak hayata geçirilmesi birçok faktörün etkisi altındaki öğelerin gerçekleştirilmesi ile mümkün olacaktır. Bunun için öncelikle, e-Devlet fikrinin lider kişi ve kurumlar tarafından benimsenmesi gerekmektedir (İnce, 2001:105).

Geleneksel kamu yönetimindeki bürokratik kalıplar organizasyonların sosyal, ekonomik ve politik ilke ve değerlerine derinlemesine yerleşmiştir. E-Devlet uygulamalarının sağladığı birçok faydaya rağmen, e-Devlete geçişte dirençlerin olması muhtemeldir. E-Devlet uygulamalarında yaşanabilecek bazı riskleri Tablo2'deki gibi sıralamak mümkündür (Ashaye vd., 2013:94).

Tablo 2. E-Devlette Yaşanabilecek Riskler

Unsur	E-Devlet Uygulama Riski
Teknoloji	Başka kurum ve kuruluşlar tarafından bilgiye erişim. Yeni teknolojiler, başarısızlık riski, yabancı teknolojinin know-how servis fragmasyonuna bağlı olması
Süreç	Bilgi üzerinde tam kontrolün sağlanamaması, Düşük hizmet kalitesi, servislerin gecikmesi gibi. Ofis fonksiyonlarının araçlarla sağlanması durumunda daha fazla yolsuzluk ve gücün gereksiz yere harcanması
İnsan	Gizlilik ilişkisi, Daha az personel, İşsizliğin artması
Organizasyonel	E-Devlet hizmetlerinin yanlış değerlendirilmesi ve kötüye kullanılması, Diğer kurum, kuruluş ve vatandaşlar tarafında eleştirilerin artması
Finansal	Özellikle uygulama esnasında sınırlı ve yetersiz fon
Güvenlik ve Gizlilik	Çevresel bilgi güvenliği, örneğin kimlik hırsızlığı

5. TÜRKİYE’NİN E-DEVLETE UYUM SÜRECİ

Dünyada bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan değişim ve dönüşüm ile ülkeler arasında ciddi bir rekabet olgusu oluşmaya başlamıştır. Türkiye’nin de bu rekabet ortamında diğer ülkelerden geride kalmaması için dünyada çapında gerçekleşen teknolojik değişim ve dönüşüme uyum sağlamalıdır. Aksi durumda bilgi toplumunun olmazsa olmazı olan teknolojik atılımlar ve bunlara yönelik stratejiler yeterince geliştirilmediğinde, ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerin ekonomileri ile gelişmiş ülkelerin ekonomileri arasındaki makas da açılmaya devam edecektir. E-Devlet de bilgi toplumu olmanın önemli gereklerinden biridir (Çarıkçı, 2010:101).

Türkiye’de e-Devlet sisteminin doğuşu, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü’nün 1970’li yıllarda başlattığı Merkezi Nüfus İstatistikleri Projesi (MERNİS) ile başlamıştır. Nüfus idaresinin bilgi ve iletişim araçlarında olan bilgisayar kullanımının artması ve ülke genelinde bu bilgisayarların birbirine ağ teknolojisi ile bağlanması olarak adlandırılabilir bu proje zamanla ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşların desteğini almış ve günümüzde Türkiye’nin vazgeçilmez e-Devlet uygulamalarından biri olmuştur (Demirhan vd. 2014:241). Bu kapsamda, bilgi toplumuna geçişin daha hızlı, bilgi ve iletişim teknolojilerinin getirdiği imkânlardan en iyi şekilde faydalanılması, devletin etkin, şeffaf ve hızlı hizmet sunumunun sağlanması ve devlet ile vatandaş arasındaki ilişkilerin dijitalleştirilmesi amacıyla, 1998 yılında KamuNet Teknik Kurulu oluşturulmuştur (DPT, 2002:1).

Türkiye’de e-Devlete geçişte uygulanan politika ve çalışmaların çerçevesi aşağıdaki şekilde gerçekleşmiştir (T.C.Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 2016:2). E-Devlet sistemine geçişin daha bütüncül ve geniş çaplı değerlendirilmesi, kamu kurum ve kuruluşları arasında arasındaki koordinasyon ve uyumun sağlanması ve BİT yatırımlarının kurumlar arasında daha dengeli yapılabilmesi adına 2003 yılında Kalkınma Bakanlığı’na bağlı Bilgi Toplumu Dairesi (BTD) oluşturulmuştur. Bu bağlamda, e-Dönüşüm Türkiye Projesi 2003-2004 Kısa Dönem Eylem Planı, e-Dönüşüm Türkiye Projesi (2005) Eylem Planı, 2006-2010 Bilgi Toplumu ve Stratejisi Eylem Planı ve 2015-2018 Bilgi Toplumu ve Stratejisi Eylem Planı hazırlanarak e-Devlete geçiş çalışmaları devam etmiştir (Bilgi Toplumu, 2020).

E-Devlet çalışmaları kapsamında son yapılan stratejik eylem planı 2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planıdır. E-Devlet vizyonuna emin adımlarla ilerlenmesi ve istenilen seviyeye gelinebilmesi adına;

- E-Devlet Ekosisteminin Etkinliğinin ve Sürdürülebilirliğinin Sağlanması,
- Altyapı ve İdari Hizmetlere Yönelik Ortak Sistemlerin Hayata Geçirilmesi,
- Kamu Hizmetlerinde e-Dönüşümün Sağlanması,
- Kullanım, Katılım ve Şeffaflığın Artırılması sağlanmıştır (T.C.Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 2016:13–14).

5.1. Türkiye'nin E-Devlet Kapısı

Ülkemizde bulunan gerek merkezi gerek yerel kurum ve kuruluşlar göz önüne alındığında her birinin web sitesi olduğu görülmektedir. Çoğu kurum web sitelerini bilgi verme amaçlı tasarlamışken bazıları da farklı bir takım servisler sunmaktadır. Devlet ana kapıları olan ulusal portallar sayesinde tüm kurum ve kuruluşlara tek bir noktadan erişim sağlanabilecek ve vatandaşlara işlem ve erişim kolaylığı sağlanmış olacaktır. Gelişen teknoloji ile birlikte e-Devlet ana kapıları da geliştirilmekte ve ihtiyaçların çeşitlenerek artması ile yenilenmeye devam edilmektedir (Türkiye Bilişim Şurası, 2002:5).

Türkiye'nin e-Devlet kapısı, 2006 yılında Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının sorumluluğunda kurularak, kamu hizmetlerine yönelik iş ve işlemler elektronik ortama aktarılarak sunulmaya başlanmıştır. E-Devlet kapısının topluma açıldığı günden bu yana, vatandaş ve özel sektör kurum ve kuruluşlarına yönelik olarak ulusal portal ile bütünleştirilen kamu hizmetlerine tek bir dijital platform üzerinden erişilmektedir (Tübitak, 2017:21).

Kamu kurum ve kuruluşları arasında e-Devlet hizmetlerinin sunumunda iş birliğinin sağlanması hizmetlerin bütünlüğü açısından önem arz etmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojisinin gelişmesiyle birlikte e-Devlete geçiş sürecinin daha bütüncül ve yerli ve milli teknoloji kullanılarak gerçekleştirilmesi amacıyla 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Dijital Dönüşüm Ofisi kurulmuştur. Günümüzde e-Devlete geçiş kapsamında yapılan çalışmalar Dijital Dönüşüm Ofisi aracılığı ile koordine edilmektedir. Nisan 2020 itibariyle ulusal portal üzerinde yer alan toplam kullanıcı sayısı 46 milyonun üzerinde olup, portal üzerinden 655 kuruma ait 5.018 e-hizmet sunulmaktadır (E-Devlet, 2020).

5.2. Ulusal Portal Özellikleri

Türkiye'nin ulusal portal niteliğinde olan e-Devlet ana kapısında bulunan özellikleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Tübitak, 2017:21–26):

- Hizmet Sunumu: Ulusal portal üzerinden kamu yönetimi kuruluşları ve özel şirketler tarafından sağlanan (adalet, eğitim, sağlık alanları gibi) bilgilendirme, belge doğrulama/oluşturma ve ödeme işlemleri gibi hizmetlerin sunumu gerçekleştirilmektedir.
- Kimlik Doğrulama: T.C. kimlik numarası ve şifre, mobil imza, e-imza, T.C. kimlik kartı ve internet bankacılığı kimlik doğrulamalarından birinin kullanılarak giriş yapıldığı bir sistemdir. En tercih edilen kimlik doğrulama yöntemi T.C. kimlik numarası ve şifre uygulamasıdır.
- Kullanılabilirlik Özellikleri: E-Devlet ana kapısının kullanıcılara kolaylık sağlanması açısından sade ve basit bir şekilde tasarlanmıştır. Ayrıca, kullanıcılara pratiklik sağlaması açısından en çok kullanılan hizmetler ve en fazla ziyaret edilen kurumlar ana sayfada yer almaktadır.
- Erişilebilirlik Özellikleri: Portal tüm web tarayıcılarını destekleyen bir altyapıya sahiptir. Android ve iOS ile uyumlu mobil uygulamasının bulunması kullanıcılara e-Devlete erişimde kolaylık sağlamaktadır.
- Katılımcı Özellikler: Kullanıcıların gerek portal gerek diğer kurumlar hakkında fikir, şikâyet ve benzeri taleplerin yerine getirilebilmesi imkânı bulunmaktadır. Özellikle, e-Devlet kapısına ait resmi sosyal medya hesaplarının bulunması ve bu ortamlardan da benzer kullanıcı taleplerinin iletilmesi ile problem çözme ve politika oluşturma süreçlerine vatandaşlar daha etkin bir şekilde dâhil olabilmektedir.
- Kişiselleştirme: Kullanıcıların isteği üzerine, yapılacak duyuru ve bilgilendirmelerin sms veya e-posta kanallarından birini seçme imkânı sunulmaktadır. En çok kullanılan hizmetler ve en gözde sorgulamalar “Benim Sayfam” menüsüne eklenebilmektedir.

6. TÜRKİYE’NİN E-DEVLETTEKİ YERİ

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmeye başladığı dönemde, kamu kurum ve kuruluşlarının organizasyon yapısı ve yönetim anlayışlarında birlikte hareket etme bilincinin oluşmaması, ağ sistemlerine geçişi güçleştirmiştir. Kurum ve kuruluşların bireysel olarak başlattıkları bilgi ve iletişim sistemlerine vatandaşların da dâhil olması e-Devlet sisteminin temellerinin oluşmasını sağlamıştır (Kırçova, 2003:156).

Dünya çapında yaşanan e-Dönüşüm teknolojilerinden en iyi şekilde yararlanılmasında, kamu kurum ve kuruluşlarının birlikte çalışabilirliğinin sağlanması ve bütünleşebilmesinin önündeki engellerin kaldırılması önemli bir faktördür (Çetiner, 2008:47).

Türkiye, 2003 yılında e-Devlet projesi kapsamında başlattığı eylem planlarında süreklilik sağlamış ve bilgi toplumuna dönüşümün toplumun geneline yayılmasını sağlayarak belirlenen amaç ve hedeflere ulaşma yolunda önemli gelişmeler kaydetmiştir (T.C.Kalkınma Bakanlığı 2015:10). Bu kapsamda 2006, 2012, 2013 ve 2018 yıllarında E-Devlet alanındaki gelişmelere ilişkin bilgiler Tablo3’te gösterilmektedir (T.C.Kalkınma Bakanlığı, 2019: 20).

Tablo 3. E-Devlet Alanındaki Gelişmeler

Kategori	2006	2012	2013	2018*
e-Devlet Hizmetlerini Kullanan Bireyler (Milyon Kişi)	26,7	45,1	48,0	45,6
e-Devlet Hizmetlerinden Memnuniyet Oranı	95,06	94,4	97,5	90
e-Devlet Kapısı Kayıtlı Kullanıcı Sayısı (Milyon Kişi)	0,01	13,8	15	40,7
e-Devlet Kapısından Sunulan Hizmet Sayısı	22	547	700	4.085

Kaynak: (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019:201)

Yukarıdaki tabloda Türkiye’nin, e-Devlete geçiş sürecinde kat ettiği adımlar rakamsal olarak ifade edilmekle birlikte, e-Dönüşüm yolunda özellikle kamu hizmetlerine yönelik önemli gelişme sağladığı görülmektedir. Bu gelişmeler BM tarafından yapılan 2016 ve 2018 yıllarındaki e-Devlet endekslerine de yansımaktadır. BM’nin 2016 yılında yaptığı EGDİ araştırmasında Türkiye 193 ülke arasında “yüksek seviye” olarak 68. sırada yer almış, (United Nations, 2016:158) 2018 yılında yapılan araştırmada ise önemli bir ivme kazanarak 53. sırada yerini almıştır (United Nations, 2018:232).

Bileşik bir endeks olan EGDI; telekomünikasyon altyapısı (TA), insan kaynakları (İK) ve çevrimiçi hizmetler (ÇH) endekslerinin ağırlıklı ortalamasından oluşmaktadır. Araştırma kapsamında ayrıca; vatandaşlara elektronik ortamda bilgi verme, kamu hizmetlerine ilişkin danışmanlık yapma ve kamu sektörü karar mekanizmalarına katılımı içeren e-Katılım Endeksi de ölçülmektedir. Türkiye, e-Katılım endeksine göre 2016 yılında 193 ülke arasında 60. sırada, e-Devlet Gelişme Endeksi bakımından ise 193 ülke arasında 68. sırada yer almaktadır. Ülke puanına göre Türkiye, söz konusu endeks değeri açısından dünyadaki ikinci en iyi grupta yer almaktadır. Türkiye'nin durumu, Avrupa ülkeleri ortalaması ve dünya ortalaması ile Tablo4'te karşılaştırmalı olarak belirtilmektedir (T.C.Kalkınma Bakanlığı, 2019:57):

Tablo 4. 2016 BM e-Devlet Gelişme Endeksi'nde Türkiye'nin Puanı

	EGDI	TA	İK	ÇH
Türkiye'nin Puanı	0,5900	0,3775	0,7910	0,6014
Avrupa Ortalaması	0,7241	0,6438	0,6897	0,6926
Dünya Ortalaması	0,4922	0,3711	0,6433	0,4623

"Açıklama Notu" : e-Devlet Araştırması (United Nations 2016)

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere Türkiye'nin e-Devlete ilişkin endeks değerleri genel olarak dünya ortalamasının üzerinde bulunmaktadır. Ancak, İnsan Kaynakları Alt Endeksi haricinde diğer endeks değerleri Avrupa ülkelerinin ortalamasının altında kalmaktadır. BM'nin 2018 yılında yapmış olduğu son e-Devlet gelişmişlik endeksine bakıldığında, Türkiye'nin e-Devlete verdiği önemi bir kez daha göstermiştir. 2016 yılında yayınlanan rapora göre on beş basamak yükselerek, 2018 yılı EGDI sıralamasında 53. sıraya yerleşmiştir.

7. METOT

Özellikle, Covid-19 salgını ile başlayan ve tüm dünyayı etkisi altına alana süreçte devletler vatandaşlarına çeşitli desteklerde bulunmuştur. Bu süreçte devletlerin vatandaşlarına bu tür destekleri vermesi önemli olmakla birlikte, vatandaşların bu desteğe hızlı bir şekilde ulaşması devlet-vatandaş ilişkisi açısından etkili bir faktördür. Devletlerin, kamu hizmetlerini elektronik ortamda

sunması vatandaşların sunulan desteklere daha hızlı ulaşmasını sağlayacak ve topluma psikolojik destek sağlayacaktır (Tuna ve Çelen, 2020:2751). Bu sebeple, ülkemizde e-devlet üzerine yapılan akademik çalışma ve tezlerin incelenmesi ile e-devlet sisteminin gelişmişliği, ne tür çalışmalar yapıldığı, hangi konu ve alanlara ağırlık verildiğinin ortaya konulması bakımından yapılan çalışmaları tasnif etmek amaçlanmaktadır.

Çalışmada, nitel araştırma yaklaşımı ile içerik analizi tekniğinden yararlanılmıştır. Akademik çalışmalar, Türkiye’de yayımlanmış 2008-2019 yılları arasındaki makale ve tezler olmak üzere 2’ye ayrılmıştır. Akademik çalışmalar, e-Devletin hangi hizmet türüne yönelik olduğu, hangi alan ve konuları kapsadığı, hangi araştırma yöntemlerinin kullanıldığı ve yıllara göre dağılımı açısından incelenmiştir. Araştırmaya konu edinen toplam 196 akademik çalışma bu çalışmanın veri tabanını oluşturmaktadır. Araştırmanın amaçları kapsamında Türkiye’de e-Devlet konusu üzerine yapılan akademik çalışmalar içerik analizi metoduyla taranarak elde edilen veriler tablo haline getirilerek birbirleriyle karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir.

İçerik analizi tekniği, sosyal bilimlere ilişkin araştırmalarda çok sık kullanılan ve yazılı şekildeki yüksek kanıt özelliğine sahip dokümanlara uygulanan bilimsel yöntemlerdendir. Ayrıca, doküman analizi gibi niteleyici teknikler kullanılarak daha evvelden bilinen veya bilinmeyen bazı sorunların çözümüne ilişkin öznel düşünceyi öne çıkaran yorumsal bir süreci ifade etmektedir. İçerik analiz tekniğinin esnekliği, farklı etmenlerin anlaşılmasını kolaylaştırır ve verilerin kendi içinde ele alınmasını ve analiz edilerek bölümlene yapılabilmesini sağlar.

7.1. Araştırmada Kullanılan Veri Toplama Araçları

Araştırma içeriğine uygun olarak, sınırlandırılan çalışma kümesine ilişkin akademik çalışmaların değerlendirilebilmesi için “tarama formu” oluşturulmuştur. “Makale tarama formu” ile makalelerin adı, dili, yayın yılı, araştırma yöntemleri, alan ve konu kategorisine ilişkin özellikler taranmıştır. “Tez tarama formu” ile de tezin türü, yayın yılı, adı, dili, araştırma yöntemleri, alan ve konu kategorisine ilişkin bilgilere ulaşılmıştır.

Türkiye’de e-Devlet konusu üzerine yapılan akademik çalışmalara ilişkin belirlenen çalışma kümesinin türleri yıllara göre Tablo5’te gösterilmiştir.

Tablo 5. Yıllara göre akademik çalışmaların türü

Yıl	Yüksek Lisans	Doktora	Makale	Toplam
2008	7	0	6	13
2009	11	2	3	16
2010	10	0	4	14
2011	6	4	3	13
2012	6	0	5	11
2013	10	1	4	15
2014	15	2	4	21
2015	7	1	3	11
2016	5	2	4	11
2017	15	0	6	21
2018	9	2	13	24
2019	15	3	8	26
Genel Toplam	116	17	63	196

7.2. Araştırma Yöntemi ve Analiz

İncelenen akademik çalışmalar (tez ve makale), araştırmamızın alt amaçları doğrultusunda oluşturulan makale ve tez tarama formuna göre incelenmiştir. İnceleme sonucunda elde edilen bilgilerle öncelikle, Türkiye’de e-Devlet konusu üzerine yapılan akademik çalışmaların elektronik kamu hizmetleri kullanım alanlarından (İnce, 2001:9) hangi hizmet türüne ilişkin olduğu belirlenmiş ve akademik çalışmalar bilgi verme hizmetleri (tek yönlü), iletişim hizmetleri (karşılıklı) ve çevrimiçi işlem hizmetleri (karşılıklı ya da tek yönlü) olmak üzere 3 ayrı kategoride incelenmiştir. Bir akademik çalışma birden fazla hizmet türünü konu edinmiş olabilir.

Kategorilere ayırma öncesinde her bir akademik çalışma ortak bir formata çevrildi. Daha sonra her bir akademik çalışmanın içeriğine bakılarak “iş hayatı, konut, eğitim, sağlık, kültür, ulaştırma, kamu hizmetleri kılavuzu, idari süreçler kılavuzu, kamu kayıtları ve veritabanları, bilgi ve belge oluşturulması” şeklinde bilgilendirme amacı taşıyanlar “bilgi verme hizmetleri kategorisine”, “danışmanlık, ilan, e-posta iletişimi, müşteri hizmetleri” şeklinde karşılıklı iletişim amacı taşıyanlar “iletişim hizmetleri kategorisine”, “rezervasyon, çeşitli formların

e-ortamda doldurulması, anket” şeklinde çevrimiçi hizmet sunma amacı taşıyanlar “çevrimiçi işlem hizmetleri kategorisine” olacak şekilde ayrıştırıldı.

Diğer alt amaçlara ilişkin değerlendirmeler de akademik çalışmaların konu başlıkları, özet kısımları ve içeriğine bakılarak e-Devletin kullanımına yönelik alan, konu ve araştırma yöntemleri şu şekilde kategorize edilmiştir:

Alan: “Belirli bir alana yönelmemiş veya bütüncül bir yaklaşımla” ele alınan akademik çalışmalar “Genel Bakış” kategorisine, “bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatı ile bunların bağlı kuruluşlarını ilgilendiren” akademik çalışmalar “Merkezi Yönetim” kategorisine, “yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren kurumları ilgilendiren akademik çalışmalar “Yerel Yönetim” kategorisine, “eğitim, öğretim ve bunlarla ilgili kurumları ilgilendiren akademik çalışmalar” “Eğitim” kategorisine, “sağlık, hastane bilgi sistemleri ve bunları ilgilendiren akademik çalışmalar “Sağlık” kategorisine, “hukuk, e-Devlet mevzuatı ve bunları ilgilendiren akademik çalışmalar “Hukuk” kategorisine, “e-ticaret” üzerine yapılan akademik çalışmalar “Ekonomi” kategorisine ve “vedop, internet vergi dairesi ve bunları ilgilendiren akademik çalışmalar “Maliye” kategorisine olacak şekilde ayrıştırıldı.

Konu: “İş ve iş süreçlerinin elektronik ortam ile bütünleştirilmesinin sağlanması, iş ve iş süreçlerinin karşılıklı ve birlikte uyumluluğu, e-Devlet uygulamalarının bütünsel bir yaklaşımla değerlendirildiği, kurumlar arası koordinasyon” içeriğinden bahseden akademik çalışmalar “Birlikte Çalışabilirlik ve Hizmetlerin Bütünlüğü” kategorisine, “e-Devletin mevcut veya gelişmesine yönelik strateji, model ve önemli faktörler” içeren akademik çalışmalar “Stratejiler, Metodoloji veya Anahtar Faktörler” kategorisine, “e-Devletin güvenliği, gizliliği ve vatandaşların e-Devlete olan güvenini” içeren akademik çalışmalar “Gizlilik/Güvenlik” kategorisine, “kamu yönetiminde bürokrasinin azalması, iş ve işlemlerin hızlanması, hesap verilebilirlik, şeffaflık gibi yönetsel ve kamu kaynaklarının kullanımında tasarruf sağlanmasını” ilgilendiren akademik çalışmalar “İdari ve/veya Sosyo-Ekonomik Etki” kategorisine, “bilişim kültürünün artmasından, e-demokrasi kavramı ve vatandaşların e-Devlet kullanımını ölçen” akademik çalışmalar “Katılımcılık” kategorisine, “e-Devlet

portallarını ve kamu web sayfalarının kullanılabilirliğini, erişilebilirliğini ve tasarımlarını değerlendiren” akademik çalışmalar “Web Sitelerinin Kullanılabilirliği” kategorisine olacak şekilde ayrıştırıldı.

7.3. Bulgular

Araştırma kümesine dâhil olan tüm akademik çalışmaların her biri ayrı ayrı incelenmiştir. Akademik çalışmalarda, e-Devletin sisteminin kullanımlarına ilişkin hizmet türleri, alanları, konuları ve araştırma yöntemleri belirlenerek, söz konusu akademik araştırmaların hangilerine ağırlık verdikleri sırasıyla aşağıdaki tablolarda ortaya konulmuştur.

Tablo 6. E-Devlet Kullanımın Hizmet Türlerine Göre Değerlendirilmesi

	YL TEZ	DOKTORA TEZİ	MAKALE	GENEL
Bilgi Verme Hizmetleri	116	17	63	196
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
İletişim Hizmetleri	101	15	26	142
	87,07%	88,24%	41,27%	72,45%
Online İşlem Hiz.	99	14	22	135
	85,34%	82,35%	34,92%	68,88%
Toplam Akademik Çalışma	116	17	63	196

Tablo 6’da 63 makale ve 116’sı YL tezi, 17’si Doktora tezi olmak üzere toplam 196 akademik çalışmaya ilişkin, e-Devletin kullanımına yönelik hizmet türleri bulunmaktadır. Bir akademik çalışmada, birden fazla hizmet türü konu edinmiş olabileceğinden genel “hizmet türü” sayısı 473 olarak gözükmetedir.

Bir akademik çalışmada, birden fazla hizmet türü konu edildiği görülmektedir. Buna göre “yüksek lisans tezlerinde” ağırlık verilen hizmet türlerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür,

- 100,00% ile Bilgi Verme Hizmetleri
- 87,07% ile İletişim Hizmetleri
- 85,34% ile Çevrimiçi İşlem Hizmetleri olarak yer almaktadır.

- “doktora tezlerinde ” ağırlık verilen hizmet türleri,
- 100,00% ile Bilgi Verme Hizmetleri
- 88,24% ile İletişim Hizmetleri
- 82,35% ile Çevrimiçi İşlem Hizmetleri olarak yer almaktadır.

“makalelerde” ağırlık verilen hizmet türleri,

- 100,00% ile Bilgi Verme Hizmetleri
- 41,27% ile İletişim Hizmetleri
- 34,92% ile Çevrimiçi İşlem Hizmetleri olarak yer almaktadır.

İncelenen akademik çalışmaların geneline bakıldığında, e-Devlet kullanımının hizmet türlerine göre dağılımında “bilgi verme hizmetlerinin” tüm akademik çalışmalara konu edildiği görülmektedir.

Tablo 7. E-Devlet Kullanımının Alanlara Göre Değerlendirilmesi

	YL TEZ	DOKTORA TEZİ	MAKALE	GENEL
Genel	72	12	23	107
	62,07%	70,59%	36,51%	54,59%
Merkezi Yönetim	15	1	29	45
	12,93%	5,88%	46,03%	22,96%
Yerel Yönetim	6	2	0	8
	5,17%	11,76%	0,00%	4,08%
Eğitim	6	0	3	9
	5,17%	0,00%	4,76%	4,59%
Sağlık	4	0	3	7
	3,45%	0,00%	4,76%	3,57%
Hukuk	1	2	4	7
	0,86%	11,76%	6,35%	3,57%
Ekonomi	2	0	0	2
	1,72%	0,00%	0,00%	1,02%
Maliye	10	0	1	11
	8,62%	0,00%	1,59%	5,61%
Toplam Akademik Çalışma	116	17	63	196

Tablo7’de akademik çalışmaların, e-Devlet kullanımının alanlara göre dağılımı ifade edilmiştir. Buna göre “yüksek lisans tezlerinde” ağırlık verilen ilk üç kullanım alanını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür,

- 62,07% Genel,
- 12,93% Merkezi Yönetim,
- 8,62% Maliye olarak yer almaktadır.
“doktora tezlerinde ” ağırlık verilen ilk üç kullanım alanını,
- 70,59% Genel,
- 11,76% Yerel Yönetim,
- 11,76% Hukuk, olarak yer almaktadır.
“makalelerde” ağırlık verilen ilk üç kullanım alanını,
- 46,03% Merkezi Yönetim,
- 36,51% Genel,
- 6,35% Hukuk olarak yer almaktadır.

İncelenen akademik çalışmaların geneline bakıldığında, e-Devlet kullanımının alanlara göre dağılımında “genel” bakışın en yoğun olarak işlendiği, daha sonra “merkezi yönetim” alanına ağırlık verildiği görülmektedir.

Tablo 8. E-Devlet Kullanımının Konulara Göre Değerlendirilmesi

	YL TEZ	DOKTORA TEZİ	MAKALE	GENEL
Birlikte Ç./Hizmetlerin Bütünlüğü	19	1	8	28
	16,38%	5,88%	12,70%	14,29%
Stratejiler, Metodoloji Veya Anahtar Faktörler	29	10	15	54
	25,00%	58,82%	23,81%	27,55%
Gizlilik-Güvenlik	8	2	8	18
	6,90%	11,76%	12,70%	9,18%
İdari ve/veya Sosyo-Ekonomik Etki	32	2	18	52
	27,59%	11,76%	28,57%	26,53%
Katılımcılık	21	2	12	35
	18,10%	11,76%	19,05%	17,85%
Web Sitelerinin Kullanılabilirliği	7	0	2	9
	6,03%	0,00%	3,17%	4,59%
Toplam Akademik Çalışma	116	17	63	196

Tablo8’de akademik çalışmaların, e-Devlet kullanımının konulara göre dağılımı ifade edilmiştir. Buna göre “yüksek lisans tezlerinde” ağırlık verilen ilk üç ağırlıklı konuları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür,

- 27,59% İdari veya Sosyo-Ekonomik Etki,
- 25,00% Stratejiler, Metodoloji veya Anahtar Faktörler,
- 18,10% Katılımcılık olarak yer almaktadır.
- “doktora tezlerinde ” ağırlık verilen ilk üç kullanım konusunu,
- 58,82% Stratejiler, Metodoloji veya Anahtar Faktörler,
- 11,76% ile Gizlilik/Güvenlik, İdari veya Sosyo-Ekonomik Etki ve Katılımcılık olarak yer almaktadır.

“makalelerde” ağırlık verilen ilk üç kullanım konusunu,

- 28,57% İdari veya Sosyo-Ekonomik Etki,
- 23,81% Stratejiler, Metodoloji veya Anahtar Faktörler,
- 19,05% Katılımcılık olarak yer almaktadır.

İncelenen akademik çalışmaların geneline bakıldığında, e-Devlet kullanımının konulara göre dağılımında “Stratejiler, Metodoloji veya Anahtar Faktörler”, en yoğun olarak işlendiği, daha sonra «İdari» veya «Sosyo-Ekonomik Etki» konusuna ağırlık verildiği görülmektedir.

Tablo 9. E-Devlet ile ilgili Çalışmaların Araştırma Yöntemlerine Göre Değerlendirilmesi

	YL TEZ	DOKTORA TEZİ	MAKALE	GENEL
Anket Çalışması	44	7	14	65
	37,93%	41,18%	22,22%	33,16%
Doküman Analizi	68	13	40	120
	58,62%	76,47%	63,49%	61,22%
Web Sitesi Gözlemi/ İncelemesi	9	0	4	13
	7,76%	0,00%	6,35%	6,63%
Vaka Analizi	16	1	3	20
	13,79%	5,88%	4,76%	10,20%
Görüşme/Mülakat	10	3	0	13
	8,62%	17,65%	0,00%	6,63%
Yeni Sistem/Model Önerisi	14	4	2	20
	12,07%	23,53%	3,17%	10,20%
Toplam Akademik Çalışma	116	17	63	196

Tablo9'da e-Devlet sistemi üzerine yapılan akademik çalışmalarda hangi araştırma yöntemlerine ağırlık verildiği ifade edilmiştir. Bir akademik çalışmada, birden fazla araştırma yöntemi kullanılabileceğinden genel "araştırma yöntemi" sayısı 251 olarak gözükmetedir.

Bir akademik çalışmada, birden fazla araştırma yöntemi kullanıldığı anlaşılmaktadır. Buna göre "yüksek lisans tezlerinde" ağırlık verilen ilk üç araştırma yöntemini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür,

- 58,62% Doküman Analizi,
- 37,93% Anket Çalışması,
- 13,79% Vaka Analizi olarak yer almaktadır.
- "doktora tezlerinde " ağırlık verilen ilk üç araştırma yöntemi,
- 76,47% Doküman Analizi,
- 41,18% Anket Çalışması,
- 23,53% Yeni Sistem/Model Önerisi olarak yer almaktadır.

"makalelerde" ağırlık verilen ilk üç araştırma yöntemi,

- 63,49% Doküman Analizi,
- 22,22% Anket Çalışması,
- 6,35% Web Sitesi Gözlemi/İncelemesi olarak yer almaktadır.

İncelenen akademik çalışmaların geneline bakıldığında, e-Devlet konulu akademik çalışmalarda kullanılan araştırma yöntemlerinin dağılımında, "Doküman Analizinin", en yoğun olarak kullanıldığı, daha sonra «Anket Çalışması» yöntemine ağırlık verildiği görülmektedir.

7.4. Tartışma

Bu araştırma, son zamanlarda bilgi ve iletişim teknolojisinin devlet yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunumunun önemli bir parçası olan e-Devlet sisteminin akademik pencereden değerlendiren bir çalışma olup, e-Devlet sistemine yapılacak yeni çalışmalara katkıda bulunmak amacıyla yapılmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan devrimsel değişim ve dönüşümden tüm dünya devletleri etkilenmektedir. Günümüzde küresel bir etkiye neden olan teknolojik gelişmeler ve bilgi toplumlarının bilişim kültür seviyesinin yükselmesi, devletlerin yapılarında da önemli değişikliklere yol açmış ve teknolojik gelişmelere uyumunu

gerekli kılmalıdır. Özellikle, bilişim çağının yaşandığı ve devlet ile toplumun karşılıklı beklentilerinin artarak devam ettiği süreçte, devletlerin kamu hizmetlerini elektronik ortama aktarması e-Devlet kavramını ortaya çıkarmıştır. Kamu hizmetlerinin dijitalleştirilmesi, kamu hizmetlerinin daha hızlı, şeffaf ve kesintisiz bir şekilde sunulmasını sağlamış ve e-Devletin önemini biraz daha artırmıştır. E-Devlet sisteminin filizlenmesi ve giderek öneminin artması, e-Devlet sisteminin her yönüyle araştırılmasının gerekliliğini de ortaya koymuştur. E-Devlet sisteminin gelişiminde önemli bir etkiye sahip olan bilimsel çalışmalarda, e-Devletin olumlu/olumsuz yanlarını, zorluklarını/kolaylıklarını ve avantaj/dezavantajlarının ortaya çıkarılması amaçlanmıştır.

“Kamu Yönetimi İle Bilgi Ve İletişim Teknolojileri: Bir Bibliyografik Analiz” üzerine yapılan çalışmada, elektronik devlet alanını konu alan makaleler incelenmiş ve e-Devlet alanında yapılmış çalışmaların odaklandığı noktalar üzerinde yeterince çalışılmamış ve yeni araştırmaların yapılabileceği alanlar detaylı bir şekilde tespit edilmeye çalışılmıştır. Yapmış olduğu bazı tespitler, makalelerde bilgi ve iletişim teknolojisinin yönetim alanında kullanımının daha çok merkezi ve yerel yönetimler olarak incelendiğini ve kuramsal yaklaşım olarak da yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ele alındığını ortaya koymuş, çalışmamızda da benzer sonuçlara ulaşılmıştır (Sadioğlu vd., 2007:347–348).

Dünya çapında geçerliliği olan araştırma kuruluşlarınca (BM endeksi, Waseda Üniversitesi endeksi gibi) e-Devlet gelişmişliğinin ölçülmesi ve Türkiye’nin de bu araştırmalara dâhil edilmesi, ülkemiz açısından da e-Devletin önemini ortaya koymaktadır. E-Devlet sisteminin dinamik ve esnek yapısı, gelişmeye ve yeniliğe her zaman açık olması açısından önemlidir. Bu bağlamda, çalışmamızın e-Devletin geliştirilmesine yönelik yapılacak çalışmalar için farklı odak noktaları oluşturabileceği düşünülmüştür.

BM e-Devlet gelişmişlik endeksinde, ölçümleme metodolojisi üç ana başlık etrafında toplanmıştır. Bunlar Çevrimiçi hizmet endeksi (çevrimiçi servisler), telekomünikasyon altyapısı endeksi (iletişim hizmetleri) ve beşeri kaynaklardır. E-Devletin gelişmişlik düzeyinin ölçülmesinde etkili olan ölçümleme metodolojilerinden iletişim ve çevrimiçi servislerin, e-Devletin kullanıldığı hizmet türleriyle de yakından ilişkisi olduğu görülmektedir. Akademik çalışmalar göz önünde bulundurulduğunda e-Devletin kullanımının hizmet türlerine göre

dağılımında iletişim ve çevrimiçi işlem hizmetlerinin, bilgi verme hizmet türüne göre akademik çalışmalarda daha az yer verildiği görülmektedir. E-Devletin üç sacayağından ikisi olan iletişim ve çevrimiçi işlem hizmetlerinin de en az bilgi verme hizmetleri kadar akademik çalışmalarda yer verilmesi gerektiği kanısına varılmıştır. E-Devlet gelişiminde sürekliliğin ve yenilikçiliğin devamı için, sacayağının daha dengeli olması gerektiği, dolayısıyla iletişim ve çevrimiçi işlem hizmetlerine de en az bilgi verme hizmetleri kadar önem verilerek bundan sonraki çalışmalarda yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

SONUÇ

Yapılan çalışmalar ve analizler sonucu Türkiye’de e-Devlet sistemi üzerine yapılan akademik çalışmalar, e-Devletin kullanıldığı hizmet türlerine, alanlara, konulara ve bu çalışmalarda kullanılan araştırma yöntemlerine göre incelenmiştir. E-Devlet sisteminin kullanıldığı hizmet türleri, sistemin üç sacayağını oluşturan bilgi verme hizmetleri, iletişim hizmetleri ve çevrimiçi işlem hizmetlerinden oluşmaktadır. E-Devletin kullanım alanları genel bakış, merkezi yönetim, yerel yönetim, sağlık, ekonomi, maliye, hukuk ve eğitim olarak oluşturulmuştur. E-Devlete ilişkin konular ise “Birlikte Çalışabilirlik/Hizmetlerin Bütünlüğü”, “Stratejiler, Metodoloji veya Anahtar Faktörler”, “Gizlilik-Güvenlik”, “İdari” ve/veya “Sosyo-Ekonomik Etki”, “Katılımcılık”, “Web Sitelerinin Kullanılabilirliği” olarak kategorize edilmiştir. Yapılan genel analiz neticesinde e-Devletin kullanıldığı hizmet türlerinin genel ağırlıklarına bakıldığında, 100,00% Bilgi Verme Hizmetleri, 72,00% İletişim Hizmetleri ve 69,00 % Çevrimiçi İşlem Hizmetleri şeklinde olduğu görülmektedir. Bilgi verme hizmetlerinin tüm akademik çalışmalarda yer aldığı ve diğer hizmet türlerine göre daha ağırlıklı olarak işlendiği görülmektedir.

E-Devletin kullanım alanlarının genel ağırlıkları göz önünde bulundurulduğunda, 55,00% Genel Bakış ve 23,00% Merkezi Yönetim alanların ağırlığının diğer alanlara göre fazla olduğu görülmektedir. E-Devletin konulara göre genel ağırlıklarına bakıldığında, 28,00% “Stratejiler, Metodoloji veya Anahtar Faktörler” ile 26,00% “İdari” ve/veya “Sosyo-Ekonomik Etki” konularının ağırlıklarının diğer konuların ağırlıklarına göre fazla olduğu görülmektedir. Yapılan akademik çalışmalarda kullanılan araştırma yöntemlerinin genel dağılımına bakıldığında ise, 48,00% Doküman Analizi ve 26,00% Anket Çalışması yöntemlerinin ağırlıklarının diğer araştırma yöntemlerinin ağırlıklarına göre fazla olduğu görülmektedir.

Akademik çalışmaların, e-Devletin kullanım alanlarına göre dağılımda yerel yönetimler, eğitim, sağlık, hukuk, ekonomi ve maliye alanlarına merkezi yönetimler ve genel bakış alanlarına göre daha az yer verilmiştir. E-Devlet sisteminin amaçları doğrultusunda, geleceğe yönelik stratejik çalışmaların yerine getirilebilmesi ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarında hizmet bütünlüğünün sağlanarak etkin, verimli ve güvenilir bir e-Devlet sistemi için, genel bakış açısından ziyade daha özellikli alanlara, akademik çalışmalarda daha çok yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir. Akademik çalışmalarda, e-Devletin odaklanıldığı konuların dağılımına bakıldığında ise, web sitelerinin kullanılabilirliği ve gizlilik/güvenlik konularına diğer konulara göre daha az yer verildiği görülmektedir.

Araştırmamızda Tablo6’da elde edilen verilere göre, e-devlet sisteminin bilgi verme hizmetleri noktasında en üst seviyeye ulaştığı, fakat vatandaşların iletişim ve çevrim içi hizmetler noktasında üst seviyenin altında kaldığı anlaşılmaktadır. Ülkemizde ve Dünya’da küreselleşmenin ve teknolojinin yaygınlaşmasıyla yaşanan değişim vatandaşlık kavramının da yeni bir anlayışla ele alınmasına sebep olmuştur (Kara ve Atasoy, 2019: 148). Vatandaşların, teknolojik gelişmeyle birlikte olarak dijital vatandaşlığa bürünmeleri ve çoğu işlemleri internet üzerinde yapmaları hususları birlikte değerlendirildiğinde, e-devlet sisteminin vatandaşlarına çevrim içi işlemleri yapma imkânını en üst seviyeye çıkarma açısından yapılacak çalışmalarda dijital vatandaş kavramı üzerinde durulmalıdır.

Tablo7’de elde edilen verilere göre, e-devlet sisteminin kullanım alanları üzerine yapılan çalışmaların ayrıntı bir çalışma içermeyen 55,00% Genel Bakış alanı olarak görülmektedir. Vatandaşların, devlet ile etkileşime geçtiği ve vatandaşların kamunun karar alma sürecine dâhil olduğu en hızlı ve kolay yol e-devlet sistemi ile mümkün olmaktadır (Sobacı ve Hatipoğlu, 2017: 72). Karşılıklı etkileşimin daha fazla olduğu devlet-vatandaş ilişkisini göz önüne seren merkezi-yerel yönetim, eğitim, sağlık, hukuk, ekonomi gibi alanlara yönelik çalışmaların azınlıkta kaldığı anlaşılmaktadır. Özellikle son dönemde yaşadığımız Covid-19 salgını döneminde artan internet kullanımı ile vatandaşlar geleneksel kamu hizmeti yerine yenilikçi kamu hizmetlerini daha fazla tercih edecektir (Tuna ve Çelen, 2020:2734).

Yine, Tablo 8’de elde edilen verilere göre, e-devlet sisteminin kullanımının konulara göre değerlendirilmesinde katılımcılık konusu 17,85% ile alt seviyelerde olduğu anlaşılmaktadır. Geleneksel kamu yönetiminde katılımcılığın

yönetime has bir olgu olduğuna ilişkin bir durum söz konusuydu. Oysa yenilikçi kamu yönetiminde bilgi teknolojilerinin yaygın olarak kullanılmasıyla birlikte vatandaşların da yönetim ile etkileşim haline girdiği daha katılımcı bir model ortaya çıkmaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018: 43). Günümüzde, teknoloji ve internet kullanımının yaygınlaştığı göz önüne alındığında, e-devlet sisteminde katılımcılık konusunun daha fazla ele alınması gerektiği düşünülmektedir. Nitekim Bilgin, Kesgin ve Ak (2018: 464), yaptığı araştırmada internet kullanım oranını katılımcıların yaş aralıklarına göre değerlendirdiği ve 18-48 yaş aralığında internet kullanımı oranının toplam %85 seviyesinde olduğu görülmektedir.

Yapılan incelemeler sonucunda başta dijital vatandaş kavramının ortaya çıkması birlikte vatandaş ile kamu kurumları arasındaki etkileşimin e-devlet hizmet türlerine yansması ele alınarak bir yol haritası ortaya konulmuştur. E-devlet üzerine yapılan çalışmalarda geleneksel kamu yönetimi anlayışının yenilikçi yönetim anlayışına geçiş sürecinde e-devlet sisteminde ağırlık verilen ve göz ardı edilen alanlar ve konular kategorize edilmiştir. E-devlet sisteminde katılımcılığın artırılması ve dijital vatandaşlığın daha aktif olmasının gerekliliği vurgulanarak bu alanda daha ayrıntılı ve kapsamlı çalışmaların yapılması hususunda kılavuz olabileceği umulmaktadır.

Araştırma sonucunda, Türkiye’de e-Devlet üzerine yapılan akademik çalışmaların uluslararası kurum ve kuruluşların e-Devlet gelişmişlik endekslerindeki ölçüleme bileşenlerinin de dikkate alınması gerektiği kanısına varılmıştır. Bu bağlamda, e-Devlet üzerine yapılacak akademik çalışmalarda e-Devletin kullanıldığı hizmet türlerinde, alanlarda ve odaklanılan konularda daha az ağırlık verilen veya hiç yer verilmeyen hizmet türü, alan ve konulara odaklanması gerekmektedir. Bunun sonucunda, ülkemizde e-Devlet sisteminin gelişiminin ve büyümesi teknolojik gelişmelerle uyumlu olması, dijital bilincin yaygınlaşmasıyla beraber e-devlet kullanımının artmasını sağlayacaktır. Dolayısıyla, ülkemizin dünya çapında yapılan e-Devlet gelişmişlik ölçümlerinde daha üst sıralara tırmanmasına da imkân vereceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Akbaş Tuna, A , Çelen, O . (2020). İşletmelerin İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamaları Üzerinde Covid-19 Pandemisinin Etkileri . OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi , 16 (30) , 2710-2759 . DOI: 10.26466/opus.781324

Aktel, M., Öğrekçi, S., & Özmen, B. (2017). E-Devlet ve Yönetim İlişkileri. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19(3), 765–787. <https://dergipark.org.tr/en/pub/gaziuiibfd/issue/36599/417273>

Ashaye, O. R., & Irani, Z. (2013). E-Government Implementation Benefits, Risks and Barriers in Developing Countries: Evidence from of Nigeria. 2nd International Conference on Internet, E-Learning & Education Technologies (ICIEET 2013) Joint with 2nd International Conference on Information Technology, E-Government and Applications (ICITEA 2013), 4(1), 92–105. <https://doi.org/2091-1610>

Baştan, S. (2008). E-Devlet Yapılanması Ekseninde Kamusal Enformasyon Ve İletişim Teknoloji Projelerinin Önündeki İtici Ve Kısıtlayıcı Etkenler. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 2008(1), 241–266. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/kmusekad/issue/10222/125661>

Bilgi Toplumu, B. (2020). E-Dönüşüm Türkiye. T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. <http://www.bilgitoplumu.gov.tr/bilgi-toplumu/e-donusum-projesi/>

Bilgin, N.Çıtak, Kesgin, M.Tokur ve AK, Bedireye (2018). Yetişkinlerin İnternet Kullanma Durumu ve Bazı Sosyo-Demografik Değişkenler ile İlişkisi. ERPA International Congresses on Education 2018, 461-466. https://www.researchgate.net/profile/ErdemTavukcuoglu/publication/332082201_Lise_Ogrencilerinin_Potansiyel_Enerji_Kavramina_Yonelik_Bilissel_Yapilarinin_Arastirilmasi_-_e-Book_of_Proceedings/links/5c9e5cbda6fdccd460438e81/Lise-Oegrencilerinin-Potansiyel-Enerji-Kavramina-Yoenelik-Bilissel-Yapilarinin-Arastirilmasi-e-Book-of-Proceedings.pdf#page=473

Bwalya, K., & Healy, M. (2010). Harnessing e-government adoption in the SADC region: a conceptual underpinning. Electronic Journal of E-Government, 8(1), 23–32. https://www.researchgate.net/publication/228373068_Harnessing_e-Government_Adoption_in_the_SADC_Region_a_Conceptual_Underpinning/link/00463536feac375d57000000/download

- Coşkun, B., & Pank Yıldırım, Ç. (2018). Kamu Yönetimi Açısından Dijital Zekanın İyi Yönetime Etkisi. *Ombudsman Akademik*, 1, 141–162. <https://doi.org/10.32002/ombudsmanakademik.477495>
- Çakır, C. (2015). E-Devlet Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri. *Global Journal of Economics and Business Studies*, 4(7), 37–48. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/gumusgjebs/issue/7495/98756>
- Çarıkçı, O. (2010). Türkiye’de E-Devlet Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12, 95–122. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sbe/issue/23190/247699>
- Çetiner, T. (2008). E-Dönüşümde Türkiye Nerede. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, 31(4), 40–48. <http://www.mfa.gov.tr/data/Kutuphane/yayinlar/EkonomikSorunlarDergisi/sayi31/Turan.pdf>
- Demirci, K. (2015). Türkiye’de Yurttaş- Devlet İletişimi Açısından E-Devlet Uygulamaları BİMER Örnek Olayı. *Akdeniz Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, 23, 96–113. <https://doi.org/10.31123/akil.436876>
- Demirel, D. (2006). E-Devlet Ve Dünya Örnekleri. *Sayıştay Dergisi*, 61, 83–118. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der61 tam.pdf>
- Demirhan, Y., & Türkoğlu, İ. (2014). Türkiye’de E-Devlet Uygulamalarının Bazı Yönetim Süreçlerine Etkisinin Örnek Projeler Bağlamında Değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 10(22), 235–256. http://ijmeb.org/index.php/zkesbe/article/download/12/pdf_1
- Denek, S. (2019). Yeni Kamu Hizmeti Düşüncesi: Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(1), 418–439. <https://doi.org/10.33905/bseusbed.553982>
- Dias, G. P. (2014). Bibliometric Analysis of Portuguese Research in e-government. *Procedia Technology*, 16, 279–287. doi:10.1016/j.protcy.2014. 10.093. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221201731400320X>
- DPT, K. T. K. B. (2002). e-Devlet ’ e Geçiş Sürecinde KamuNet Çalışmaları. http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2014/04/e-Devlete_Gecis_Surecinde_KAMU-NET_Calismalari.pdf

E-Devlet. (2020). www.turkiye.gov.tr. <https://www.turkiye.gov.tr> , Erişim Tarihi: 15.04.2020

Erkul, R. E. (2004). II. KAMU YÖNETİMİ FORUMU “Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm Ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları.” Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 212–225. <http://debis.deu.edu.tr/userweb//hilmi.coban/ödevler/e-devlet/e-devlet.pdf>

Fadhıl, W. M., Sökmen, A. ve Ekmekçioğlu, E. B. (2014). Geleneksel Devlet Anlayışından e-Devlete: Türkiye ve Irak edevlet Algısı Karşılaştırması. Bilişim Teknolojileri Dergisi, 7(3), 21–32. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/gazibtd/issue/6632/88039>

Göçoğlu, V. (2020). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Dijital Dönüşüm: Nesnelerin İnterneti Üzerine Bir İnceleme. MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi, 9(1), 615–628. <https://doi.org/10.33206/mjss.538784>

Güler, H., Şahinkaya, Y., & Şahinkaya, H. (2017). İnternet ve Mobil Teknolojilerin Yaygınlaşması: Fırsatlar ve Sınırlılıklar. Sosyal Bilimler Dergisi, 7(14), 186–207. <https://doi.org/10.31834/kilissbd.341511>

İnce, N. M. (2001). Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar (DPT Yayını). http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2014/04/Murat_Ince_E-Devlet.pdf

Kara, T , Atasoy, E . (2019). Sosyal Bilgiler Öğretim Programı Ve Ders Kitaplarının (2018) Dijital Vatandaşlık Kavramı Ve Alt Boyutları Bağlamında İncelenmesi . Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 22 (41) , 133-154 . DOI: 10.31795/baunsobed.581917

Karkin, N., & Kösecik, M. (2004). Elektronik Devlet: Amaçlar, Sorunlar ve Uygulamalar (A. YILMAZ & M. ÖKMEN (eds.)). https://www.academia.edu/3884432/Elektronik_Devlet_Amaçlar_Sorunlar_ve_Uygulamalar

Kırçova, İ. (2003). E- Devlet Uygulamaları Ve Ekonomiye Etkileri. https://docplayer.biz.tr/5721713-E-devlet-uygulamaları-ve-ekonomiye-etkileri.html#show_full_text

Sadioğlu, U., & Yıldız, M. (2007). Kamu Yönetimi İle Bilgi Ve İletişim Teknolojileri: Bir Bibliyografik Analiz. Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 25(2), 323–365. <https://dergipark.org.tr/pub/huniibf/issue/7873/103454>

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, T. C. C. (2019). On Birinci Kalkınma Planı 2019-2023. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>

Şataf, C., Çiçek, H. G., & Dikmen, S. (2014). Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında E-Devlet Uygulamalarının Toplumsal Algı Düzeyi Üzerine Ampirik Bir Çalışma. Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, 9(2), 1–14. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/beyder/issue/3469/47184>

T.C.Kalkınma Bakanlığı, B. T. D. (2015). 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı. http://www.sp.gov.tr/tr/temel-belge/s/109/Bilgi+Toplumu+Stratejisi+ve+Eylem+Plani+_2015-2018

T.C.Kalkınma Bakanlığı. (2018). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Kamuda Kurumsal Yönetim Ve Yenilikçiliközel İhtisas Komisyonu Raporu. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/KamudaKurumsalYonetim_ve_YenilikcilikOzellhtisasKomisyonuRaporu.pdf

T.C.Kalkınma Bakanlığı. (2019). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) E-Devlet Hizmetlerinin Geliştirilmesi Çalışma Grubu Raporu. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/e-DevletCalismaGrubuRaporu.pdf>

T.C.Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, e-D. H. D. B. (2016). 2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı. http://www.sp.gov.tr/tr/temel-belge/s/136/Ulusal+e-Devlet+Stratejisi+ve+Eylem+Plani+_2016-2019

Tübitak, Y.T.A.E. (2017). Türkiye’de E-Devlet: Genel Görünüm. In Dijital Dönüşüm Araştırmaları Serisi-1. https://www.dijitalakademi.gov.tr/wp-content/uploads/2016/12/TUBITAK-BILGEM-YTE-Turkiye'de_EDevletGenelGorunumRaporu2017.pdf

Türkiye Bilişim Şurası, T. (2002). e-Devlet Çalışma Grubu. https://eski.tbd.org.tr/usr_img/cd/kamubib17/diger/SuraRaporu.pdf



Uğur, A. A., & Çütçü, İ. (2009). E-Devlet Ve Tasarruf Etkisi Kapsamında Vedop Projesi. Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, 1(2), 1–20. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sobiadsbd/issue/11348/135609>

United Nations, U. (2016). United Nations E-Government Survey 2016. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN038853.pdf>

United Nations, U. (2018). United Nations E-Government Survey 2018.

Yıldız, M , Leblebici, N . (2018). Kurumsal Örgüt Kuramı E-Devlet Uygulamalarını Anlamak ve Açıklamak için Yararlı Olabilir mi? . İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi , 27 (1) , 7-22 . Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iusiyasal/issue/36981/422947>



Araştırma Makalesi / Research Article

KORONAVİRÜS (COVID-19) İLE MÜCADELEDE MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN KOORDİNASYON ROLÜ: BAYRAMPAŞA KAYMAKAMLIĞI ÖRNEĞİ

Soner ŞENEL*

Öz

Dünyada son bir yıldır yeni Koronavirüs (Covid-19) Pandemisi ile mücadele en önemli gündem maddesi olmuştur. Devletler kendi yönetim anlayışlarına göre covid-19 ile mücadelede farklı yöntemler belirlemişlerdir. Türkiye sahada Covid-19 pandemisi ile mücadelede genel olarak tedavi, filyasyon, izalasyon, genel önleyici tedbirler, denetimler, vefa sosyal destek çalışmaları ve aşı çalışmaları şeklinde kendine özgü bir mücadele yöntemi belirlemiştir. Bütün bu mücadele süreçlerinin yönetilmesi ile ilgili 81 İl Valiliğine ve ilgili kurum ve kuruluşlara bugüne kadar 250'den fazla genelge gönderilmiştir. Genelgelerle kamu düzeni ve güvenliğinin devamı, tedarik ve üretim zincirlerinin aksamaması, sağlık sisteminin sürdürülebilirliği ve sosyal izolasyon, temizlik, maske, mesafe temininin sağlanması şeklinde dört temel ilke benimsenmiştir. Türk idare sistemi içerisinde merkezi idarenin taşra yapılanması il ve ilçe yönetimleri şeklindedir. Bu aynı zamanda "Mülki İdare Sistemi" olarak da adlandırılır. Bu temel esaslar çerçevesinde mücadele sürecinin yönetilmesinde mülki idare amirleri önemli bir görev üstlenmiştir. Bu çalışmada Covid-19 ile mücadele çalışmalarında Mülki İdarenin koordinasyon rolü incelenecektir. Bu amaçla, Bayrampaşa Kaymakamlığı koordinasyonunda Koronavirüs Pandemisi ile mücadele kapsamında hastalığın seyrini azaltmak ve salgını sonlandırmak için yapılan çalışmalar somut örnekler ve rakamlarla açıklanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Koronavirüs, Covid-19, Mülki idare, Bayrampaşa Kaymakamlığı.

* Dr., Bayrampaşa Kaymakamı, sonersenal@yahoo.com, ORCID : 000-0002-1523-0066

THE COORDINATION ROLE OF PROVINCIAL ADMINISTRATORS BY COMBATING CORONAVIRUS: THE CASE OF BAYRAMPAŞA DISTRICT ADMINISTRATION

ABSTRACT

In the last year, the most important issue in the World is struggle with the Noval Coronavirus (Covid-19) Pandemic. States determines different methods for the struggle with Covid-19 according to their administrative systems. Turkey at provincial level was developed its own pandemic struggle methods like treatment, filiation, izolation, general protective precautions, controls, social help and assitance, and vaccination. More than 250 circulars were send to 81 provinces and related state offices for the administraton of all these struggle methods. The circulars have four main principles for struggling with Covid-19 as keeping public peace and order, sustainibilty of chain of supply and production, operating of health system, and securing social izolation, mask-distance-hygiene rules. Turkish central administration's provincial organization is consists of provinces and districts. This system is also called as "Provincial Administration Sytem". Provincial administrators play important role fort he operation of these four main principles. In this article, he provincial administrators' coordination role with regards to managing Covid-19 is studied. For this aim, the case of Bayrampaşa District Administration's works for decreasing the spread of pandemic and terminating it was explained with the help of concreate examples and numbers.

Keywords: Coronavirus, Covid-19, Provincial Administration, Bayrampasa Kaymakamlığı.

GİRİŞ

İnsanlık tarihi doğal afetler, savaşlar ve salgın hastalıklar gibi birçok önemli olaya şahitlik etmiştir. Bu olaylar içerisinde milyonlarca insanın ölümüne sebep olan salgın hastalıklar önemli bir yer tutmaktadır. Yetmiş beş milyondan fazla insanın ölümüne sebep olan veba salgını (1347-1345), Meksika’da görülen humma hastalığı (1545-1548), kolera salgını (1899-1923), ilk kez Kamerun’da çıkan AİDS virüsü (1908), Asya ve Kanada’da etkili olan Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS) virüsü (2002-2003), 1976 yılında görülmeye başlayan Ebola virüsü, 1983 yılında görülmeye başlayan HIV virüsü ve Kuş Gribi bu salgın hastalıklardan bazılarıdır (Zeren ve Hızarcı, 2020; Budak ve Korkmaz, 2020).

2019 yılı Aralık ayında Çin’in Wuhan şehrinde ortaya çıkan yeni koronavirüs (Covid-19) hastalığı bu yüzyılda insanlığın karşılaştığı en önemli sağlık sorunudur. Hastalığın hızla yayılması ve ölümlerin artmasıyla beraber tüm dünyada salgınla mücadele en önemli gündem maddesi olmuştur. Pandemi ile savaş başta sağlık meselesi olmakla beraber, salgının yaratmış olduğu etki sadece insanların yaşamları ile sınırlı kalmamış olup günlük yaşamın ekonomi, ticaret, ulaşım, eğitim, sosyal, kültürel, sportif faaliyetler gibi birçok yönünü olumsuz olarak etkilemiştir.

Covid-19 salgını sonrasında salgının sadece sağlık sistemini değil hayatın bütün boyutlarını etkileyeceği, salgın sonrasında artık hiçbir şeyin eskisi gibi olmayacağı ve hayatın yeni normallerle devam edeceği ortaya çıkmıştır (Karakaş, 2020). Covid-19 pandemisi ile birlikte tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yeni normal olarak adlandırılan sürecin yönetilmesinde hummalı bir çalışma başlatılmıştır. Koronavirüs salgınının toplum sağlığı ve kamu düzeni açısından oluşturduğu riski yönetme, sosyal izolasyonu temin, fiziki mesafeyi koruma ve hastalığın yayılım hızının kontrol altında tutma amacıyla Sağlık Bakanlığı ve Koronavirüs Bilim Kurulu’nun önerileri ve Cumhurbaşkanının talimatlarıyla birçok tedbir kararı alınarak uygulamaya geçilmiştir (19161 Sayılı Genelge, 2020). Mücadele kapsamında bugüne kadar kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması, tedarik ve üretim zincirlerinin aksamaması, sağlık sisteminin tıkanmadan çalışması ve sosyal izolasyon ile maske-mesafe-temizlik kuralının uygulanması (Soylu, 2021) için 250’den fazla genelge yayımlanmıştır.

Yeni Koronavirüsle ilgili literatüre bakıldığında daha çok virüsün tanımı, yayılımının önlenmesi ve virüsten korunma yöntemleri hakkında tıbbi

makaleler mevcuttur. Bununla birlikte virüsün sosyal, kültürel ve ekonomik hayata etkileri anlatılmaktadır. Örneğin, koronavirüsün toplumsal etkisi (Karataş, 2020), koronavirüsün ekonomiye etkisi (Zeren ve Hızarcı, 2020; Fernandes 2020), koronavirüsün turizm sektörüne etkisi (Bahadır ve Çelik İlal, 2020; Acar 2020), koronavirüsün yükseköğretime etkisi (Erkut, 2020), koronavirüsün yaşlılara ve sosyal yaşama etkisi (Altın, 2020; Üstün ve Özçiftçi, 2020) gibi farklı alanlarda yazılmış makaleler mevcuttur.

Bu çalışmada, Türkiye’de Covid-19 pandemisine karşı yürütülen mücadelede mülki idare amirlerinin koordinasyon rolü üzerinde durulacaktır. Merkezi idarenin taşra yapılanmasında önemli bir yeri olan mülki idare teşkilatının yukarıdan gelen genelge, talimat ve yazıları hayata geçirirken İstanbul ili Bayrampaşa Kaymakamlığı koordinasyonunda salgınla mücadele kapsamında yapılan çalışmalar örnek olaylar ve rakamlarla açıklanacaktır. Kaymakamlık koordinasyonunda yapılan çalışmaların etkinlik ve başarı değerlendirmesi ayrı bir çalışma konusudur.

1. COVID-19, SALGINLA MÜCADELE SÜRECİ, TÜRKİYE’DE MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN KOORDİNASYON ROLÜ

1.1 Covid-19

“Koronavirüsler (CoV), soğuk algınlığı gibi toplumda yaygın görülen, kendi kendini sınırlayan hafif enfeksiyon tablolarından, Orta Doğu Solunum Sendromu (Middle East Respiratory Sendrome, MERS) ve Ağır Akut Solunum Sendromu (Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS) gibi daha ciddi enfeksiyon tablolarına neden olabilen büyük bir virüs ailesidir. (T.C Sağlık Bakanlığı, 2020a, s.5). Koronavirüsler hayvanlarda ve insanlarda hastalığa neden olmaktadır. Daha önce insanlarda tanımlanmayan yeni koronavirüs hastalığına SARS-CoV2 virüsü neden olmaktadır.

Yeni Koronavirüs Hastalığı (Covid-19), ilk olarak Aralık 2019’da Çin’in Wuhan bölgesinde ortaya çıkmıştır. Solunum yolu belirtileri gelişen bir grup hastada 7 Ocak 2020’de daha önce insanlarda belirlenmemiş yeni bir koronavirüs olarak tanımlanmış ve 12 Şubat 2020 itibari ile bu hastalığın adı COVID-19 olarak kabul edilmiştir (Altın, 2020). Hastalık semptomları arasında yüksek ateş, öksürme, nefes almada güçlük ve koku algısı kaybetme olup, hastalık ölümlere sebep olabilmektedir. Dünya Sağlık Örgütü’nün Covid-19 raporuna göre ölüm vakaları genellikle ileri yaştaki ya da hipertansiyon, diyabet, kanser, kronik akciğer

hastalıkları gibi rahatsızlıkları olan bireylerde görülmüştür (T.C. Sağlık Bakanlığı Covid-19 Rehberi, 2020). Covid-19 büyük ölçüde enfekte kişilerden saçılan tükürük parçacıkları ve el ile temas yoluyla bulaşmaktadır.

Salgın başlangıçta Wuhan'daki deniz ürünleri ve hayvan pazarında bulunanlarda tespit edilmiştir. Daha sonra insandan insana bulaşarak Çin'in Wuhan kentinde önce başlayarak, Hubei ve tüm eyaletlere yayılmıştır. İlerleyen zamanlarda Avrupa (İtalya, İspanya), Kuzey Amerika (ABD) ve Asya-Pasifik'te yer alan çeşitli ülkelerde (Tayvan) ciddi vaka artışları görülməsi üzerine Dünya Sağlık Örgütü tarafından 11 Mart 2020'de pandemi (küresel salgın) ilan edilmiştir.

1.2. Dünya'da ve Türkiye'de Salgınla Mücadele Süreçleri

Çin'in Wuhan kentinde ortaya çıkan yeni tip koronavirüs bugün itibarıyla (22 Mayıs 2021) dünyanın her yerinde görülen bir pandemiye dönüşmüştür. Dünya Sağlık Örgütü'nün verilerine göre bugüne kadar dünya genelinde 166.346.469 kişiye Covid-19 tanısı koyulmuş ve 3.449.117 kişi yaşamını yitirmiştir (DSÖ, 2021). Sırasıyla, Amerika Birleşik Devletleri (32.762.914), Hindistan (26.530.132), Brezilya (15.970.949), Fransa (5.820.918), Türkiye (5.178.648) en çok vaka görülen ilk beş ülkedir. Bu ülkeleri vaka sayısı olarak Rusya, İngiltere, İtalya, Almanya, İspanya, Arjantin ve Kolombiya gibi ülkeler takip etmektedir. Nüfus, test ve tanı sayıları, sağlık hizmetlerinin kapasitesi, alınan tedbirlerin kapsamı gibi birçok parametreye bağlı olarak ülkelerin ölüm sayıları vaka sayılarına göre farklılık göstermektedir (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2020). En fazla ölümün gerçekleştiği ülkeler sırasıyla ABD (583.696), Brezilya (446.309), Hindistan (299.266), Meksika (221.256), İngiltere (127.716), İtalya (125.153), Rusya (118.482), Fransa'dır (107.403). Türkiye'de Covid-19'dan ölen kişi sayısı 46.071'dir. (DSÖ, 2021)

Salgının Çin'de ortaya çıktıktan üç ay gibi kısa sürede tüm dünyada görülmesi ve Covid-19 vaka sayılarıyla birlikte ölümlerin hızla artmasıyla ülkeler salgınının yayılımını durdurulması için birçok önleyici tedbir almıştır. Bunun sonucu olarak da küresel çapta sağlık, eğitim, sosyal hayat, kültür, turizm, ulaşım, spor, güvenlik vb. gibi pek çok alanda tedbirlerin önemi ortaya çıkmıştır. Ülke yönetimleri tarafından sosyal ve kültürel faaliyetler tüm dünyada ertelenmeye başlamıştır. Yüksek katılımlı festival, fuar, konser, organizasyon ve kongreler iptal

edilmiş veya ertelenmiştir. Örneğin, 15 Mart'ta ABD'de 50 kişi ve üzeri katılımcılı tüm etkinliklerin 8 hafta boyunca yasaklandığı duyurulmuştur (Budak ve Korkmaz, 2020). Birçok ülke tarafından ülkelerarası uçuşlar durdurulmuş ve riskli ülkeler ile sınır kapıları kapatılmıştır. Salgının tespit edildiği ülkelerde toplum sağlığını korumak için geniş çaplı karantina ve seyahat yasakları getirilmiştir (Acar, 2020;). İtalya ve Fransa gibi bazı ülkelerde olağanüstü hal ilan edilerek bazı bölgelerde veya ülke genelini kapsayan karantina kararı alınmıştır. Çin, Japonya, İran, Fransa gibi birçok ülkede eğitime ara verilmiş ve uzaktan eğitime geçilmiştir (Zeren ve Hızarcı, 2020). Ayrıca Avrupa Birliği üyesi olan çoğu ülkede, İtalya Ulusal Ligi Seria A gibi futbol ligleri ertelenmiş ya da seyircisiz olarak maçlar oynanmaya başlamıştır. Aynı şekilde UEFA tarafından düzenlenen Şampiyonlar Ligi ve UEFA Avrupa Ligi maçları seyircisiz oynanmıştır. Japonya'da yapılacak olan 2020 olimpiyatları ile 2020 Avrupa Futbol Şampiyonası bir sonraki yıla ertelenmiştir.

Dünyadaki Covid-19 salgınına önleyici tedbirlere benzer şekilde Türkiye de hızlı bir şekilde hayatın birçok alanında etkili olan salgını kontrol altında tutmak için tedbirler alınmıştır. Öncelikle, salgının bilimsel bir yaklaşımla yönetilmesi için 10 Ocak 2020 tarihinde Koronavirüs Bilim Kurulu oluşturulmuştur. Salgının ülkeye girişinin engellenmesi için havaalanlarında ve sınır kapılarında önlemler alınmıştır. İlk vaka 11 Mart 2020 tarihinde İstanbul'da görülmüştür. İlk vakanın görülmesinden hemen sonra eğitime ara verilerek uzaktan eğitime geçilmiş, kamu çalışanlarının yurt dışına çıkışları özel izne tabi olmuş, tüm spor müsabakalarının seyircisiz oynanmasına karar verilmiş, hastalığın yaygın olarak görüldüğü bazı ülkeler ile uçuşlar durdurulmuş, kültür-sanat etkinlikleri, toplantı ve kongreler ertelenmiştir (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2021). Küresel salgının ekonomiye, güvenliğe, turizme, ticarete, çalışma hayatına ve gündelik yaşama yönelik doğuracağı olumsuz etkileri en aza indirmek için Hükümet tarafından "Ekonomik İstikrar Kalkanı" paketi 18 Mart 2020 tarihinde açıklanmıştır. 22 Mart 2020 tarihinde 65 yaş ve üstü ile kronik rahatsızlığı bulunanlara sokağa çıkma kısıtlaması getirilmiştir. Daha sonraki süreçte 20 yaş altı olanlar da bu kapsama alınmıştır. Kamu çalışanları için hizmeti aksatmayacak şekilde uzaktan çalışma ve dönüşümlü çalışma gibi esnek çalışma yöntemleri getirilmiştir. 30 büyükşehir ile Zonguldak iline 15 gün için araç giriş çıkışı sonlandırılmış ve daha sonra bu şehirlerde hafta sonu sokağa çıkma kısıtlaması getirilmiştir. Bu süreçte hayatın her alanını kapsayan düzenlemeler yapılmış ve tüm illerde pandeminin yerinden

yönetilmesi için İl Salgın Kurulları oluşturulmuştur. Yıl boyunca vaka ve ölüm sayılarını dikkate alarak farklı derecede kısıtlama ve önlemler hayata geçirilmiş ve süreç yönetimi boyunca bölgelere göre tedbirler farklılık göstermiştir. Türkiye'nin bir yılı aşkın süredir yürüttüğü koronavirüsle mücadele süreci, Bakanlık genelgeleri incelendiğinde aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

- Karşılama ve Baskılama Dönemi (31 Ocak 2020 - 31 Mayıs 2020)
- Kontrollü Sosyal Hayat Dönemi (1 Haziran 2020 - 17 Kasım 2020)
- Yoğunlaştırılmış Tedbir Dönemi (18 Kasım 2020 – 1 Mart 2021)
- Kontrollü Normalleşme Dönemi (2 Mart 2021 – 14 Nisan 2021)
- Kısmi Kapanma Dönemi (15 Nisan 2021 – 27 Nisan 2021)
- Tam Kapanma Dönemi (29 Nisan 2021 – 17 Mayıs 2021).
- Kontrollü Normalleşme Dönemi (18 Mayıs 2021- Devam ediyor)

1.3 Türkiye’de Mülki İdare Sistemi ve Mülki Amirlerin Koordinasyon Rolü

Türkiye’de taşra yönetimi “yetki genişliği” esasına dayanan “mülki idare sistemi” ile Osmanlı’dan bu yana 150 seneyi aşkın bir süredir yürütülmektedir. 1982 Anayasası’nın 126. Maddesine göre, Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerde diğer kademeli bölümlere ayrılır. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu ile de il ve ilçe yönetimleri belirlenmiştir. Bu ilkelere göre oluşturulan Türk kamu yönetiminin taşra yapılanmasında Devletin ve hükümetin temsilcisi konumunda “mülki idare amirleri” görev yapmaktadır (Çapar, 2011). Mülki idare amirleri il idare sisteminin temelini oluştururlar. Bazı kamu hizmetlerini doğrudan yürüttükleri gibi aynı zamanda her bakanlığın il müdürlüklerini kontrol ve koordine ederler (Şenel 2014). Mülki amirler genel idarecilerdir ve onların temel görevi il idaresini merkezi idare adına denetim, koordinasyon ve planlanmasıdır. Yerel düzeyde en üst karar verici konumunda olan mülki amirler, devletle vatandaş, merkezi idare ile yerel yönetimler ve yerel seviyedeki kurumların koordinasyonunda önemli bir yere sahiptir (Karasu, 2003). “Zira mülki yönetim sisteminin varlık nedenlerinden biri taşrada genel yönetim adına yürütülecek kamu hizmetlerinin etkili, verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak, bu amaçla kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdüm ve koordinasyon sağlayarak aynı amaç doğrultusunda yönlendirilmesini yönetmektir” (Boztepe, s.23, 2018).

5442 sayılı Kanun'un 9. Maddesinde valilerin hukuki durumları, görev ve yetkileri belirlenmiştir. İl İdaresi Kanunu'na göre il idaresinin başı validir ve vali ilde Cumhurbaşkanının temsilcisidir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verirler. Valiler kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararları gibi mevzuatın neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve hükümet kararlarını, talimat ve emirleri yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir. Valiler bu görevlerini yerine getirebilmek için genel emir çıkarabilir (5442 sayılı İl İdaresi Kanunu md. 9/Ç). Valiler, koronavirüsle mücadelenin koordinasyonunda özellikle yukarıda belirtilen yetkilerini çok sık kullanmışlardır. Gerek 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu hükümlerinin uygulanmasında gerekse de süreç boyunca İçişleri Bakanlığı tarafından gönderilen 250'den fazla genelgenin hayata geçirilmesinde İl İdaresi Kanunu'na göre valilerce yetki genişliği esasına dayanan emir ve talimatlar verilmiştir.

İl İdaresi Kanunu'nun 24. ve 25. Maddeleri yine Valilerin koordinasyon yetkileri ile ilgilidir. Vali, yılda dört defadan az olmamak üzere lüzum gördüğü zamanlarda idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenlenmesi, teşkilatın ahenkli çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla idare şube başkanlarını, kaymakamları, belediye, ziraat ve ticaret odası başkanlarıyla diğer memurları heyet halinde toplar. Bu görüşmelerde istihsalin artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, umumi refahın sağlanması gibi konular üzerinde gerekli tedbirler planlı hale getirilir. Koronavirüs salgınının kontrol altına alınması için ilgili vali/kaymakam başkanlığında toplanan İl Hıfzıssıhha Kurulları ve genelgeler ile oluşturulan İl Pandemi Kurulları valilerin koordinasyon görevlerinin somut birer örneğidir. Valiler, ilin yönetim, ekonomi, sağlık ve sosyal yardım, kültür ve bayındırlık işleriyle ilgili hizmetlerin ahenkli olarak yürütülmesi için alınması gereken en uygun tedbirler görüşülmek üzere kaymakamları yılda bir defa toplantıya çağırır (5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, md. 25). Örneğin, İstanbul'da Covid-19 ile mücadele çalışmalarının planlanması, bulaşın yayılımının engellenmesi ve genelgelerin il içerisinde uyumlu bir şekilde uygulanması amacıyla İstanbul Valisi başkanlığında birçok kez yüz yüze veya çevrimiçi toplantılar 39 ilçe kaymakamı ve ilgili idare şube başkanlarının katılımı ile yapılmıştır.

Mülki idare sisteminde ilçe idaresinin başı Kaymakamdır (5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, md.27). Kaymakam valinin emri altında çalışır ve benzer görevler icra eder. 5442 Sayılı Kanun, kaymakamlara valiler gibi güvenlik ve asayişin sağlanması, kurumların denetim ve koordinasyonu, eğitim, sağlık, tarım, kırsal kalkınma projeleri ve sosyal yardımlar gibi birçok görev yüklemiştir (Şenel, 2014). Bu yazılı görevlerin yanında mülki amirlerin bulundukları yörenin ekonomik kalkınma, sosyal ve kültürel olarak gelişimin sağlanması gibi liderlik rolleri vardır. Kaymakamların liderliğinde kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları pandemi süreçlerinin yönetilmesinde yakın işbirliği içerisinde çalışmışlardır. Koronavirüsle ilgili genelgelerle, kaymakamların başkanlığında farklı aktörleri bir araya getiren İlçe Salgın Takip Kurulu, Filyasyon Çalışmaları Takip Kurulu, Vefa Sosyal Destek Grubu ile Hayvan Besleme Grupları'nın çalışmaları bu koordinasyon görevlerinin somut birer örneğidir.

Mülki amirler çok yönlü ve birlikte çalışmayı gerektiren, sağlık krizi yönetimi olarak da adlandırabileceğimiz koronavirüs ile mücadele sürecinde önemli görevler üstlenmişlerdir. Bu görevlerini ifa ederken yasal dayanak olarak başta T.C. Anayasası, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'ndaki yetkilerini kullanarak sorumluluklarını yerine getirmişlerdir. Ayrıca, pandeminin başından beri İçişleri Bakanlığınca gönderilen 250'den fazla genelge, bakanlıklardan gelen birçok yazı ve talimat il/ilçe düzeyinde alınan karar ve uygulanan tedbirlerin yol göstericisi olmuştur.

2. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

Türk idare sisteminin taşra yapılanmasında mülki idare amirlerine yazılı ve yazılı olmayan önemli görevler verilmiştir. Bürokratik işleyiş içerisinde taşra idaresinin başı olarak genel iş ve işlemlerinin sevk ve idaresini yürüten mülki amirlere kriz dönemlerinde önemli liderlik görevi düşmektedir. Bir salgın acil durum yönetimi olan Covid-19 ile mücadele sürecinde vali/kaymakamlar önemli rol üstlenmiştir. Türkiye'de salgınla mücadelenin başarılı bir şekilde yürütülmesinde mülki amirler etkili olmuştur. Pandemi sürecinin yönetiminde mülki idarenin koordinasyon rolü ön plana çıkmıştır. Bu çalışma, bürokratik işleyiş içerisinde hızlı karar alma ve uygulama ile birçok aktörün bir arada uygulama çalışmasını gerektiren, pandemi ile mücadele sürecinin yönetilmesinde mülki idare amirlerinin oynadıkları koordinasyon rolünün önemini incelemeyi amaçlamıştır.

Çalışmada koronavirüsle mücadele kapsamında mülki idare amirlerinin koordinasyon rolü incelenmiştir. Araştırma evrenini oluşturan 81 il ve 922 ilçe içerisinde Bayrampaşa ilçesi örneklem olarak seçilmiştir. Bayrampaşa İlçesi covid-19 salgınının en yoğun olarak görüldüğü yerlerdendir. Ayrıca üçyüz bine yakın nüfusuyla İstanbul'da 39 ilçe içerisinde orta büyüklükte bir ilçedir. Bayrampaşa Kaymakamlığının pandemi süreçleriyle ilgili yapmış olduğu kapsamlı çalışmalar mülki idarenin koordinasyon rolünün incelenmesi için gerekli veriyi vermektedir.

Çalışmada nicel analiz yöntemi uygulanmıştır. Bayrampaşa Kaymakamlığı koordinasyonunda Mart 2020-Nisan 2021 tarihleri arasında yapılan çalışmalarla ilgili veriler toplanarak tedavi, filyasyon, izolasyon (karantina), genel önleyici tedbirler, denetim, vefa sosyal destek çalışmaları ve aşı çalışmaları şeklinde kategori başlıklarında sınıflandırılmıştır. Her bir başlıkla ilgili yapılan çalışmalar incelenerek hiyerarşik yönetim anlayışına uygun olarak yayınlanan genelgeler doğrultusunda Bayrampaşa Kaymakamlığının biyolojik afet covid-19 pandemisinde mülki idarenin sürece hızlı adaptasyonu, koordinasyonun ve gereken uygulamaları gerçekleştirme kapasitesi ortaya konmuştur.

Çalışma, koronavirüs kapsamında mülki idarenin koordinasyon rolünü inceleyerek literatüre katkı verecektir. Çalışma Bayrampaşa Kaymakamlığının koordinasyonunda yürütülen salgın yönetimiyle ilgili olup diğer kaymakamlıklarla farklı yönetim şekilleri sergilenebilmektedir. Bununla birlikte Kaymakamlık tarafından yürütülen pandemi süreçlerinin etkinliği ve verimliliği başka çalışmalar gerektirmektedir.

3. BAYRAMPAŞA İLÇESİ

3.1 Coğrafi Konumu, Nüfusu ve Sosyo Ekonomik Durumu

Bayrampaşa ilçesi 09.05.1990 tarihinde 3644 Sayılı Kanun ile Eyüp ilçesinden ayrılarak kurulmuştur. Zeytinburnu, Eyüpsultan, Esenler ve Gaziosmanpaşa ilçeleri ile çevrili olan Bayrampaşa ilçesinin 11 mahallesi bulunmaktadır. Coğrafi olarak küçük bir yerleşime sahip olan ilçenin yüzölçümü yaklaşık olarak 9,6 km²'dir. TÜİK rakamlarına göre Bayrampaşa nüfusu 2020 yılında 269.950 kişidir. Bu nüfus 135.664 erkek ve 134.286 kadından oluşmaktadır. Kilometrekareye düşen 28.119 kişi ile İstanbul'un en yüksek nüfus yoğunluğuna sahip ilçelerinden birisidir. İlçe nüfusunun yaklaşık %45'ini balkan kökenli, %55'lik

kısmını ise Karadeniz illeri başta olmak üzere diğer illerden göç ile gelip yerleşmiş olan vatandaşlar oluşturmaktadır. Göçmen ailelerin yoğun olarak yaşadığı mahallelerde aile apartmanı şeklinde yerleşim ve yakın akrabalık ilişkileri vardır.

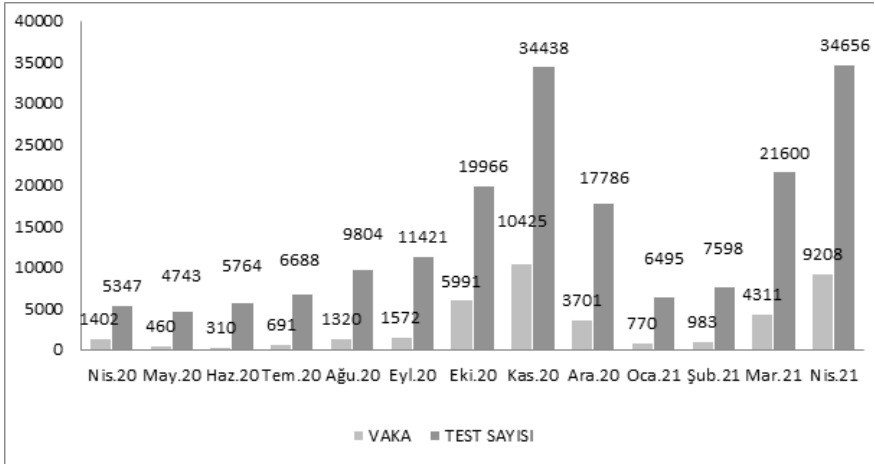
İstanbul'un ulaşım ağlarının kesişme noktasında olması, tüm bölgelere doğrudan ulaşımın sağlanması, çeşitli iş yerlerine sahip olması ve eğitim, alışveriş, sosyal donatı gibi çevre ilçelere göre daha iyi imkanlara sahip olması nedeniyle gün içerisinde hareketli nüfus 600.000'i geçmektedir. İlçede bulunan toplam 26 sanayi sitesi, Mega Center Kuru Gıda Hali, Yaş Sebze Meyve Hali, İstanbul Şehirlerarası Otogarı ve Forum AVM gibi İstanbul'un en işlek alışveriş merkezi gün içerisinde nüfus hareketliliğini arttırmaktadır. (Bayrampaşa Kaymakamlığı Brifingi, 2021)

3.2 Kaymakamlık Personel Sayısı

Bayrampaşa kaymakamlığı ilçe yapılanması içerisinde birçok kamu kurum ve kuruluşu ile koordinasyonu sağlayarak çeşitli kamu hizmetlerinin yürütmektedir. Kaymakamlık bünyesinde yer alan az sayıdaki Yazı İşleri Müdürlüğü personeli ile kurumlar arası yazışmalar yapılmakta ve işlerin yürütümü takip edilmektedir. Yazı işleri müdürlüğü; 1 yazı işleri müdürü, 1 şef, 2 veri hazırlama ve kontrol işletmeni, 1 şoför, 2 hizmetli ve 6 adet diğer kurumlardan geçici olarak görevli personel ile hizmet vermektedir (Bayrampaşa Kaymakamlığı Brifingi, 2021).

4. COVID-19'LA MÜCADELE KAPSAMINDA BAYRAMPAŞA KAYMAKAMLIĞI KOORDİNASYONUNDA YAPILAN FAALİYETLER

11 Mart 2020 tarihinde ilk vakanın görülmesiyle birlikte tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de pandemi ile mücadelede kapsamlı bir çalışma içerisine girilmiştir. Hastalığın bir tedavi yöntemi ve başlangıçta aşısı olmadığı için hükümetin temel amacı salgının yayılım hızını kontrol altında tutabilmektir (Güngör, 2020). Salgının başlangıç tarihinden bugüne kadar Bayrampaşa ilçesinde yapılan test ve vaka sayıları Grafik-1'de gösterilmiştir. Salgın, üç ayrı dönemde (Nisan 2020, Aralık 2020 ve Nisan 2021) pik yapmış olup en çok pozitif vaka Kasım ayında 10.425 kişide görülmüştür. 13 aylık dönemde 186,306 PCR testi yapılmış ve toplam 41.144 pozitif vaka görülmüştür.



Grafik-1: Bayrampaşa İlçesi Aylık PCR Testi ve Vaka Sayıları

Kaynak: İlçe Sağlık Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Sağlık başta olmak üzere hayatın birçok yönünü etkileyen Covid-19 ile mücadele çok yönlü bir çalışma gerektirmektedir. Ülkemiz insan odaklı bir yaklaşımla Covid-19 ile mücadelede filyasyon ve Vefa Sosyal Destek çalışmaları gibi farklı mücadele yöntemleri geliştirmiştir. Kaymakamlığın koordinasyonunda Bayrampaşa’da pandemi sürecinin yönetilmesinde yedi ana başlık altında mücadele yapılmıştır:

- Tedavi
- Filyasyon
- İzolasyon (Karantina)
- Genel Önleyici Tedbirler
- Denetim
- Vefa Sosyal Destek Çalışmaları
- Aşı Çalışmaları

4.1. Tedavi

“Türkiye’nin sağlık otoritesi olan Sağlık Bakanlığı, salgın sürecinin başlaması ile birlikte hemen organize olmuş ve gerekli tedbirleri almıştır.” (Güngör, 2020, s.830). Pandemiye hazırlık aşamasında Bayrampaşa Devlet Hastanesi’nde 17.03.2020 tarihinde Covid-19 salgını nedeni ile pandemi hastanesi olacak şekilde gerekli çalışmalar başlatılarak esnek çalışma usulü ile ekipler oluşturulmuş,

fiziki alanlar salgın hastalık tedbirleri kapsamında dizayn edilmiş, çalışanlar için gerekli koruyucu ekipmanlar Sağlık Bakanlığı ve birçok kurumdan temin edilmiş, salgın hastalık durumu ciddiyetle değerlendirilerek proaktif tedbirler ivedilikle hem idari hem de tıbbi alanlarda alınmıştır. Covid servislerinde sorumlu hekimler, hemşireler ve diğer personeller virüs yükü maruziyeti düşünülerek bu doğrultuda planlanmıştır. Tedavi algoritması Sağlık Bakanlığı'nın yayınladığı rehber doğrultusunda oluşturulmuştur. Hastane yataklı servis hizmetlerinin yanında rutin sürekliliği olması gereken poliklinik ve acil sağlık hizmetleri alanları da pandemiye uygun hale getirilmiştir. Artan Covid-19 hasta tedavi ihtiyacına binaen ameliyathane, endoskopi, fizik tedavi vb. hastane hizmetleri zaman zaman durdurularak personeller Covid-19 hasta takip ve tedavisinde görevlendirilmiştir.

Yaklaşık bir yıl önce planlaması ve yapımı başlatılan, hastane bütçesinin haricinde yerel dinamikler ile yapımı tamamlanan 12 yataklı ikinci basamak yoğun bakım ünitesi 19.10.2020 tarihinde Covid-19 hastaları için hizmete açılmıştır.

İstanbul metropol şehir olarak birçok hastaneye sahip olmakla birlikte ilçede mevcut olan üç hastanede Covid-19 hastalarının tedavileri yapılmaktadır. **Tablo-1'**de ilçedeki hastanelerde tedavi edilen hastalarla ilgili veriler gösterilmiştir.

Tablo-1: Bayrampaşa İlçesi Hastane Tedavi Verileri

HASTANE ADI	ALINAN NUMUNE (PCR) SAYISI	YATAN HASTA	YOĞUN BAKIM YATAN HASTA	ENTÜBE HASTA
Bayrampaşa Devlet Hastanesi	89.441	2.140	165	70
Özel Baypark Hospital Hastanesi	25.117	757	286	166
Özel Kolan Hospital Hastanesi	18.456	641	182	137

Kaynak: İlçe Sağlık Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

İlçedeki hastanelerin yanı sıra birinci basamak sağlık hizmeti veren 20 Aile Sağlığı Merkezinde görevli 85 aile hekimi ve 78 aile sağlığı çalışanı hastalara tanı konulması ve pozitif çıkan hastaların takibi ile ilgili çalışmaktadır. Kaymakam

başkanlığında toplanan İlçe Salgın Takip Kurulu tarafından aile hekimlerinden karantina kurallarına uyulması ile ilgili vatandaşları telefon ile aramaları istenmiştir.

4.2. Filyasyon

“Filyasyon, bulaşıcı hastalıklar görüldüğünde koruma ve kontrol önlemlerinin alınması amacı ile kaynağın tespiti ve temaslıların belirlenmesi için yapılan bütün çalışmalardır” (Sağlık Bakanlığı, 2020b, s.15). Bu çalışmaların sonucunda Sağlık Bakanlığı ekiplerince tespit edilen vakalar ve vakaya temas etmiş olma ihtimali olan kişiler kayıt altına alınmakta ve bu kişiler için izolasyon süreci başlamaktadır.

Tüm dünyayı kasıp kavuran, ülkemizi de etkisi altına alan Covid-19 pandemisinin ülkemizdeki ilk vakası 11 Mart 2020 tarihinde görülmüştür. Bununla birlikte, İlçe Sağlık Müdürlüğünde pandemiye dair hummalı bir çalışma başlamıştır. 14/03/2020 tarihinde ilçedeki ilk temaslı ile başlayan filyasyon çalışmaları, 23/03/2020 tarihinde ilk pozitif vakanın görülmesiyle büyüyerek devam etmiştir. Böylelikle ilçedeki Covid-19 pandemisine dair ilk dalga başlamış ve 23/04/2020 tarihinde en yüksek günlük vaka (71 vaka, 177 temaslı) seviyesine ulaşmıştır.



Grafik 2: Bayrampaşa İlçesi Filyasyon Sayıları

Kaynak: İlçe Sağlık Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

İçişleri Bakanlığı'nın 30.07.2020 tarihli ve 12682 sayılı emirleri ve İl Hıfzıssıhha Kurulu'nun 30.07.2020 tarihli ve 77 sayılı kararı doğrultusunda; hasta, yatan hasta, ağır hasta ve izolasyondaki kişi sayısındaki değişimin birebir takip

edilerek daha hızlı ve etkili ulaşabilmek amacıyla Kaymakamlık Makamı'nın 07.08.2020 tarihli ve 2512 sayılı onayı ile Filyasyon Çalışmaları Takip Kurulu oluşturulmuştur. Kurulun koordinasyonunda aşağıdaki filyasyon çalışmaları İlçe Sağlık Müdürlüğüne yürütülmüştür. İlçe Sağlık Müdürlüğünden alınan bilgilere göre;

- İlçedeki 2. dalga Covid-19 vaka artışı Ekim-2020 de başlamış olup, günlük vaka sayısı 14/11/2020 tarihinde en yüksek günlük (447 vaka, 658 temaslı) seviyesine ulaşmıştır. İkinci dalganın başlaması ile İlçe Sağlık Müdürlüğü iş ve işlemlerine de farklılıklar gelmiştir.

- SiNA (Sağlıkta İstatistiksel ve Nedensel Analizler) uygulaması ile ilçe filyasyon ve izlemelerine dair sayısal ve oransal takipler yapılmaya başlanmıştır. Filyasyon süresi, günlük yapılan vaka ve temaslı sayısı, aile hekimliği izlem sayıları, hastanelerde yapılan günlük izlem sayılarının takipleri yapılmaya başlanmıştır. Buna göre, 2020-2021 yılları içerisinde 41.144 vaka ve 61.719 temaslı olmak üzere toplam 102.863 vatandaş ekiplerce yerinde ziyaret edilerek filyasyon işlemi yapılmıştır (Grafik-2).

- Sağlık Bakanlığınca geliştirilen MİZ (Mekânsal İş Zekâsı) uygulaması ile filyasyon ekiplerinin haritadaki yerlerinin ve mesafelerinin takipleri yapılmaya başlanmış ve böylece ekiplerin yerinde çalışma yaptıkları görülmüş ve telefonla filyasyonun önüne geçilmiştir.

- İlçe Sağlık Müdürlüğü binası tamamen çağrı merkezine dönüştürülerek 14 hat ile vatandaşların soru ve sorunlarına daha hızlı çözüm sunulmuştur. 112-Hastane Koordinasyon sistemi ile pozitif vaka ve temaslıların 112 hattına ilettikleri Covid-19'a dair soru ve sorunları iletişime geçilerek çözüme kavuşturulmuştur. Bu süreçte, Filyasyon ekiplerince temaslılardan semptom başlayanların numuneleri alınmış, pozitif vakaların ilaçlarıyla ilgili soruları cevaplanmış ve genel Covid-19 bilgilendirmesi yapılmıştır.

- E-rapor ve e-reçete sistem kullanımı için filyasyon ekiplerinde görevli doktorlara tanımlama yapılmıştır. Bununla birlikte e-rapor sistemi ile iş göremezlik raporu düzenlenmeye, E-reçete sistemi ile de ilaç reçete edilebilmeye başlanmıştır.

- İSDEM (İl/İlçe Salgın Denetim Merkezi) sisteminin kurulmasıyla birlikte İlçe Sağlık Müdürlüğüne hekim görevlendirmesi yapılmış ve izolasyondaki

vatandaşların ekiplerce denetimine ve izolasyon kurallarına uymayanlara cezai yaptırımlar uygulanmaya başlanmıştır.

- ASAL (Asker Alma) taramalarına pandemi başlangıcından beri olduğu gibi her celp döneminde PCR numunesi alımları yapılarak devam edilmiştir.

- İkinci TÜİK taraması, Sağlık Bakanlığınca HSYŞ'ye (Halk Sağlığı Yönetim Sistemi) girilen rastgele seçilmiş adreslerde, kabul eden vatandaşlardan kan ve PCR numunesi alınarak gerçekleştirilmiştir.

- Üçüncü TÜİK taraması, Sağlık Bakanlığınca HSYŞ'ye girilen rastgele seçilmiş adreslerde, kabul eden vatandaşlardan kan ve PCR numunesi alınarak gerçekleştirilmiştir.

- Covid-19 Rehberinde yapılan düzenleme ile izolasyondaki temaslı vakaların izolasyonlarının sonlanabilmesi için 7. gün kontrol PCR numuneleri alımlarına başlanmıştır.

- Kaymakamlık kararı ile otele yerleştirilen evsiz vatandaşların PCR numuneleri alınmış ve sağlık kontrolleri yapılmıştır. Ayrıca, İngiltere'de ortaya çıkan yeni Covid-19 mutasyonu nedeniyle ülkemize İngiltere'den gelen kişilerin izolasyonuna gerek evlerinde gerekse otellerde başlanmış ve bu kişilerin fiyasyonları yapılarak PCR numuneleri alınmıştır.

- Bu süreçte fiyasyonda görevli ekip sayısı 38 ekibe kadar yükselmiş olup, İlçe Sağlık Müdürlüğü binasında da ayrı 2 fiyasyon ekibi oluşturularak temaslı vatandaşlardan semptomu başlayanların numune alımlarına hız katılmıştır.

- İzolasyondaki vatandaşların nakli için araçlardan birine seperatör takılarak süreç boyunca pozitif vakaların izolasyon yurduna nakli sağlanmıştır.

- İstanbul Valiliği'nin ve Kaymakamlığın koordinasyonunda çeşitli kurumlardan (Bayrampaşa Belediyesi, İlçe Mili Eğitim Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, İŞKUR, YİKOB) oluşturulan fiyasyon ekiplerine araç ve şoför desteği sağlanmıştır. Süreç içerisinde fiyasyonda görevli araç sayısı 33 araca, şoför sayısı ise 41 şoföre kadar yükselmiştir.

- Ağustos ve Eylül ayında koronavirüs vaka sayılarının yeniden artma eğilimi göstermesi üzerine, İlçe Fiyasyon Çalışmaları Takip Kurulu tarafından artan vaka

oranlarının nedenlerinin anlaşılması için bir anket yapılması kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda İlçe Sağlık Müdürlüğü'nün fiyasyonda görevli doktorları tarafından PCR testi pozitif çıkan 200 hasta telefonla aranmıştır. Hastaların meslekleri, virüsü nereden kapmış oldukları ve virüsün kimden bulaşmış olduğunu düşündükleri sorulmuştur. Üç soruya verilen cevaplar da birbiri ile ilişkili çıkmıştır. Buna göre PCR testi pozitif çıkan en çok %28 ile ev hanımları olmuştur. Aynı şekilde bulaşın en çok olduğu ortamın %37 ile ev ortamı ve %16 ile işyeri ortamı olduğu anlaşılmıştır. Paralel olarak, hastaların %29'u bulaşın aile içinden ve %15'i iş arkadaşından bulaştığını düşünmektedir. Yapılan bu anket çalışması sonucuna göre fiyasyon çalışmalarında ve bilgilendirme toplantılarında vatandaşlar özellikle aile içi bulaşın engellenmesi için dikkatli olmaları konusunda uyarılmıştır. Benzer şekilde, Kasım ayı içerisinde ikinci dalganın başlaması ile birlikte Sağlık Bakanı Dr. Fahrettin Koca ve diğer Koronavirüs Bilim Kurulu üyeleri yaptıkları açıklamalarda birçok kez aile içi bulaşın önemine dikkat çekmişlerdir. Bakan Fahrettin Koca (2020) 22 Aralıkta sosyal medya hesabından virüsün bulaşma yollarının değiştiğini ve ev içi bulaşın %85 seviyelerine kadar yükseldiğini belirterek vatandaşları dikkatli olmaları hususunda uyarmıştır.

4.3 İzolasyon (Karantina)

Karantina veya izolasyonun amacı, hastanın veya hastaya temas etmiş olan kişilerin başkalarına da hastalığı bulaştırmaması adına ayrı bir yerde tutularak hareket alanının kısıtlanmasıdır. Covid-19 kaynaklı hastalık şüphesi olan kişilerin de izolasyona veya karantina altına alınarak diğer kişilerden ayrı bir yerde izole olmaları gerekmektedir. Bu kişiler eğer ölümcül bir risk taşımıyorlarsa, evlerinde de izolasyona alınabilirler. Evlerinde izolasyona tabi olan kişilerin kontrolü için ise denetlemeler devreye girmektedir.

İçişleri Bakanlığı'nın 30 Temmuz 2020 tarihli 12682 sayılı genelgesinin 2. Maddesinde valiliklere "izolasyona tabi tutulan kişi bilgilerinin İl Sağlık Müdürlüklerinden temin edilerek özellikle ilk 7 günlük süre içerisinde izolasyon şartlarına uyulup uyulmadığının Vali/Kaymakam ve kolluk birimlerince birebir takip edilmesi ve sıklıkla denetlenmesi" talimatı verilmiştir. Bakanlıkça, 14 Ağustos 2020 tarihli ve 13180 sayılı genelge ile de bazı vatandaşların izolasyon kurallarını ihlal ederek halk sağlığını ciddi anlamda riski attıklarının tespit edildiği, salgınla mücadelede alınan tedbirlerin sahada etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak

amacıyla İl/ilçe Salgın Denetim Merkezleri bünyesinde yerel yönetimler ve kolluk birimleri personelinin yanı sıra okul müdürleri ve öğretmenlerin, din görevlilerinin, muhtarlar ve azaların, apartman ve site yöneticilerinden temsilcilerin katılımıyla Mahalle Denetim Ekiplerinin görevlendirilmesinin sağlanması istenmektedir.

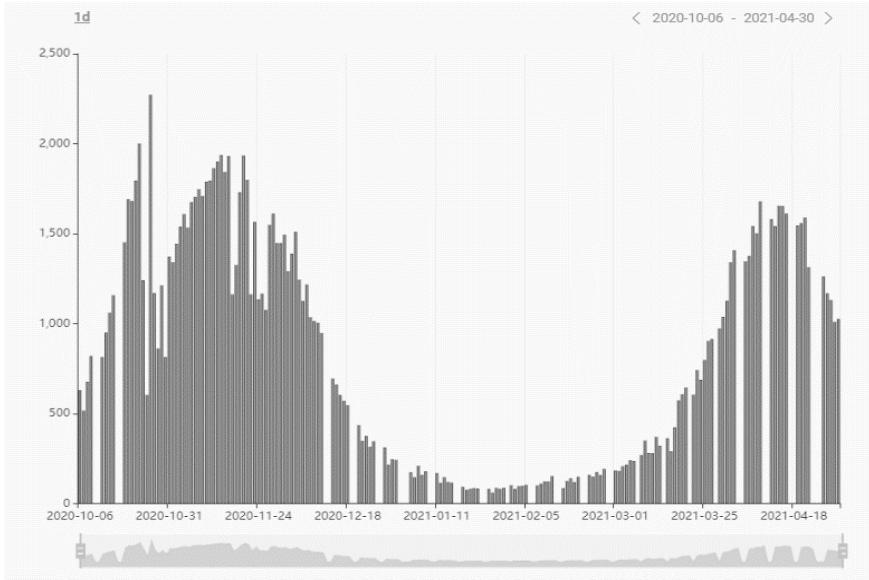
İçişleri Bakanlığının 30.07.2020 tarihli ve 12682 sayılı genelgesi ile koronavirüs salgını ile mücadele amacıyla 17.08.2020 tarihinde yürütülen denetim faaliyetlerinin tek elden yönetimi, her türlü şikâyet ve ihbarın yapılabileceği çağrı sisteminin kurulması, denetim faaliyetlerine dair merkezi veri tabanının oluşturulması, yetkilendirilmiş uzman denetim ekiplerinin kurulması vb. amaçlarla ilçelerde İlçe Kaymakamı'nın koordinasyonunda İSDEM (İlçe Salgın Denetim Merkezi) kurulmuştur.

İlçe Salgın Denetim Merkezi bünyesinde Mahalle Denetim Ekipleri oluşturulması talimatı gereğince, Kaymakamlık Makamı'nın 18.08.2020 tarihli ve 2615 sayılı onayıyla ilçedeki 11 mahallede mahalle denetim ekipleri (muhtarlar, okul müdür yardımcılar, polis memuru, zabıta memuru, imam-hatip, müezzin-kayyım dan müteşekkil) oluşturulmuş ve bu ekiplerce mahallelerde izolasyona tabi vatandaşların günlük olarak takibi sağlanmıştır. İlçedeki izolasyon ve salgın denetim çalışmaları İlçe Yazı İşleri Müdürlüğünden 5 personelden müteşekkil İlçe Salgın Denetim Merkezi koordinasyonunda 108 personelden oluşan 11 mahalle izolasyon ekibi ile yürütülmüştür. Her mahalle için iki ekip oluşturulmuş ve ekiplerin gınaşırı çalışarak hafta sonları da denetim yapmaları sağlanmıştır.

İlçe Salgın Denetim Merkezince (Kaymakamlık Yazı İşleri Müdürlüğü personelin den oluşturulmuş) Sağlık Pano Sistemi (pano.saglik.gov.tr) üzerinden noktalar halinde görülebilen vakalar günlük olarak mahalle salgın denetim ekiplerine yönlendirilmiştir. İlçe Salgın Denetim Merkezince bu vakalar her gün denetim ekiplerine atanarak bu adreslerde bulunan vatandaşların izole olup olmadıklarının kontrol edilmesi sağlanmıştır. Sağlık Bakanlığı'na ait mobil bir uygulama olan FİTAS sistemi üzerinden mahalle ekipleri tarafından bizzat adreste kontrolleri yapılmıştır. Yapılan kontroller neticesinde kurallara uyan vatandaşların "İzolasyon kurallarına uyuyor", adresinde bulunmayan vatandaşların ise "İzolasyon kurallarına uymuyor" şekilde İSDEM Sistemine kayıtları yapılmıştır.

Mahalle izolasyon denetim ekipleri tarafından 2020-2021 yılı içerisinde

yapılan kişi bazlı günlük izolasyon denetim sayıları Grafik-3'te gösterilmiştir. Mahalle denetim ekipleri, FİTAS, Sağlık Pano ve İSDEM sistemleri üzerinden kendilerine günlük atanan kontrol görevlerini yaklaşık olarak %100'lük oranda gerçekleştirerek Bayrampaşa'nın izolasyon denetimlerinde İstanbul'un en başarılı ilçelerinden birisi olmasını sağlamışlardır. Kaymakamlık tarafından Sağlık Pano uygulamasından faydalanılarak yapılan kontrollerde mahalle ekiplerince denetimlerin %85' inin 250 metre ve altından yapıldığı görülmektedir. Bu denetim sürecinde mahalle denetim ekipleri tarafından 27 Mayıs 2021 tarihine kadar 237.386 adet izolasyon denetimi yapılmış olup ilgili denetimlerde karantina kurallarına uymuyor olarak görünen 6.839 kişi tespit edilmiştir.



Grafik-3: Bayrampaşa İlçesi Kişi Bazında Mahalle İzolasyon Denetim Sayıları

Kaynak: Sağlık Bakanlığı Pano Uygulaması

Kaymakamlık tarafından karantinada olmadığı tespit edilen bu kişiler İlçe Sağlık Müdürlüğü'ne bildirilerek yapılan incelemede makul gerekçesi (hastane yatışı, refakat vb.) olmayan 766 kişi hakkında İl/İlçe Hıfzıssıhha Kurulu kararlarına aykırılıktan idari ve adli işlem uygulanmıştır. Buna ilaveten Kaymakamlık makamınca İlçe Emniyet Müdürlüğü'nce yapılan HES kodu denetimlerinde izolasyon kurallarına uymadığı tespit edilen 340 kişiye de idari ve adli işlem tesis edilmiştir. İzolasyon kurallara uymayan 1106 kişiye toplam 3.494.100 TL idari

para cezası uygulanmıştır. Ayrıca, Kaymakamlıkça bu kişiler hakkında TCK'nın ilgili maddelerine göre İstanbul Cumhuriyet Başsavcılığı'na suç duyurusunda bulunulmuştur.

4.4 Genel Önleyici Tedbirler

Genelgeler ile koronavirüs salgını ile mücadelede alınması gereken tedbirler, İl/ilçe Hıfzıssıhha Kurulları kararları ile uygulamaya konulmuştur. Genel önleyici tedbirler kapsamında Kaymakamlık Makamı'nın 30.03.2020 tarihli onayları ile il içi ve il dışı seyahat etmek isteyen vatandaşların 199, e-devlet üzerinden veya bizzat kuruma gelerek yapacakları talepleri değerlendirmek üzere 24 saat esasına göre görev yapmak üzere Seyahat İzin Kurulu oluşturulmuştur. Salgınla mücadele sürecinde İçişleri Bakanlığı e-Başvuru sistemini entegre ederek "Seyahat İzin Belgesi" modülü ile seyahat kısıtlamalarının getirildiği dönemlerde ihtiyaç sahibi vatandaşların izin talepleri alınmıştır (T.C.Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2021). Bayrampaşa Seyahat İzin Kurulu'nda Kaymakam onayıyla görevlendirilen ilçe nüfus müdürü, polis memuru, zabıta memuru, ilçe gençlik ve spor müdürü, okul müdürleri gibi kamu görevlileri görev yapmıştır. 30 Mart 2020 tarihinden itibaren seyahat izin kuruluna toplam 28.113 vatandaş başvuru yapmış olup, 9.085 başvuru onaylanmış, 19.028 başvuru ise onaylanmamıştır.

Tablo-2: Bayrampaşa İlçesi Seyahat İzin Kurulu Başvuru Verileri

Toplam Başvuru Sayısı	Onaylanan Başvuru Sayısı	Onaylanmayan Başvuru Sayısı
28.113	9.085	19.028

Kaynak: İlçe Seyahat İzin Kurulu verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Salgınla mücadelede başarının sağlanması için maske, mesafe, temizlik kurallarının yanı sıra hayatın her alanının kapsayacak şekilde belirlenen tedbirlere toplumun tüm kesimlerince titizlikle uyulması büyük önem taşımaktadır. Toplumun daha duyarlı olması için Kaymakamlığın sosyal medya hesaplarından koronavirüsle mücadele ve uyulması gereken kurallar sürekli gündeme taşınmıştır.

Kaymakamlık hizmet binası girişinde vatandaşların HES kodu sorgulaması yapılmış, binanın tüm katlarına dezenfektan konulmuş, personelin fizikî mesafeye

uygun ve maskeli olarak çalışmaları temin edilmiş, personelin HES kodları toplu olarak e-devlet üzerinden günlük olarak sorgulanmıştır. 60 yaş üstü ve kronik rahatsızlığı olan personel idari izinli sayılmış, hijyen kurallarına uyulması hususunda defaatle bilgilendirme yapılmış, vatandaşların fizikî mesafe tedbirleri çerçevesinde işlem yapmaları sağlanmıştır. Açık Kapı hizmet bankosuna pleksi plakalar monte edilerek vatandaş ile personel arasında hastalık bulaşının olmaması için tedbir alınmıştır.

Kaymakamlık koordinasyonunda, ilçedeki diğer kamu kurum ve kuruluşları pandemi ile mücadelede sosyal izolasyonun temini ile maske, mesafe, temizlik önlemlerinin hayata geçirilmesi için Sağlık Bakanlığı Bilimsel Danışma Kurulu'nun hazırlamış olduğu Covid-19 Salgın Yönetimi ve Çalışma Rehberi'ne göre birçok önleyici tedbiri uygulamıştır. Başlıca kurumlardan alınan bilgilere göre;

- *Bayrampaşa Belediye Başkanlığınca; Semt pazarlarımızda* tezgâh aralıklarının en az 3 m olması sağlanmış, pazar yerlerine pazarcı esnafı sayısının 2 katından fazla kişi girmesine müsaade edilmemiş, pazar yerlerinde yalnız gıda maddeleri satışına izin verilmiştir. Pazarcı esnafının maske ve eldiven ile satış yapmaları sağlanmış, satışa sunulan gıda maddelerinin vatandaş tarafından elle seçilmesine müsaade edilmeyerek, pazarcı esnafı tarafından poşetlenerek müşteriye verilecek şekilde satış yapılması sağlanmıştır. Pazar yerlerine, 20 yaş altı kişilerin pazarlara girişleri önlenmiştir. Kapalı pazar yerlerinin giriş ve çıkışlarına dezenfektan konularak vatandaşların kullanması sağlanmış, pazar kapanış saatleri 19:00 olarak belirlenmiş olup pazarcı esnafının bu saatten sonra satış yapmasına müsaade edilmemiştir.

- Zabıta Müdürlüğünce ilçe genelinde faaliyet gösteren marketler kontrol edilmekte, kısıtlama uygulanan zamanlarda çalışma saatlerinin 09:00 – 21:00 olacağı ile ilgili tebligatlar yapılmış olup konu ile ilgili denetimler devam etmektedir. Market ve manavların ambalajsız olarak satışa sundukları yaş sebze ve meyvelerin elle seçimi engellemeleri, market ve bakkal personeli tarafından ambalajlanarak satış yapılmasının sağlanması, market çalışanlarının “maske” ve “eldiven” kullanmaları ayrıca müşterilerin kullanabilmeleri için dezenfektan bulundurmaları, market içerisine fazla müşteri almamaları ve “Fizikî Mesafe” kuralını (1 m) müşterilerine sürekli hatırlatmaları (anons yapmaları) ve çocukların marketlere girmelerinin yasak olduğu kuralları tebliğ edilerek uygulanması

sağlanmakta ve market giriş ve çıkışlarına koronavirüs (Covid-19) bilgilendirme afişleri asılması sağlanmıştır.

- İlçe genelinde bulunan cadde, sokak, yeşil alan ve parklarda vatandaşların toplu halde bulunmamaları, spor ve yürüyüş gibi faaliyetler yapmamaları, sosyal mesafe kuralına uymaları hususunda anons yapılmak sureti ile duyurular yapılmıştır.

- İlçede faaliyetlerini sürdüren Düğün Salonu, Kafeler, Kiraathane-Kahveler, Çay Bahçeleri, Lokantalar, İnternet Kafeler, İddaa-Ganyan Bayileri, Dernek ve Lokaller, Berber ve Kuaförlerin her hafta düzenli olarak kontrolleri sağlanmış, görülen olumsuzluklara cezai işlem uygulanmış, aynı zamanda Covid-19 sorgulaması yapılan ve karantinada olması gereken vatandaşların İSDEM sorgularındaki tespiti halinde 112 müdahale ekiplerine bildirilerek bu kişiler tekrar karantinaya alınması ve karantina yurtlarına yerleştirilmeleri sağlanmıştır.

- İlçe genelindeki parklarda bulunan oturma bankları Mart ve Nisan aylarında kaldırılmıştır. Mayıs ayı itibari ile oturma bankları eski yerlerine monte edilerek sosyal mesafeli oturma sağlanabilmesi için banklara çiçeklik monte edilmiştir.

- İlçe genelindeki parklarda bulunan oyun aletlerinin düzenli olarak dezenfeksiyonu sağlanmıştır.

- Belediye Meclisi, ilgili genelge doğrultusunda Nisan, Mayıs ve Haziran aylarında toplantı yapmamıştır. Meclis toplantıları, büyük salona alınarak, sosyal mesafe kuralına göre oturma düzeni sağlanmış ve ayrıca maske ve dezenfektan dağıtılarak toplantılar gerçekleştirilmiştir.

- Nikâh salonu giriş ve çıkışları, tek sıra halinde ve sosyal mesafeye uygun giriş-çıkış için düzenlenmiş, koltukları sosyal mesafe kuralına göre bir dolu bir boş olarak düzenlenmiş, takı alanları sosyal mesafe kuralına göre düzenlenmiş, nikâh salonuna girişler HES kodu uygulaması ile yapılmış, ilgili genelgeler doğrultusunda hafta sonları nikâh programları iptal edilmiş, nikâh törenlerine 65 yaş üstü ve 15 yaş altı vatandaşlarımızın alınmaması sağlanmış, nikâh törenleri 30 kişi ile sınırlandırılmış ve nikâh salonları sık sık dezenfekte edilmiştir.

- Vatandaşları Covid-19 virüsünden korunma konusunda bilgilendirmek amacıyla on beş bin el broşürü, altmış adet afiş hazırlanarak vatandaşlara dağıtımı yapılmış ve konu ile ilgili bilgilendirme afişleri hazırlanarak ilçenin çeşitli noktalarına asılmıştır. 190 billboard, 9 led ekrandan ve sosyal medya hesaplarından, virüsten korunma yöntemleri, Vefa İletişim Merkezi'nin faaliyetleri, belediyenin salgın dönemindeki faaliyetleri ve hizmetleri duyurulmuştur.

- Sosyal medya hesapları üzerinden çocukların ve ailelerinin evde kalmalarını teşvik amacı ile çeşitli etkinlikler (kitap dağıtımı, çekiliş vb.) düzenlenmiştir.

- Sağlık İşleri Müdürlüğünce Covid-19 salgını ile mücadele kapsamında “Sesinizi Duyan Biri Var” sloganıyla çocuklar ve yetişkinler için telefonla psikososyal destek hattı hizmeti verilmiştir.

- Evlerinden çıkamayan 65 yaş üstü hastaların evde enjeksiyon, pansuman, kan alma gibi sağlık hizmetleri evlerinde karşılanmış, bugüne kadar toplamda 123 hastaya evlerinde sağlık hizmeti sunulmuştur.

- Toplu taşıma araçları dahil tüm araçlarının, bulundukları garaj ve birimler haftalık rutin olarak en az birer kez dezenfekte edilmiştir.

- İl dışına defnedilecek cenazeler alınan tedbirler kapsamında iptal edilmiş, şehir içi cenaze işlemlerinde cenaze yakınlarının taşınması konusunda en fazla koltuk sayısının yarısı kadar kişi alınmıştır.

- Pazar yerlerine vatandaş taşıma servisleri yine alınan tedbirler kapsamında kaldırılmış; cenaze, pazar servisi, gezi vb. organizasyonlarda kullanılan toplu taşıma araçlarının kullanılmasına ara verilmiş olup memur servisleri ise araç koltuk sayısının yarısını aşmamak kaydı ile kullanılmıştır.

- Mart 2020 tarihinden itibaren ilçe geneli bütün sokak ve caddelerin dezenfektanlı su ile yıkaması yapılmıştır. İlçe sınırları içerisindeki hastane bahçeleri, metro ve otobüs durakları, alışveriş merkezleri ve Mega Center gibi insan yoğunluğunun olduğu merkezlerin çevrelerinin dezenfektanlı su ile yıkanması düzenli aralıklarla yapılmıştır. Polis Karakolları ve Çevik Kuvvet gibi emniyet kuvvetlerine ait yerlerde açık alanların ve çevresinin dezenfektanlı su ile yıkanması düzenli aralıklarla yapılmıştır.

- Otobüs durakları kamu kurumu önleri ve kalabalık olan yerlere kullanılmış maskelerin yere atılmaması ve düzenli olarak toplanabilmesi amacı ile 38 adet kullanılmış maske kutusu konulmuştur.

- Pandeminin başlangıcından itibaren ilçe genelindeki kamu binaları; okul, cami, Kaymakamlık (İlçe Milli Eğitim, Halk Eğitim, Sosyal Yardımlaşma, Nüfus, Tarım, Tapu, Malmüdürlüğü, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğü, Gündüz Bakımevi vb.), Belediye, Emniyet, Çevik Kuvvet, Muhtarlıklar, PTT, Noter, Kapalı Semt Pazarı, İşkur, Covid-19 testi pozitif olan vakaların bulunduğu daire ve bina merdivenleri, berber, kuaför ve güzellik salonları, ekmek fırınları, optikler, muhasebeciler, sivil toplum kuruluşları, kamu ve ticari araçlar, sağlık ve kamuya ait araçlar, ambulans, ticari taksiler, yolcu minibüsleri periyodik olarak dezenfekte edilmiştir.

- İlçe Milli Eğitim Müdürlüğüne; Okul-kurum idarecilerine yönelik olarak Milli Eğitim Bakanlığı ile TSE arasında gerçekleştirilen protokol gereği çevrimiçi ortamda Okulum Temiz bilgilendirme seminerleri verilmiştir. Pandeminin bertarafına yönelik olmak kaydı ile tüm okul ve kurumların Okulum Temiz müracaatını gerçekleştirmelerine yönelik olarak saha çalışmalarına başlanmıştır. İlçede görevli üç gönüllü öğretmenin Milli Eğitim Bakanlığı tarafından açılan Hijyen ve Sanitasyon hizmet içi eğitimine katılmaları sağlanmıştır. İlgili eğitimde başarılı olan tetkikçiler ile birlikte Eylül 2020 tarihinden günümüze kadar okul ve eğitim kurumlarında gerekli tetkikler gerçekleştirilmiştir. Hijyen ve sanitasyonun sürdürülebilirliğini temin maksatlı olarak takip tetkikleri rutin bir sürece bağlanmıştır.

- İlçede mevcut 53 okul ve kurumun 52 tanesi Okulum Temiz müracaatını gerçekleştirmiş olup, ilgili takip tetkikleri neticesinde 52 okul ve kurum, Okulum Temiz belgesini almaya hak kazanmışlardır. Bu çalışmalar kapsamında ilgili okul ve kurum yöneticileri, süreçlere yönelik gerekli prosedür ve dokümantasyon çalışmalarını tamamlamışlardır.

- Eğitim öğretimin gerçekleştirildiği saha bazında; ısıtma, havalandırma, elektrik ve iş ekipmanlarının (su deposu temizliği ve bakımı, arızalı durumda olan yangın alarm sistemlerinin onarımı, hidrofor ve yangın pompalarının sisteme alınması, havalandırma sistemlerinin aktif hale getirilmesi, kaçak akım röleleri ile yıldırımdan korunma tesisatının (paratoner) aktifliğinin sağlanması, kalorifer kazanı ve baca bakımlarının temini) kontrolleri sağlanmıştır.

- Okulum Temiz Kılavuzu gereği okul-kurum bahçelerinin açık alanlarına, sosyal mesafe ile ilgili bilgi ve uyarı levhaları asılmış, sprey boya ile zemine sosyal mesafe işaretlemeleri yapılmış, zorunlu olmadıkça okul ve kurumlara ziyaretçi kabul edilmemiş, zorunlu giriş yapan paydaşlara yönelik olarak ateş ölçümleri yapılmış, HES kodları sorgulanmış, ilgili kayıt evraklarını imzalamaları temin olunmuştur.

- Okul-kurum giriş kapılarının olduğu kısımlara iki adet hijyen paspası ile pedallı çöp kovaları ve antiseptikler koyulmuş, kapasite kullanım afişleri görünür yerlere asılmış, okul-kurumun her katında pandemi panoları oluşturulmuştur. WC'lere pedallı çöp kovaları, antiseptikler, kâğıt havlular, tuvalet kâğıtları koyulmuş, sifonların es (S) şeklinde olması sağlanmıştır.

- Sınıf, idari oda, spor salonu, kantin, yemekhane vb. yerlere, Covid-19 içerikli bilgi ve uyarı levhaları asılmış, pedallı çöp kovaları, antiseptikler ilgili yerlerde konumlandırılmıştır.

- Covid-19 bulaşına maruz kalabilecek paydaşların hastaneye sevk edilmesine kadar izole edilecekleri izolasyon odaları oluşturulmuş, tıbbi atıkların depolanacağı bölümler belirlenerek gerekli donanımlarla tesis olunmuştur.

- Konferans salonunda bulunan koltuklar bir koltuk boş olacak şekilde ayarlanmış, kantin ve yemekhanelerde hijyen - sanitasyon adına alınması gerekli tüm tedbirler yerine getirilmiştir.

- Okul kurum yöneticileri tarafından; hijyen ve sanitasyonu sağlama maksatlı olarak manuel ya da elektrikli dezenfekte pompaları temin edilmiş, ilgili temizlik programlarına bağlı olarak dezenfekte işlemleri sürdürülmüştür.

- Eğitim öğretimin devam ettiği dönemlerde Covid-19 bulaşına maruz kalan tüm paydaş bilgileri (öğrenci-öğretmen-memur-işçi vb.) okul-kurum yöneticilerinden talep edilerek, hem İlçe Sağlık Müdürlüğü hem de İl Milli Eğitim Müdürlüğü yetkililerine aktarılmıştır.

- İŞKUR tarafından Toplum Yararına Çalışma (TYP) programı çerçevesinde ilçedeki okullarda görevlendirilen temizlik çalışanları ile özel güvenlik görevlilerine yönelik, iş sağlığı ve iş güvenliği eğitimleri verilmiş, sağlık muayeneleri işyeri hekimi tarafından gerçekleştirilmiştir.

- İlçe Müftülüğünce; Müftülüğe bağlı cami ve mescitlerdeki saf düzeni sosyal mesafe kuralına uygun olarak belirlenmiş, saflarda durulacak olan noktalar tek tek işaretlenmiş, cami ve mescit girişlerinde dezenfektan noktaları oluşturulmuş, vatandaşların maskeleri takılı olmadan ve seccadesiz bir şekilde camide bulunmamaları hususuna dikkat edilmiştir.

- Kaymakamlık Makamı'nın olurlarıyla ibadete açık olan cami ve mescidlere ek olarak beş farklı açık alanda Cuma Namazı kılınması ve bu alanlara düzenli olarak din görevlisi gönderilmesi sağlanmıştır.

- Diyanet İşleri Başkanlığı'nın kararına uygun olarak Hac, Umre ve Kudüs ziyareti programları iptal edilmiş, önceden kayıt yaptırmış olan vatandaşlara konuyla alakalı olarak bilgi verilmiştir.

- Cenaze işlemleri İBB Mezarlıklar Müdürlüğü tarafından deruhte edilmekle birlikte cenaze namazlarının beş vakit namaz vakitlerinin dışında mümkün olduğunca az cemaatle ve sosyal mesafeye dikkat edilerek kılınması konusunda özen gösterilmiştir.

- Diyanet İşleri Başkanlığı'nın almış olduğu karar gereği; Kuran kurslarından sadece yatılı olarak hafızlık eğitimi veren kursların yüz yüze eğitime devam etmesi, diğer eğitim türlerinde ise eğitimin çevrim içi olarak yapılması temin edilmiştir.

- Vakaların artışa geçtiği dönemde yatsı ezanları sonrasında Kaymakamlık talimatları doğrultusunda bütün minarelerden maske, mesafe ve temizlik kurallarına dikkat edilmesi ile alakalı ikaz anonsları yapılmıştır.

- Müftülüğü bağlı cami ve Kuran kurslarında çalışmakta olan personele yönelik olarak yapılmakta olan aylık mutad personel toplantıları iptal edilmiş, acil durumlarda ise çevrim içi yapılması yoluna gidilmiştir.

- Müftülüğün nikâh salonunda yapılmakta olan resmi nikâh merasimleri İçişleri Bakanlığı genelgeleri ve İl Hıfzıssıhha Kurulu kararlarına uygun olarak icra edilmiştir.

- İlçe Nüfus Müdürlüğü ile Tapu Müdürlüğünce; Genel olarak randevu ile işlem yapılmış, randevu aralıkları genel müdürlüklerce belirlenmiş, dolayısıyla vatandaşlar kalabalık ortamlara maruz bırakılmamıştır.

- Tapu Müdürlüğündeki akit masaları ile Nüfus Müdürlüğündeki işlem masalarına pleksi plakalar monte edilerek vatandaş ile personel arasında hastalık bulaşının olmaması yönünde önlem alınmıştır.

- İlçe Gençlik ve Spor Müdürlüğünce; Spor tesislerinde maske, mesafe ve hijyen kurallarına dikkat edilmiş; uyulması gereken Covid-19 kuraları ile ilgili afişler tesislerde uygun yerlere asılmış ve tesislere gelen herkesin düzenli olarak ateş ölçümü yapılmıştır.

- Covid-19 tedbirleri ile ilgili personele gerekli bilgilendirmeler yapılmış ve işleri aksatmayacak şekilde esnek çalışma programı uygulanmıştır.

- Tesislerdeki tüm alanların düzenli dezenfektasyonu yapılmış; maske, eldiven gibi tıbbi atıkların atılması için ayrı atık kutuları koyulmuştur.

- İlçede bulunan spor salonları, bilardo salonları ve halı sahaların düzenli olarak denetimleri yapılmıştır.

- Bayrampaşa Spor Salonu'nda oynanan basketbol müsabakaları ilgili federasyonunun Covid-19 talimatlarına uygun olarak oynatılmış, sınırlı sayıda girişe izin verilmiş ve müsabaka esnasında aralarda mesafe bırakmaları sağlanmış, sabah sporları kapsamında spor salonuna gelen vatandaşların HES kodları kontrol edilmiş ve ateş ölçümleri yapılmıştır.

- Bayrampaşa Stadi'nda oynanan profesyonel futbol müsabakaları ilgili federasyonun Covid-19 talimatları dikkate alınarak icra edilmiştir. Stadyumda sınırlı sayıda seyirci alınan alanlara uygun mesafe ve boşluklar bırakılarak seyircilerin buna göre oturması sağlanmıştır.

- Bu süreçte kuruma bağlı spor tesislerinde büfe, kantin vb. hizmetler verilmemiştir.

- Stadyumda atletizm parkurunun kullanımı ile ilgili olarak halk saatleri ve sporcu antrenmanları birbiriyle çakışmayacak şekilde planlanmış ve sınırlı sayıda giriş yapılmasına müsaade edilmiştir.

Ayrıca yukarıda sayılan kurumlar da dahil olmak üzere ilçedeki bütün kamu kurum ve kuruluşlarında kurum hizmet binası girişlerinde HES kodu sorgulamaları yapılmış, dezenfektan bulundurulmuş, personelin fizikî mesafe içerisinde

bulunmaları temin edilmiş, mesailer esnek çalışmaya göre düzenlenmiş, hizmet binalarının çalışma alanlarının dezenfekte edilmesi sağlanmıştır. Ayrıca personelin işe girişleri esnasında HES kontrolleri yapılmış ve görevleri esnasında maskeli olmalarına özen gösterilmiştir.

4.5 Denetim

Koronavirüs salgınıyla mücadele kapsamında vali/kaymakam koordinasyonunda salgınla etkin mücadele amacıyla denetim faaliyetleri yürütülmektedir (İletişim Başkanlığı, 2021). Bakanlığın genelgesinde belirtildiği üzere koronavirüs (Covid-19) salgınının toplum sağlığı ve kamu düzeni açısından oluşturduğu riski yönetme, sosyal izolasyonu temin, fiziki mesafeyi koruma ve hastalığın yayılım hızını kontrol altında tutma amacıyla, içerisinde bulunduğunuz kontrollü sosyal hayat döneminin temel prensipleri olan maske, mesafe ve temizlik kurallarının yanı sıra hayatın her alanına yönelik uyulması gereken kurallar ve önlemler; Sağlık Bakanlığı ve Koronavirüs Bilim Kurulunun önerileri, Sayın Cumhurbaşkanının talimatları doğrultusunda; İçişleri Bakanlığının 30.07.2020 tarihli, 18.11.2020 ve 30.11.2020 tarihli genelgeleri ile koronavirüs salgını ile mücadele amacıyla 17.08.2020 tarihinde yürütülen denetim faaliyetlerinin tek elden yönetimi, her türlü şikâyet ve ihbarın yapılabileceği çağrı sisteminin kurulması, denetim faaliyetlerine dair merkezi veri tabanının oluşturulması, yetkilendirilmiş uzman denetim ekiplerinin kurulması vb. amaçlarla ilçelerde İlçe Kaymakamı'nın koordinasyonunda İSDEM (İlçe Salgın Denetim Merkezi) kurulmuştur.

Mahalle izolasyon denetimlerinin yanında Bakanlığın genelgeleri ile İl Hıfzıssıhha Kurulu kararları çerçevesinde Kaymakamlık Makamı'nın 01.09.2020 tarihli 2742 sayılı onayı ile 89 personelden müteşekkil 9 işyeri denetim ekibi (Müftülük, Gençlik Spor, Millî Eğitim, Tarım, Emniyet, Zabıta, Sağlık, Gündüz ve Gece Denetim Ekipleri) oluşturulmuştur. Bu ekipler genelgelerde ve kararlarda belirtilen işyerleri ve kişiler ile alakalı olarak İSDEM üzerinden gelen ihbarları sonuçlandırmıştır. Ayrıca ilçedeki işyerlerine re'sen denetimler de uygulanmıştır. Özellikle İSDEM üzerinden gelen 4.402 ihbar ivedi bir şekilde yerinde kontrol edilip gerekli işlemler %100 oranında gerçekleştirilmiştir. (Tablo-4)

Tablo 4: Bayrampaşa İlçesi Denetim Sayıları (30.04.2021 tarihine kadar)

Re'sen Yapılan Denetim Sayısı	50.310
İhbar Üzerine Yapılan Denetim Sayısı	4.402
Toplam Denetim Sayısı	54.712
İzolasyonu Tabi Kişilere Yönelik Denetim Sayısı	221.127

Kaynak: İSDEM verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Kaymakamlık koordinasyonunda İlçe Salgın Denetim Merkezi faaliyete başladığı 21 Ağustos 2020 tarihinden 30 Nisan 2021 tarihine kadar kişiler ve işletmeler için belirlenen kuralların uygulanmasına yönelik denetimler kapsamında 50.310 denetim gerçekleştirilmiş, Hayat Eve Sığar (HES) uygulaması veya 112, 155, 156 acil çağrı numaraları üzerinden vatandaşlarca bildirilen toplam 4.402 ihbar/şikayet kontrol edilmiş, toplamda ise (izolasyon denetimi + re'sen denetim + ihbar/şikayet üzerine denetim) 275.839 denetim faaliyeti yapılmıştır (Tablo-4).

İSDEM üzerinden gelen ihbarlar sonucu ve kurumların denetim ekiplerince yapılan re'sen denetimlerde, İçişleri Bakanlığı genelgeleri ve İl/ilçe Hıfzıssıhha Kurulu kararlarında belirlenen kural ya da alınan tedbirlere uymayan kişi ve işletmelere uygulanan idari yaptırımlar Tablo 5'te gösterilmektedir.

Tablo:5 Bayrampaşa İlçesi Denetim Sonrasında Yapılan İdari Yaptırımlar (30.04.2021 tarihine kadar)

Hakkında Suç Duyurusunda Bulunulan Kişi Sayısı	766
İdari Para Cezası Kesilen Kişi Sayısı	2.804
Hakkında Suç Duyurusunda Bulunulan İşyeri Sayısı	0
Kapatma Cezası Uygulanan İşyeri Sayısı	9
İdari Para Cezası Kesilen İşyeri Sayısı	114
Maske Zorunluluğuna Uymayan Kişi Sayısı	219

Kaynak: İSDEM, İlçe Sağlık Müd. ve İlçe Emniyet Müd. verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

4.6 Vefa Sosyal Destek Çalışmaları

İçişleri Bakanlığının emirleri doğrultusunda İlçe Salgın Koordinasyon Kurulu 18.03.2020 tarihinde toplanarak kamu sağlığının korunması ve salgının yayılmasını engellemek amacıyla çeşitli kararlar almıştır. Kurulun 22.03.2020

tarhli toplantısında 65 yaş üstü ile kronik rahatsızlığı bulunan vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak üzere İlçe Vefa Sosyal Destek Grubu oluşturulması, 23.03.2020 tarihli toplantısı ile sokağa çıkma kısıtlamalarında vefa sosyal destek grubunun 7/24 görev yapması ve 65 yaş üstü vatandaşların İstanbul dışı seyahat izinlerinin yapılacak kontrollerden sonra vefa sosyal destek grubu iletişim görevlileri tarafından verilmesi kararlaştırılmıştır. İlçe Nüfus Müdürlüğü verilerine göre ilçede yaklaşık olarak 22.428 kişinin 65 yaş üstü olduğu tespit edilmiştir.

Kaymakamlık tarafından kamu personeli ile STK gönüllülerinden yapılan görevlendirmeler ile 126 kişiden Vefa Sosyal Destek Grubu oluşturulmuştur. Vefa Sosyal Destek Grubu çalışmaları neticesinde, Kaymakamlığın koordinasyonunda Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Bayrampaşa Belediye Başkanlığı, İlçe Emniyet Müdürlüğü, İlçe Müftülüğü, İlçe Millî Eğitim Müdürlüğü gibi resmi kurumların çalışanlarının yanında ilçede faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının (Türkiye Bosna Savaş Derneği, Kızılay, Bayrampaşa Vakfı vb.) gönüllü çalışanlarının katılımı ile işbirliği içerisinde vatandaşların maddî ve manevî ihtiyaçları giderilmeye çalışılmıştır. Tablo 6'da 65 yaş ve üzeri vatandaşların 112, 155, vefa iletişim hattı gibi iletişim araçları üzerinden yaptıkları talep sayıları gösterilmiştir.

Tablo-6: Bayrampaşa İlçesi Vefa Yardım Talep Tablosu

65 YAŞ VE ÜZERİ VATANDAŞLARIMIZIN 112, 155 ve 156 HATLARINDAN YAPMIŞ OLDUKLARI HİZMET TALEPLERİ					
ARANAN HİZMET BİRİMİ					YERİNE GETİRİLEN TOPLAM HİZMET SAYISI
112	155	156	VEFA İLETİŞİM MERKEZİ	TOPLAM	
6.416	698	-	7.923	15.037	15.037

Kaynak: İlçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Vefa Sosyal Destek Grubunca ihtiyaç sahibi vatandaşların farklı talepleri yerine getirilmiştir. Vefa Grubunca yapılan hizmetler; 305 kişiye ilaç alımı, 303 kişiye alışveriş, 600 kişiye günlük sıcak yemek, 1.523 kişiye şehir içi seyahat izin

belgesi düzenlenmesi, 1832 kişiye gıda dağıtımı, 465 kişinin bankadan paralarının çekilerek evlerine teslim edilmesi, 75 ailenin bankaya götürülerek işlemlerinde yardımcı olunması, Cumhurbaşkanlığınca hazırlanarak gönderilen kolonya ve maskenin 65 yaş üstü 22.428 vatandaşa dağıtımının yapılması, 100 yaş üzeri 7 vatandaşın ziyaret edilmesi, 176 şehit yakını ile gazi ailesinin bayramlarda ziyaret edilmesi şeklinde sıralanabilir.

Bu bilgilerin dışında Vefa Sosyal Destek Grubunca zaman içerisinde sadece 65 yaş ve üstü vatandaşların değil, diğer vatandaşların da ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik çalışmalar yapılmıştır. Kaymakamlık talimatıyla fiyasyon çalışmaları kapsamında 2 bekçi ve 3 vakıf görevlisi tarafından Covid-19 test sonucu pozitif çıkan 23.286 hasta telefonla aranarak maddi desteğe ihtiyaç duyup duymadıkları sorulmuştur. Buna göre 860 aileye nakdi (128.240 TL) veya aynı yardım (784 gıda kolisi) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nın kendi kaynakları ile özel şahıs ve firmalardan alınan bağışlarla yapılmıştır. Ayrıca, hayırsever vatandaşlar tarafından bağışlanan hediye alışveriş kartları ile bazı hasta vatandaşların market ihtiyaçları vefa görevlilerince giderilmiştir. Bunun dışında, 10 Covid-19 hastası aileye ilaç temin edildiği görülmektedir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından gönderilen Covid-19 Ekonomik İstikrar Kalkanı Paketi Pandemi Sosyal Destek Programı kapsamındaki tek seferlik yardım başvuruları Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfı personeline incelenerek şartları uygunluk taşıyan 50.721 vatandaşa toplam 51.717.600 TL yardım yapılmıştır. Buna göre Pandemi Sosyal Destek Yardımları çerçevesinde ilçe nüfusunun %18,8'lik kısmına 1.000'er TL'lik yardım yapılmıştır.

4.7 Aşı Çalışmaları

Koronavirüsle mücadelede Maske, Mesafe ve Temizlik önlemlerinin yanı sıra aşı çalışmalarının devreye girmesi pandeminin sonlandırılması için hayati öneme sahiptir. İlçe Sağlık Müdürlüğü'nce Covid-19 aşılama programı başlamadan önce ilçede bulunan bir devlet hastanesi, iki özel hastane ve yirmi ASM (Aile Sağlığı Merkezi)'ye ziyaret düzenlenerek aşı dolaplarının kapasiteleri, aşı odalarının planlamaları, randevu kapasite planlamaları yapılmıştır. Ayrıca ATS (Aşı Takip Sistemi) ve dolap aşı stokları uyumu kontrolleri sağlanarak ilçeye ayrılan Covid-19 aşılarının dağıtım planları hazırlanmıştır.

Sağlık Bakanlığı'nın belirlemiş olduğu takvim çerçevesinde Kaymakamlığın koordinasyonunda ilçedeki yaş grupları belirlenmiş ve İlçe Sağlık Müdürlüğünce aşılama çalışmaları yürütülmüştür. Covid-19 aşılı ile ulaştığında İlçe Sağlık Müdürlüğünce ilçeye ayrılan Covid-19 aşılı teslim alınarak yapılan plan çerçevesinde polis ekipleri eşliğinde hastane ve ASM'lere dağıtımı sağlanmıştır. Ayrıca SİNA (Sağlıkta İstatistiksel ve Nedensel Analizler) ve ATS sistemleri ile bütün kurumların stok ve randevularının takibi anlık yapılarak aşı lojistiği ihtiyaçlarına göre İlçe Sağlık Müdürlüğü'nce sağlanmıştır.

Ocak ayı itibarıyla Sağlık Bakanlığı risk grubu sıralaması doğrultusunda sağlık çalışanlarının aşılmasına başlanmıştır. Bunun akabinde evde sağlık biriminde kaydı olan engelli vatandaşlar ile 90 yaş üstü vatandaşların evlerinde aşılama çalışmalarına 112 ambulansları eşliğinde mobil saha ekipleri ile başlanmıştır. Ayrıca Bayrampaşa Gündüzlü Engelli Bakım Merkezi'ne kayıtlı vatandaşların birinci doz aşılama ilgili merkezde yapılmıştır. Sağlık Bakanlığının belirlediği risk grubu sıralaması doğrultusunda (Tablo 7) ilçede yaş gruplarına göre aşı çalışmaları hastanelerde, ASM'lerde ve mobil ekiplerce sahada devam etmektedir.

Tablo 7: Bayrampaşa İlçesi Aşılama Verileri (25.05.2021 tarihine kadar)

Aşı Grubu	Aşı Olan Kişi Sayısı	Henüz Aşı Olmayan Kişi Sayısı	Aşılanma Oranı
65+ Yaş	24.196	4.899	83,2%
60-64 Yaş	7.860	2.425	76,4%
55-59 Yaş	13.697	7.462	64,7%
Genel Veriler	62.159	25.405	71,0%

Kaynak: İlçe Sağlık Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 7'de görülen aşılanma oranlarının artması için vatandaşlar Kaymakamlıkça teşvik edilmiştir. Bu kapsamda vakıftan yardım alan dezavantajlı gruplar aranarak aşı ile ilgili bilgilendirilmiş ve randevu almalarında yardımcı olunmuştur. Özellikle 65 yaş üstü risk grubunun aşı oranlarının artması için vatandaşlar aile hekimleri ve ilçe sağlık müdürlüğü elamanlarınca aranarak aşı

hakkında bilgilendirme yapılarak aşı olmaları yönünde teşvik edilmişlerdir. Buna ilaveten Kaymakamlık emri ile mahalle izolasyon ekiplerinde görevli okul müdür yardımcıları ve Kızılay gönüllüleri kapı kapı gezerek henüz aşısını yaptırmayan 65 yaş üstü vatandaşlara aşı hakkında bilgilendirme ve teşvik etme çalışmasında bulunmuşlardır.

5. SONUÇ

Tüm dünyayı etkileyen koronavirüs salgınına karşı, hatta ekonomik olarak gelişmiş birçok ülkenin yetersiz kaldığı bir süreçte, Türkiye güçlü devlet geleneği ile mücadelesini sürdürmektedir. Türkiye'nin köklü devlet geleneği içerisinde mülki idare teşkilatı önemli bir yere sahiptir. Ülke genelinde il ve ilçelerde mülki idare amirlerinin koordinasyonunda, Covid-19 pandemisinden kaynaklı sağlık krizinin yönetilmesinde resmi kamu kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları dahil olmak üzere eşgüdüm ve işbirliği içerisinde pandemi ile mücadele süreçleri yürütülmektedir. Salgının seyrinin azaltılması ve yayılımının engellenmesi amacıyla sahada Covid-19 ile mücadelede tedavi, filyasyon, izolasyon, genel önleyici tedbirler, denetim, vefa sosyal destek çalışmaları ve aşılama olmak üzere çok yönlü bir çalışma yürütülmektedir.

Bu çalışmada, Bayrampaşa Kaymakamlığının üstlendiği koordinasyon rolü gereği toplum sağlığının korunması için Covid-19 salgınına karşı yürütülen mücadelede Kaymakamlık gözetim ve denetiminde yapılan tedavi, filyasyon, izolasyon, önleyici tedbirlerin uygulanması, denetim faaliyetleri, vefa sosyal destek çalışmaları ve aşı çalışmaları ile ilgili kurumlar arası eşgüdüm gerektiren birçok örnek verilmiştir. Kaymakamlık koordinasyonunda her bir başlık altında yürütülen kapsamlı çalışmalar incelendiğinde özellikle kriz dönemlerinde, biyolojik afet covid-19 pandemisinde olduğu gibi mülki idarenin koordinasyon rolünün önemi bir kez daha ortaya konmuştur. Bu çalışma, yürütülen faaliyetlerin tespiti ve rakamlarla değerlendirmesi şeklinde olup, Kaymakamlığın çalışmalarının etkinliği, verimliliği ve başarısı ayrı bir çalışma konusu olarak değerlendirilmelidir.

Sonuç olarak, koronavirüsle mücadelede Hükümetin belirlediği dört temel prensibin uygulanmasında Bayrampaşa Kaymakamlığı önemli bir görev üstlenmiştir. Kaymakamlık koordinasyonunda ilçedeki kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içerisinde çok yönlü bir çalışma yürütülmüştür.

Yukarıda sayılan her bir mücadele sürecinin yönetiminde kaymakamlık kilit bir rol üstlenmiştir. Zaman içerisinde Covid-19 salgını sadece bir sağlık meselesi olmaktan öte hayatın sosyal, kültürel, ekonomi gibi birçok yönünü olumsuz olarak etkileyen bir duruma dönüşmüştür. Böylesine uzun süreli ve zor bir krizin panik ve kaos ortamına dönüşmemesinde, yayınlanan genelge ve hükümet talimatlarının hızlı bir şekilde uygulanmasında, kamu düzeni ve güvenliğinin tesis edilmesinde, üretim, imalat ve tedarik zincirlerinin aksamayarak ekonomi çarklarının işleminde ve en önemlisi de sağlık sisteminin ayakta kalarak hizmet vermesinde mülki idare teşkilatının koordinasyon rolü önemli olmuştur.

KAYNAKÇA

Acar, Y. (2020). “Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgını ve Turizm Faaliyetlerine Etkisi”, Güncel Turizm Araştırmaları Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, s. 7-21.

Altın, Z. (2020). “Covid-19 Pandemisinde Yaşlılar”, Tepecik Eğitim ve Araştırma Hastanesi Dergisi, Sayı 30, s. 49-57.

Bahar, O. ve Çelik İlal, N. (2020). “Coronavirüsün (Covid-19) Turizm Sektörü Üzerindeki Ekonomik Etkileri”, International Journal of Social Sciences and Education Research, Cilt 6, Sayı 1, s. 125-139.

Bayrampaşa Kaymakamlığı İlçe Brifingi (2021).

Boztepe, M. (2018). “Merkezi İdarenin aşra Yönetiminde “Devleti Temsil” ve “Hükümeti Temsil” Kavramları: Kapsam ve Karşılaştırmalı Analiz”, Türk İdare Dergisi, Haziran 2018, Sayı 486, s. 105-130.

Budak, F. ve Korkmaz, Ş. (2020). “Covid-19 Pandemi Sürecine Yönelik Genel Bir Değerlendirme: Türkiye Örneği”, Sosyal Araştırmalar ve Yönetim Dergisi, Sayı 1, s. 62-79.

Çapar, S. (2011). “Kaymakam Adaylığına Giriş Süreci”, Türk İdare Dergisi, Aralık 2011, Sayı 473, s. 75-95.

Dünya Sağlık Örgütü İnternet Bilgilendirme Sayfası (2021). <https://covid19.who.int/table> (erişim tarihi: 22.05.2021).

Erkut, E. (2020). “Covid-19 Sonrası Yükseköğretim”, Yükseköğretim Dergisi, Cilt 10, Sayı 2, s. 125-133.

Fernandes, N. (2020). Economic Effects of Coronavirüs Outbreak (Covid-19) on The World Economy. Full Professor of Finance IESE Business School Working Paper, No. WP-1240-E. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3557504 (erişim tarihi: 25.05.2021).

Güngör, B. (2020). “Türkiye’de Covid-19 Pandemisi Sürecinde Alınan Önlemlerin Kriz Yönetimi Perspektifinden Değerlendirilmesi”, USBAD Uluslararası Sosyal Bilimler Akademi Dergisi, Cilt 2, Sayı 4, s. 818-851.

İçişleri Bakanlığı İl Salgın Denetim Merkezi İnternet Uygulaması (İSDEM) (<https://isdem.ng112.gov.tr>).

İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü (2020). 18-11-2020 Tarihli 1961 Sayılı Koronavirüs Yeni Tedbirler Genelgesi.

Koca, F. (2020). Sosyal Medya Twitter Hesabı, 22.12.2020 Tarihli Saat: 21:29’de Yapılan Paylaşım.

Karakaş, Z. (2020). “COVID-19 Pandemisinin Toplumsal Etkileri, Değişim ve Güçlenme”, Türkiye Sosyal Hizmet Araştırmaları Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, s. 3-17.

Karasu, K. (2003). Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı Yayını, Ankara.

Karataş, M. (2020). “Covid-19 Salgınının Çok Boyutlu Sosyolojisi ve Yeni Normal Meselesi”, İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi, Cilt 40, Sayı 1, s. 541-573.

Soylu, S. (2021). İstanbul Kaymakamlarıyla Koronavirüs Salgını Mücadele Değerlendirme Toplantısı, Toplantı Tarihi 17.04.2021. <http://facebook.com/suleymansoylu/>...

Şenel, S. (2014). “Evaluation of a leadership training program by applying Kirkpatrick’s four-level model: The case of Turkish prefect interns training and development program”, Doktora Tezi, ProQuest LLC (2014).<https://www.proquest.com/openview/81a428a7d5fdf76ac607e78df4ea39ea/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y> (erişim tarihi: 19.05.2021).

T.C. Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü COVID-19 (SARS-Co-V-2 ENFEKSİYONU) Genel Bilgiler, Epidemiyoloji ve Tanı (Bilimsel Danışma Kurulu

Çalışması) (2020). <http://covid19.saglik.gov.tr/eklenti/39551/0/covid-19rehberig-enelbilgilerepidemiyolojiyetanipdf.pdf> (erişim tarihi: 22.05.2021).

T.C. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı (2020). Türkiye'nin Koronavirüsle Etkin Mücadelesi, T.C. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı Yayını, Ankara.

T.C. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı (2021). Asrın Küresel Salgını: Türkiye'nin Koronavirüsle Başarılı Mücadelesi, T.C. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı Yayını, Ankara.

T.C. Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü COVID-19 (SARS-Co-V-2 ENFEKSİYONU) Temaslı Takibi, Salgın Yönetimi, Evde Hasta İzlemi ve Filyasyon Sağlık Bakanlığı (Bilimsel Danışma Kurulu Çalışması) (2020). [covid-19rehberi temaslitakibievdehastazilemivefilyasyonpdf.pdf](https://covid19.saglik.gov.tr/temaslitakibievdehastazilemivefilyasyonpdf.pdf) (saglik.gov.tr) (erişim tarihi: 22.05.2021).

T.C. Sağlık Bakanlığı Covid-19 Rehberi (2020). <https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66301/covid-19-rehberi.html> (erişim tarihi: 22.05.2021).

Üstün, Ç. ve Özçiftçi, S. (2020). "Covid-19 Pandemisinin Sosyal Yaşam ve Etik Düzlem Üzerine Etkileri: Bir Değerlendirme Çalışması", Anadolu Kliniği Tıp Bilimleri Dergisi, Cilt 25, Sayı 1, s. 142-153.

Zeren, F. ve Hızarcı, A. E. (2020). "Kovid-19 Koronavirüsün Hisse Senedi Piyasalarına Etkisi: Seçilmiş Ülkelerden Kanıtlar", Muhasebe ve Finans İncelemeleri Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, s. 78-84.

1982 Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> (erişim tarihi:20.05.2021)

5442SayılıİlİdaresiKanunu,<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf> (erişim tarihi: 20.05.2021)

1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.1593.pdf> (21.05.2021)



Araştırma Makalesi / Research Article

TESCİLE KONU HARİTA VE PLANLARIN DENETİMİNDE YETKİ VE SORUMLULUKLAR

Okan YILDIZ *

Yakup Emre ÇORUHLU **

Bayram UZUN ***

Şeniz TURHAN****

Öz

Tescile konu harita ve planlar çeşitli kurumların sorumluluğunda gerçekleştirilmektedir. Bu kurumlardan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (TKGM) merkezi yönetimin, belediye/il özel idaresi ise yerel yönetimlerin temsilcisidir. Karayolları, Devlet Su İşleri vb. kurumlar ise yerinden yönetim teşkilatlanması kapsamında idari kamu kurumlardır. Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası ise kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşudur. Buna göre bu projelerin denetiminde yerel yönetim teşkilatı, merkezi idarenin temsilcisi ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu sorumludur. Ancak uygulamada bu kurumlar arasında bazı yetki tartışmaları gündeme gelmektedir. Sorun idari vesayet tartışmalarını gündeme getirmiştir. Bu durumu tespit etmek için alan taraması (anket) ve TKGM teftiş sonuçları araştırılmıştır. Ayrıca yargı kararları ile tartışma desteklenmiştir. Problemin kaynağı olarak imar mevzuatına aykırı istekler, imar denetim mekanizmasının kurumsallaşmaması vb. eleştiriler dikkat çekmektedir. TKGM'nin imar denetimi konusunda örneklem grubunda fikir birliğinin sağlanamadığı anlaşılmaktadır. Diğer sonuçlara bakıldığında yerel yönetimlerde teknik personel eksikliği, özellikle ilçe belediyelerinde alınan hatalı imar kararları dikkat çekmektedir. Örneklem grubunun önemli kısmı yeni bir imar denetim modeline ihtiyaç olduğunu vurgulamıştır. TKGM teftiş sonuçları ise özetle kurumun yapacağı denetimlerde yerel yönetimlerin alacağı kararların şekli yönüyle denetlenebileceğine vurgu yapılmıştır. Yargı kararlarında da benzer yaklaşım görülmektedir. Sonuç olarak, makalede yapılacak denetimin kapsamı imar, kadastro ve tapu tekniği açısından sınıflandırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Tescile Esas Harita ve Plan, İdari Vesayet, Yerel Yönetimler, Encümen Kararı.

* Sorumlu Yazar, Doç. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Harita Mühendisliği Bölümü, Arazi Yönetimi ABD, okan.yildiz@ktu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7664-5361

** Doç. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Harita Mühendisliği Bölümü, Arazi Yönetimi ABD, yecoruhlu@ktu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8673-603X

*** Prof. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Harita Mühendisliği Bölümü, Arazi Yönetimi ABD, buzun@ktu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6492-6820

**** Harita Yüksek Mühendisi, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Trabzon Kadastro Müdürlüğü, senizturhan@hotmail.com

AUTHORITIES AND RESPONSIBILITIES IN THE CONTROL OF REGISTERED MAPS AND PLANS

ABSTRACT

Various institutions carry out the maps and plan subject to official registration produced in Turkey. Among these institutions, while GDLRC is the representative of the central government, the municipality/provincial particular administration is the representative of local governments. General Directorate of Highways, General Directorate of State Hydraulic Works etc. institutions are public administrative institutions within the scope of the principle of local administration. The Chamber of Surveying and Cadastre Engineers is a public, professional organization. Accordingly, under the supervision of these projects, the local administration organization, the representative of the central administration and a professional institution have a say. However, in practice, there are some debates on authority among these institutions. The problem has raised the administrative tutelage debates. In order to detect this situation, field survey (questionnaire) and GDLRC inspection results were investigated. In addition, the discussion section was supported by judicial decisions. Many criticisms, such as requests contrary to the zoning legislation, the non-institutionalization of the zoning control mechanism draw attention as the source of the problem. It is understood that there is no consensus in the sample group about the zoning control of TKGM. Considering the other results, the lack of technical personnel in local administrations and especially the erroneous development decisions taken in district municipalities draw attention. An important part of the sample group emphasized the need for a new zoning control model. In summary, the results of the inspection of TKGM were emphasized that the decisions to be taken by the local administrations can be audited in terms of the form of the audits to be made by the institution. A similar approach is observed in judicial decisions. As a result, the scope of the audit was classified in terms of zoning, cadastre and land registry techniques.

Keywords: Registration Based Map and Plan Committee Decision, Local Administrations, Administrative Tutelage.

GİRİŞ

Harita ve Kadastro Mühendisliği hizmet alanları, imar uygulamalarından fenni mesuliyete kadar oldukça fazla alt hizmet alanını kapsamaktadır. Söz konusu bu hizmet alanlarının bir kısmı Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası'nın (HKMO) mühendislik hizmetleri ücret cetvelinde sunulmuştur (HKMO, 2019). Bu hizmetler Serbest Harita ve Kadastro Mühendislik ve Müşavirlik Büroları (SHKMMB) veya Lisanslı Harita ve Kadastro Mühendislik Büroları (LİHKAB) tarafından gerçekleştirilmekte olup; harita özel sektörünü oluşturmaktadır (Yıldız ve Coruhlu, 2017: 8008). Sektörün sorumluluk alanında kalan faaliyetlerden bazıları Tablo 1'de sunulmuştur. Bu faaliyetlerin bir kısmı kadastro müdürlüklerinin denetiminden geçerek tapu müdürlüğünde tescil ile sonuçlanmaktadır. Bu sebeple bu tür faaliyetler "*tescile esas harita ve planlar*" olarak tanımlanmaktadır. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün (TKGM) 2019/13 sayılı Genelgesinde bu kavram; ilgililerince yapılan/yaptırılan ve kadastro müdürlüğünce kontrol edilmesi gereken ayırma, yola terk, yoldan ihdas, sınırlandırma, parselasyon, kamulaştırma, köy yerleşim haritaları, orman haritaları vb. tescille sonuçlanan harita ve planlar, şeklinde tanımlanmaktadır (TKGM, 2019). Tescil ile sonuçlanan plan ve haritalar dayanağını belediye/il encümeni kararı, kamu yararı kararı veya mahkeme kararından almaktadır.

Tablo 1. Tescile konu harita ve planların üretim ve denetiminde yetki çerçevesi

Faaliyet Türü	Dayanak	Yüklenici**	Denetim			
			HKMO	*İlgili kurumlar	Kadastro	Tapu
Parselasyon Haritaları	Belediye/İl Encümen Kararı	SHKMMB	x	x	x	x
(İmar Kanunu 18. Md. Uyg.)						
Parselasyon Niteliğindeki Ayırma Haritaları	Belediye/İl Encümen Kararı		x	x	x	x
(İmar Kanunu 15. ve 16. Md. Uyg.)						
Parselasyon Niteliğinde Olmayan Ayırma Haritaları (Plansız alanlarda yapılan ifrazlar)	Belediye/İl Encümen Kararı, Hükmen		x	x	x	x
İhdas yoluyla parsel oluşturma	Belediye/İl Encümen Kararı		x	x	x	x
Kamulaştırma ve irtifak hakkı haritaları	Kamu Yararı Kararı		x	x	x	x
Toplulaştırma	CB Kararnamesi		x	x	x	x
Mera haritaları üretimi ve aplikasyonu			x	x	x	x
Hâlihazır harita üretimi			x	x		
Batimetrik harita üretimi			x	x		
Köy yerleşik alan sınır tespiti			x	x		
Adres bilgi sistemi (Numarataj)			x	x		
Yapı aplikasyon projeleri			x	x		
Fenni mesuliyet			x	x		
Sayısal Harita Yapımı			x	x		
Maden/Taşocağı haritaları			x	x		
Vaziyet/Bağımsız bölüm planı			x	x		
Yol Profili belirlenmesi			x	x		
Yapı Kayıt Belgesine esas ölçüm, danışmanlık ve zemin tutanağı hizmetleri			x	x	x	x
Aplikasyon		LHKAB	x			
Parsel/Bağımsız bölümün yerinde gösterilmesi						
Cins değişikliği			x		x	x
Birleştirme	Belediye/İl Encümen Kararı		x	x	x	x
İrtifak hakkı (Geçit hakkı, kaynak hakkı vb. arzi irtifak hakları)	Belediye/İl Encümen Kararı Hükmen		x	x	x	x

*Belediye, İl Özel İdaresi, Karayolları, BOTAŞ vb. imar uygulamaları veya kamulaştırma yapan kurumlar

**Parselasyon planı SHKMMB dışında ilgili kamu kurumları bünyesindeki teknik elemanlarca yapılabilir.

Harita özel sektörü tarafından yürütülen ve tescile konu olan plan ve projelerin en yaygın olanları kuşkusuz belediye/il encümen kararlarına dayanan imar uygulamalarıdır. Bu uygulamalar parselasyon haritaları veya parselasyon niteliğindeki haritalar olarak sınıflandırılmaktadır. Parselasyon haritaları dayanağını İmar Kanunu'nun 18 inci maddesi'nden (Arazi ve Arsa Düzenlemesi-AAD) alan, re'sen uygulanan ve kamuya ait alanların düzenleme ortaklık payı altında düzenlemeye giren her parselden eşit oranda kesildiği işlem sonucu üretilen haritalardır (Uzun, 2009: 58). Bu sebeple bu haritalar, uygulamanın tesciline kadar geçen süreçte, kullanılan yöntem, denetim ve üretilen belgeler açısından diğer tescile esas harita ve planlardan ayrılmaktadır.

Parselasyon niteliğindeki haritalar ise; İmar Kanunu'nun 15 ve 16 ncı maddesine göre düzenlenen, gönüllülük ilkesine dayanan, kamuya ait sosyal ve teknik donatı alanlarının, isabet ettiği kadastro parselinden doğrudan terk edildiği işlem sonucu üretilen haritalardır (Çoruhlu vd., 2019: 8). TKGM'nin mülga 2010/22 sayılı Genelgesinde bu haritalar; imar parsellerini oluşturmak amacıyla ve parseller içerisinde yol, meydan, yeşil alan, park, otopark vb. kamu hizmetlerine ayrılan yerlerden herhangi birini kapsayacak şekilde yapılan ayırma işlemi olarak tanımlanmıştır (TKGM, 2010). Parselasyon niteliğindeki haritalar özü itibarıyla bir plan uygulama tekniğidir. Tek bir uygulama işlemi ile terk, birleştirme, ayırma ve ihdas işlemi aynı anda gerçekleştirilebilir. Ancak imar planının zemine uygulanmasında bütüncül ve adil bir yaklaşım sergilenmediğinden esasen tercih edilmemesi gereken bir yöntemdir. Nitekim 2019 yılında İmar Kanunu'nda yapılan değişiklikle (Resmi Gazete, 2019) planlı alanlarda öncelikle parselasyon planının yapılması gerektiği hükme bağlanmıştır. Konuya ilişkin yönetmelikte bu hükmün istisnaları açıklanmıştır. Şöyle ki; merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin yetkisi içindeki kamu yatırımlarında, kamu mülkiyetine ait alanlarda, parselasyon planının uygulanmasının mümkün olmadığı meskûn alanlarda, koruma amaçlı imar planı bulunan alanlarda ve büyük bir kısmı uygulama imar planına uygun şekilde oluşan imar adalarının geri kalan kısımlarında bu ilke gözetilmemektedir. Bu tür durumlarda, parselasyon niteliğinde harita yapılabilmesi için, gerekçelendirilmesi ve ilgili idarenin onayına sunulması gerekmektedir (Resmi Gazete, 2020). Parselasyon niteliğinde olmayan ayırma işlemi, bünyesinde kamuya ait terk edilmesi gereken donatı alanlarını kapsamayan, sadece parselin birden fazla parçaya ayrılmasını içeren işlemdir. Uygulamada bu işlem "basit ifraz" olarak anılmaktadır. Bunların dışında ihdas, terk, birleştirme, geçit hakkı vb. belediye/il encümen kararına dayalı uygulamalar diğer parçalı uygulamalar olarak bilinmektedir.

1. TEMEL KAVRAMLAR, PROBLEMİN TANIMI VE ÇALIŞMANIN AMACI

Çalışmanın bu bölümünde konunun iki ana eksenini oluşturan tescile esas harita ve planların içeriği ile bu planları üreten ve denetleyen kamu ve özel sektöre ait kuruluşlar anlatılmaktadır. Ardından araştırma makalelerinde önemli bir bileşen olan problemin tanımı ve çalışmanın amacına yer verilmektedir.

1.1. Tescile Esas Harita ve Planların Temel Yapısı

Belediye/il encümen kararına göre üretilen tescile esas harita ve planların üretim sürecinde oluşturulan bazı belgeler ve bu belgelerin temel işlevi Tablo 2 ve 3'de sunulmuştur.

Tablo 2. Parselasyon Planları Dışında Tescile Konu Diğer Harita ve Planlarda Düzenlenen Belgeler

<i>Belge</i>	<i>Açıklama</i>
Değişiklik Haritaları Yapım ve Kontrol Bilgileri Formu	Bu belgede işleme konu olan taşınmaza ait bilgiler ve işlemin gerçekleşmesinde yetkili olan kişi ve kurumların onayı bulunmaktadır.
İş Yapım Sözleşmesi	Taşınmaz sahibi/idare ile işlemi gerçekleştirecek olan yüklenici arasında gerçekleştirilmektedir.
Encümen Kararı	İşlemin yasal dayanağının ve gerçekleşme şeklinin yazılı olarak ifade edildiği belgedir.
Durum Haritası	Encümen kararının eki olup, belirtilen işlemin geometrik olarak ifade edildiği belgedir.
Tescile Konu olan Harita ve Planların Kontrol Raporu	Kadastro Müdürlüğü'nde görevli Harita Mühendisi tarafından imzalanan ve işin kadastro teknik mevzuatına uygunluğunu ispat eden belgedir. Tapu Planları Tüzüğü'nün 6. maddesi ve ilgili diğer mevzuata uygun şekilde düzenlenmektedir.
Jeodezik altyapıya ilişkin teknik belgeler	Gerçekleştirilen işlemin araziye uygulanmasında gerekli olan her türlü yer kontrol noktalarının tesisi, ölçüsü ve hesaplamalarına ilişkin düzenlenen belgelerdir.
Parsel ilişkin belgeler	Parsel köşe koordinatları, alan hesapları, röleve ölçü krokileri vb. diğer teknik belgelerdir.
Tescil Bildirimi	Tescile konu olan işlemin geometrik ve sayısal olarak ifade edildiği, işlem adımlarının ve şeklinin belirtildiği, taşınmaz sahibi, kadastro ve tapu müdürlükleri tarafından onaylanan belgedir.

Belediye/il encümen kararına göre üretilen harita ve planların temel yapısını ele alırken re'sen gerçekleştirilen parselasyon haritalarını, diğer bir deyişle Arazi ve Arsa Düzenlemesi (AAD)'ni ayrı bir şekilde ele almak gerekmektedir. Bu yönetime göre oluşturulan dosya içeriği 2020 yılında yürürlüğe giren Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Yönetmeliği ile güncellenmiştir. Güncel duruma göre düzenlenmesi gereken belgeler ve içerikleri Tablo 3'te sunulmuştur.

Tablo 3. Parselasyon Haritalarının İçeriği

<i>Belge</i>	<i>Açıklama</i>
Parselasyon Planı Açıklama Raporu	Rapor; mülkiyete ilişkin düzenlemeye giren parsel sayısı, toplam alanı, korunan parsellerin durumu, ayırma çapı sayısı, daha önce yapılmış terk işlemleri, bağışlanan ve kamulaştırılan alanlar, imar planının onay ve kesinleşme tarihi, DOP ve dağıtımına ilişkin değerlendirmeleri içermektedir.
Değişiklik Haritaları Yapım ve Kontrol Bilgileri Formu	Bu belgede işleme konu olan taşınmaza ait bilgiler ve işlemin gerçekleşmesinde yetkili olan kişi ve kurumların onayı bulunmaktadır.
Onaylı mülkiyet raporu ve ekleri	Bu rapor düzenlemeye giren parsellerin koordinat, harita, yüzölçümü, parselasyon planının hangi koordinat sisteminde olması gerektiği, düzenlemeye giren parsellerde daha önce değişiklik işlemi yapıp yapılmadığı, yapılmış ise terk miktarı ve DOP oranı, dönüşüm parametreleri gibi bilgileri içermektedir.
İş yapımına yönelik vekâletname, sözleşme veya yetkilendirme yazısı	Taşınmaz sahibi veya kurum ile işlemi gerçekleştirecek olan yüklenici arasında gerçekleştirilmektedir. İşlemin, ilgili kurum tarafından gerçekleştirilmesi durumunda düzenlenmemektedir.
Düzenleme sınır krokisi	Düzenleme sınırını, düzenlemeye kısmen ya da tamamen giren kadastro parsellerini ve imar adalarını koordinatlarına göre gösterecek şekilde düzenlenen krokidir.
Ayırma çapı	Bir kısmı düzenleme sahasında kalan parseller için düzenlenen üzerinde parselin tescilli yüzölçümü ile düzenleme sahasına giren ve girmeyen kısımların yüzölçümünü gösteren, ilgili idarece onaylanan krokidir.
DOPO hesabı	Kamuya ayrılan alanların düzenlemeye giren kadastral parsel alanlarına oranını gösteren belgedir.

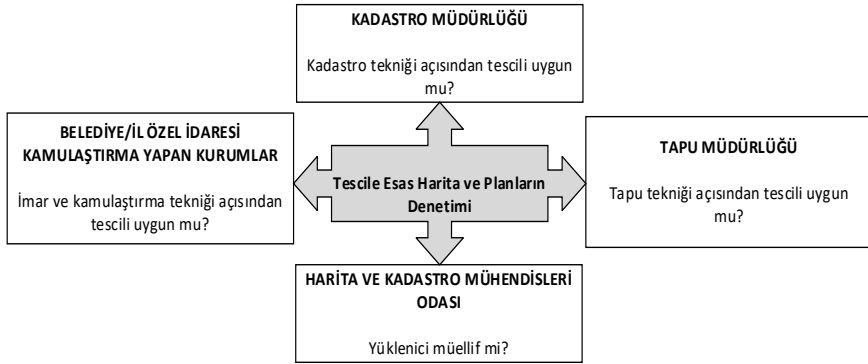
Özet Cetveli	Düzenlemeye giren parsellerin tapu alanları, düzenlemeye giren miktarlarını, eski DOP kesintileri, bağış, kamulaştırma miktarları ve DOP alınacak parsellerin gösterildiği kadaströ parseli sıralı belgedir.
Mal sahipleri araştırma ve özet formu	Düzenlemeye giren taşınmazların tapu bilgileri, DOP miktarları, tahsis miktarları ve tahsis edilen imar parsellerini kadaströ parseli sırasına göre gösteren belgedir.
Tescile esas dağıtım cetveli	Düzenlemeye giren taşınmazların tapu bilgilerini, kesinti sonucu oluşan tahsis miktarlarını, dağıtım sonucu tahsis edilen imar parsellerini ve buradaki hisselerin belirtildiği imar ada parsel sıralı belgedir.
Tescil sayfası	Yüzölçümü, malik ve tescilli ilgilendiren tüm bilgilerin bulunduğu belgedir. Bu belgede taşınmazların yeni cinsi, tescile konu olan irtifak, şerh ve beyanlar vb. bilgilerin bulunduğu belgedir.
Parselasyon planı paftası	Parselasyona ilişkin son durumun gösterildiği tescile esas plandır.
Yapı muhdesat cetveli	Uygulama sonucu tescilli yapı/muhdesatın hangi parselde kaldığını gösterir cetveldir.
İrtifak hakkı cetveli	Tescilli irtifak haklarının uygulama sonucu zeminde isabet ettiği parsellere dağılımının gösterildiği belgedir.
Encümen/ İl İdare Kurulu Kararı	İşlemin yasal dayanağının ve gerçekleşme şeklinin yazılı olarak ifade edildiği belgedir.
Tescile Konu Olan Harita ve Planların Kontrol Raporu	Kadaströ Müdürlüğünde görevli Harita ve Kadaströ Mühendisi tarafından imzalanan ve işin kadaströ teknik mevzuatına uygunluğunu ispat eden belgedir. Tapu Planları Tüzüğü'nün 6. maddesi ve ilgili diğer mevzuata dayalı olarak düzenlenmektedir.
Diğer Teknik Belgeler	Yer kontrol noktalarına ait tesis, ölçü hesaplar, ada bölüm krokisi, parsel köşe koordinatları, alan hesapları, röleve ölçü krokileri vb. diğer teknik belgeler ile özel kanunlarla korunacak alan bulunması durumunda ilgili kurum görüşleri, onaylı imar planı, takyidatlı tapu kaydı.

1.2. Tescile Esas Harita ve Planların Denetimi ve Yetkili Kurumlar

Tescile esas harita ve planlar; üretim, denetim ve tescil olmak üzere üç aşamada ele alınmaktadır. Her aşamada çeşitli kişi ve kurumlar görev almaktadır. Üretim aşamasında harita özel sektörünü oluşturan SHKMMB ve LİHKAB'lar baş

aktör durumundadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında bu tür projelerin tamamen kamu kurumları tarafından üretildiği görülmektedir. Ancak 1950’li yıllardan itibaren özel sektörün üretim sürecinde aktif rol almaya başladığı bilinmektedir. Bu yıllarda 7 adet olan büro ve şirket sayısı (İpek, 2008:134), Tescile Konu Harita ve Planlar Yönetmeliği’nin (Resmi Gazete, 1973) yayınlanmasından sonra, on yıl içinde 240’a ulaşmıştır. Bu gün bu sayı SHKMMB’lerde 2931 (HKMO, 2020), LİHKAB’larda ise 222’dir (TKGM, 2020). Günümüzde tescile esas harita ve planların üretim sorumluluğu neredeyse tamamen özel sektöre bırakılmıştır (Tablo 1). Ancak kamulaştırma ve parselasyon haritası üretme yetkisini elinde bulunduran Belediye, Karayolları Genel Müdürlüğü, İl Özel İdaresi gibi bazı kurumlar zaman zaman bu projeleri, kendi bünyesinde çalışan harita mühendisleri vasıtasıyla üretebilmektedir.

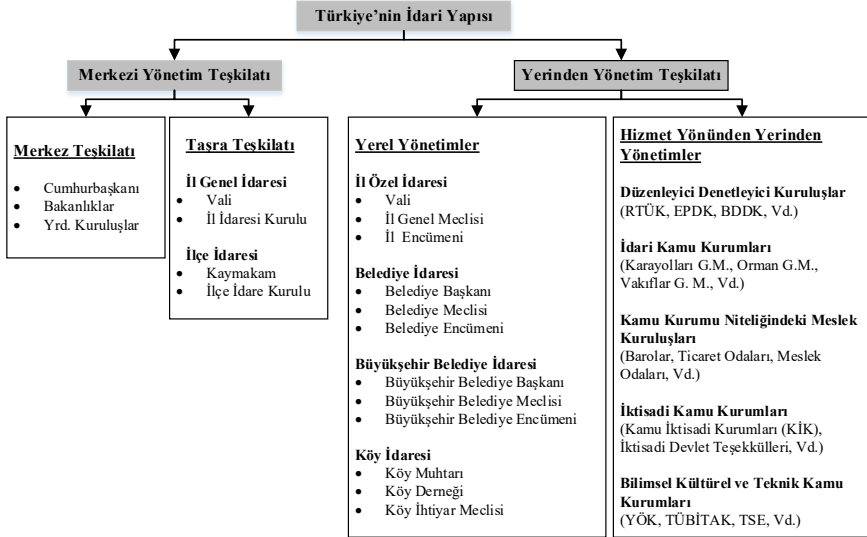
Tescile esas harita ve planların mevzuata uygunluğu yapılan bir dizi incelemeden sonra sağlanmaktadır. Buna göre projenin imar mevzuatına uygunluğu, encümen kararını alan belediye/il özel idaresi tarafından; kadastro teknik mevzuatına uygunluğu, kadastro müdürlüğü tarafından; tescil açısından son kontrolleri ise tapu müdürlüğü tarafından sağlanmaktadır. Ayrıca bu süreçte ilgili proje, yüklenicinin müellif olup olmaması ve proje bedelinin mühendislik asgari fiyat kriterlerine uygunluğu bakımından da HKMO tarafından denetlenmektedir (Şekil 1).



Şekil 1. Tescile Esas Harita ve Planların Denetimi

Bilindiği üzere Türkiye’nin idari yapısı merkezi ve yerinden yönetim teşkilatı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Şekil 2). Konu bu açıdan ele alındığında tescile esas harita ve planların denetiminde sorumlu kurumlar Türkiye’nin idari

teşkilatlanması içinde farklı niteliklere sahiptir. TKGM merkezi yönetimin, belediye/ il özel idaresi ise yerel yönetimlerin temsilcisidir. Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü vb. kurumlar yerinden yönetim teşkilatlanması kapsamında idari kamu kurumları olarak adlandırılmaktadır (Yıldırım, 2018:19). HKMO ise kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşudur (Resmi Gazete, 1954). Buna göre tescile esas haritaların denetiminde yerel yönetim teşkilatı (belediye/ il özel idaresi), merkezi idarenin temsilcisi (tapu/kadastro müdürlüğü) ile kamu kurumu niteliğindeki bir meslek kuruluşu söz sahibi olmaktadır.



Şekil 2. Türkiye'nin İdari Yapısı

Yerel yönetimler genel olarak temsil, karar ve yürütme organlarından oluşmaktadır (Tablo 4). Bu organların görevleri ve yetkileri benzer nitelik taşımaktadır.

Tablo 4. Yerel Yönetimlerin Yapısı

	<i>Yürütme ve Temsil</i>	<i>Karar Organı</i>	<i>Yürütme ve Danışma</i>
Büyük Şehir Belediyesi	BŞ Belediye Başkanı	BŞ Belediye Meclisi	BŞ Belediye Encümeni
Belediye	Belediye Başkanı	Belediye Meclisi	Belediye Encümeni
İl Özel İdareisi	Vali	İl Genel Meclisi	İl Encümeni
Köy İdareisi	Muhtar	Köy Derneği	Köy İhtiyar Heyeti

Tablo 4’te yer alan organların dışında il idare kurulu çalışma konusunu doğrudan ilgilendirmektedir. İl idare kurulu, valinin başkanlığında, hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve veteriner müdürlerinden oluşan bir organdır (Yıldırım, 2018: 13). İl idare kurulunun çeşitli kanunlardan kaynaklanan bir takım görevleri bulunmaktadır. Bunlardan biri de İmar Kanunu’nun 19. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak parselasyon haritalarının onaylanmasıdır.

Tescile esas haritaların denetimi, tescili ve arşivlenmesinde en önemli kurum kuşkusuz TKGM’dir. Bu kurumun sorumlulukları kendi kuruluş yasasında (Resmi Gazete, 2010) özetlenmiştir. Bu yasaya dayanılarak hazırlanan 2012/2 sayılı “Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Taşra Teşkilatı Yetki Görev ve Sorumlulukları Hakkındaki Genelge’nin 25. maddesinde kadastro müdürlüklerinin çalışma kapsamındaki görevleri:

- Tescil için ibraz edilen her çeşit harita ve planın, imar uygulaması, kamulaştırma, ayırma, birleştirme, cins değişikliği, irtifak hakkı, zemin düzenlemesi, arazi toplulaştırması gibi işlerin ilgili mevzuat hükümlerine göre kontrollerini yapmak,
- Mevzuata aykırı istemleri Tapu Planları Tüzüğü’nün ilgili maddeleri gereğince reddetmek, bu karara karşı ilgisinin Bölge Müdürlüğüne itirazı halinde gerekli evrakları 7 gün içerisinde Bölge Müdürlüğüne göndermek, şeklinde düzenlenmiştir.

TKGM teşkilatı için, 2008 yılından önce sadece Tapu Müdürlüğüne verilmiş ret yetkisi, 27.08.2008 tarih ve 26980 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan Tapu Planları Tüzüğü’nün 11.maddesi ile Kadastro Müdürlüklerine de verilmiştir. Bu maddede şu içeriğe yer verilmiştir: “Bu Tüzükte ve tapu plânlarına ilişkin teknik mevzuatta yer alan hükümlere uygun olmayan talepler, kontrol mühendisi sorumluluğunda kontrol ekibince düzenlenen rapora istinaden kadastro müdürlüğünce reddedilir. Ret kararında reddin gerekçesi, itiraz yeri ve süresi de belirtilir” (Resmi Gazete, 2008).

Gerek kadastro gerekse tapu müdürlükleri tescile konu harita ve planların denetimi ve tescilinde Tablo 5’te sunulan mevzuattan faydalanmaktadır.

Tablo 5. Tescile Konu Harita ve Planların Kontrolü ve Tescilinde Kullanılan Mevzuat

Kanun	Türk Medeni Kanunu Tapu Kanunu
Tüzük	Tapu Sicil Tüzüğü Tapu Planları Tüzüğü
Yönetmelik	Tescile Konu Olan Harita ve Planlar Yönetmeliği Büyük Ölçekli Harita ve Harita Bilgileri Üretim Yönetmeliği
Genelge	2010/22 sayılı “Tescile Konu Olan Harita ve Planların Kontrolü” hakkında genelge 2010/4 sayılı “Talebe Bağlı Olarak Yapılan Değişiklik İşlemleri” hakkında genelge 2010/11 sayılı “Kadastral Harita Üretimi ve Kontrolü” hakkında genelge sayılı “3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliği” hakkında genelge

Tescile konu haritaların denetiminde bir diğer önemli kurum ise HKMO’dur. Tüzel kişiliğe sahip ve Anayasanın 135. maddesine göre kamu kurumu niteliğindeki bu kurum, meslek kuruluşu olan Türk Mühendis ve Mimamlar Odaları Birliği’ne (TMMOB) bağlı 24 meslek odasından biridir. Çatı kurum durumundaki TMMOB, ülke genelinde bütün mühendis ve mimarları uzmanlık kollarına ayırmak ve her kol için bir oda kurulmasına karar vermek; meslekle ilgili bütün mevzuatı normları, fennî şartnameleri incelemek ve bunlar hakkında görüş ve düşünceleri ilgililere bildirmek amacıyla kurulmuştur (Resmi Gazete, 1954). Bu ilke doğrultusunda kurulan HKMO’nın kuruluş amaçları ise kendi ana yönetmeliğinde sunulmaktadır. Bunlardan bazıları şunlardır:

- Meslek ve çıkarları ile ilgili işlerde kamu kuruluşları ve öteki kuruluşlarla işbirliği yaparak mesleki denetimde, gerekli yardımlarda ve önerilerde bulunmak, meslekle ilgili bütün mevzuatı, normları, bilimsel şartnameleri, tip sözleşmeleri ve bunlar gibi bütün bilimsel belgeleri incelemek ve bunların değiştirilmesi, geliştirilmesi ya da yeniden yürürlüğe konulması yolunda önerilerde bulunmak,

- Harita ve kadastro işleri ile ilgili olarak verilecek yeterlilik belgelerinde üyenin mühendislik mesleğindeki yeterlilik ve deneyimlerin saptanmasında öncü olmak ve kamu kuruluşlarında gerekli girişimlerde bulunmak,
- Üyelerin mesleki çalışmalarında ihtisaslarının gerektirdiği yetkilerini eksiksiz kullanabilmeleri için, kamu ve özel kuruluşlarda girişimlerde bulunmak ve gerektiğinde bu kuruluşlarla işbirliği sağlamak (Resmi Gazete, 2005).

Kurumun ana yönetmeliğinde görüldüğü üzere HKMO'nın kuruluş amaçlarından biri de mesleki denetimdir.

1.3. Problemin Tanımı ve Çalışmanın Amacı

Tescile esas harita ve planların denetimlerinde, sorumlu kurumların zaman zaman diğer kurum üzerinde vesayet oluşturduğu sıkça gözlemlenmektedir. Bu problem kurumlar arasında yetki karmaşasını ortaya çıkarmakta ve kurumları karşı karşıya getirebilmektedir. Problemin kaynağı olarak imar mevzuatına aykırı istekler, imar denetim mekanizmasının kurumsallaşmaması veya mevzuatın yetersizliği gibi pek çok eleştiriler dikkat çekmektedir. Çalışmanın amacı bahsi geçen bu problemin varlığını bilimsel yöntemlerle tespit etmek ve çözüm yaklaşımlarını ortaya koymaktır.

2. YÖNTEM

Çalışmada alan taraması ve TKGM teftiş sonuçlarının araştırılmasından oluşan iki aşamalı bir metodoloji uygulanmıştır. Birinci aşamada kullanılan alan taraması yöntemi özellikle geniş örneklem grubuna ulaşılarak mevcut durumun tespit edilmesinde yararlanılan bir yöntemdir. Bu yöntem kapsamında özellikle anket metodu kullanılmaktadır. Anketler kısa zamanda çok fazla kişiye ulaşmak ve bilgi toplamak amacıyla kullanılan bir veri toplama yoludur. Bu veri toplama aracı ile birlikte araştırılan konu hakkında insanlara direkt bilgi sorularak konu hakkında geniş örneklem grubundan bilgi toplanmaktadır. Ancak anketlerden istenilen başarının elde edilmesi için iç geçerliliğin artırılması gerekmektedir. Bunun için uzman görüşlerine ihtiyaç duyulmaktadır (Çepni, 2010:25). Arazi yönetimi uygulamalarında da karşılan bu yöntem sorunların somut verilerle ortaya konulmasında etkili olmaktadır (Çoruhlu ve Demir, 2015:697).

Bu çalışmada TKGM bünyesinde çeşitli kademelerde görev yapan 105 kişiden oluşan personel, anket uygulanmak üzere, örneklem grubu olarak seçilmiştir. Ankette yer alan soruların iç geçerliliğini artırmak için uzman görüşlerine başvurulmuştur. Böylece ankette yer alan soruların çalışmanın amacına uygun hale getirilmesi hedeflenmiştir. Çalışmanın amacına uygun olmadığı belirlenen bazı sorular anketten çıkarılmıştır. Ayrıca uzman grubunun anketin tasarımı ve düzeni ile ilgili yapmış oldukları öneriler göz önünde bulundurularak anket formu son haline kavuşturulmuştur. Bu aşamada TKGM’den 3; Karadeniz Teknik Üniversitesi, Harita Mühendisliği Bölümü, Arazi Yönetimi ABD’den 3 olmak üzere toplam 6 uzman nitelikli kişinin görüşlerinden faydalanılmıştır. Anket 10 tanesi seçimli, 1 tanesi ise açık uçlu sorulardan oluşmaktadır. Örneklem grubunu oluşturan kişilerin unvan, deneyim ve öğrenim düzeyleri Tablo 6’da sunulmuştur. Tablo 6 incelendiğinde örneklem grubunun çoğunlukla Kontrol Mühendislerinden oluştuğu, çalıştıkları birimde yeterli deneyime sahip oldukları anlaşılmaktadır. Anket kapsamında örneklem grubuna ayrıca açık uçlu soru yöneltilmiştir. Bu soruya ait frekans değerleri sınıflandırılmış ve sonuçları bulgulara sunulmuştur.

Tablo 6. Örneklem Grubunun Unvan (A), Mesleki Deneyim (B) Ve Öğrenim Düzeyi (C) Dağılımı

Birim Unvan	TM	KM
Kontrol Mühendisi	0	60
Mühendis	10	0
Tapu Müdürü	5	5
Bilg. İşlet.(Tapu Md.)	17	3
Kadastro Teknisyeni	2	0
Toplam	34	68

Birim Deneyim	TM	KM
0-10 yıl	9	0
11-20 yıl	16	28
21+ yıl	20	16
Toplam	45	44

Birim Eğitim	TM	KM
Ön lisans	18	0
Lisans	24	51
Yüksek lisans	3	9
Toplam	45	60

(a)

(b)

(c)

TM: Tapu Müdürlüğü, KM: Kadastro Müdürlüğü

Çalışmanın diğer aşamasını TKGM’nin konuya yönelik yaptığı denetimler oluşturmaktadır. Bu kapsamda yıllık olarak Trabzon Tapu ve Kadastro Bölge Müdürlüğü’ne bağlı Müdürlüklerde, TKGM teftişleri sonucu hazırlanan denetim raporları incelenmiştir. Bu çalışmada imar uygulamalarına yönelik, 2011 - 2017 yılları arasında düzenlenen 60 adet farklı denetleme raporu üzerinde çalışma yapılmıştır. Söz konusu raporlar sınıflandırılarak sonuçları sunulmuştur.

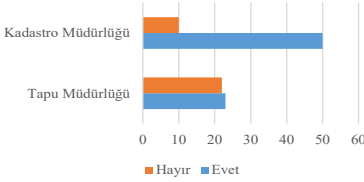
3. BULGULAR

Bu bölümde anket ve denetim raporlarından elde edilen bulgular ve bu bulgulara yönelik yapılan irdelemeler sunulacaktır.

3.1. Anket Sonuçları

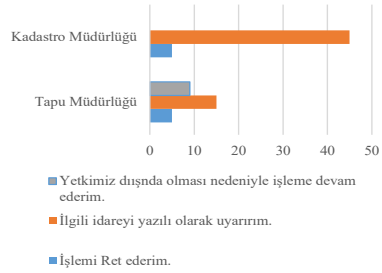
Anket kapsamında örneklem grubuna yöneltilen sorular, sorulara verilen yanıtlar ve yapılan kısa irdelemeler görselleştirilerek aşağıda sunulmuştur:

1. Encümen kararlarına bağlı değişiklik işlemlerinin kontrolü esnasında kararın dayanağı olan imar mevzuatı hükümlerine aykırı durumlarla karşılaştınız mı?



Örneklem grubunu oluşturan 105 kişiden 73'ü encümen kararlarında imar mevzuatına aykırı durumla karşılaştığını belirtmiştir. Bu 73 kişinin büyük bölümü Kadastro Müdürlüğü'nde çalışanlardır.

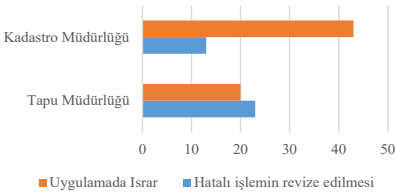
2. Yukarıdaki soruya cevabınız evet ise bu durumda aşağıdakilerden hangisini yaparsınız?



İmar mevzuatına aykırı bir durumla karşılaşılması durumunda her iki kurumun öncelikle idareyi yazılı olarak uyarma yolunu seçtikleri görülmektedir. Ayrıca Kadastro Müdürlüklerinde "yetki dışı olma nedeni ile işleme devam" şeklinde bir eğilimin bulunmadığı dikkat çekmektedir.

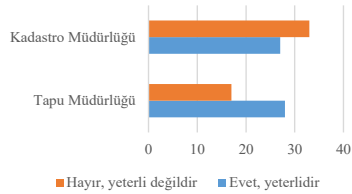
Şekil 3. Encümen Kararına Dayalı İşlemlerde Mevzuata Aykırı Durum Tespiti ve Yaşanan Süreç

3. İmar mevzuatına aykırı durumlarda, uygulayıcı kurumlara (Belediye vb.) yaptığınız geri bildirimlerden sonra, konu ile ilgili devam eden süreçte en sık karşılaştığınız durum nedir?



Kadastro Müdürlükleri tarafından imar mevzuatına aykırı olduğu değerlendirilen ve ilgili kuruma iade edilen tescile esas harita ve planların ilgili kurum tarafından revize edilmeden tekrar Kadastro Müdürlüğü'ne "Uygulamada ısrarcı olunması" şeklinde iade edildiği anlaşılmaktadır. Ancak Tapu Müdürlükleri tarafından aynı sebeple yapılan iadelerde hatalı işlemlerin revize edilerek gönderilmesine daha sık rastlanmaktadır.

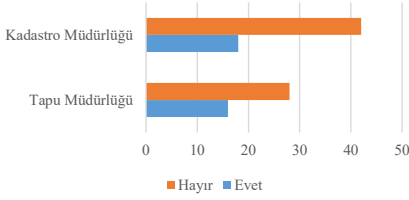
4. Sizce yukarıdaki soruda bahsedilen konu ile ilgili olarak TKGM'nin mevzuatı (yönetmelik, genelge vb.) yeterli midir?



Kadastro Müdürlüklerinde görev yapan örneklem grubu mevzuatın yetersiz olduğunu ifade ederken, Tapu Müdürlüğünde görev yapan örneklem grubu ise mevzuatın yeterli olduğunu ifade etmektedir. Ancak toplamda örneklem grubunun yaklaşık yarısının mevzuatın yetersizliğini ifade etmiş olması dikkat çekmektedir.

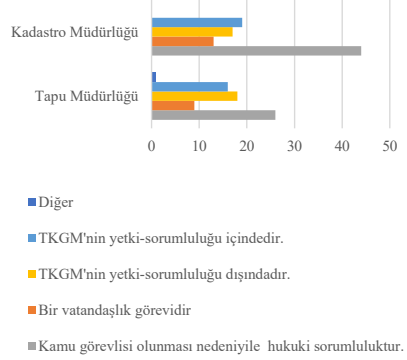
Şekil 4. Encümen Kararının Revizyon Talebi Noktasında Uygulayıcı Kurumların Tutumu ve TKGM Mevzuatının Yeterliliği

5. TKGM personelinin yetki ve sorumluklarını belirlediği ilgili mevzuatta değişiklik işlemlerinin imar tekniği açısından denetlenmesine yönelik herhangi bir ifade var mıdır?



Örneklem grubundan 70 kişi, TKGM'nin mevzuatında encümen kararlarının imar tekniği açısından denetlenmesine ilişkin bir ifadenin bulunmadığını belirtmektedir.

6. Yukarıda belirtilen konuda, kontrol teşkilatınca kontrollük ve tescil sırasında imar mevzuatına aykırı kararlara yapılan müdahale sizce nasıl değerlendirilmelidir?

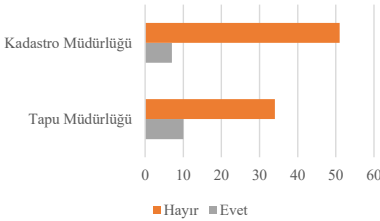


Örneklem grubu müdahaleyi aşağıdaki gerekçelerle ve öncelik sırasına göre gerekli görmektedir:

- 1.Kamu görevlisi olunması nedeniyle hukuki sorumluluktur.
- 2.TKGM'nin yetki ve sorumluluğu içindedir.
3. Müdahale vatandaşlık görevidir.

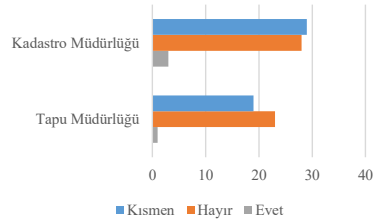
Şekil 5. TKGM Mevzuatında İmar Tekniği Açısından Denetimin Varlığı ve İmar Mevzuatına Aykırı İdari Kararlarda Müdahalenin Gerekçeleri

7. İmar uygulaması yapan kurumlarda (İlçe Belediyesi, BŞ Belediyesi, TOKİ, Özel İdare, Bakanlık vb.) imar konusunda uzman nitelikli ve yeter sayıda personel istihdam edildiğini düşünüyor musunuz?



Örneklem grubunun istihdam edildiği her iki kurum imar uygulaması yapan kurumlarda personelin nitelik ve nicelik açısından yetersiz olduğuna işaret etmektedir.

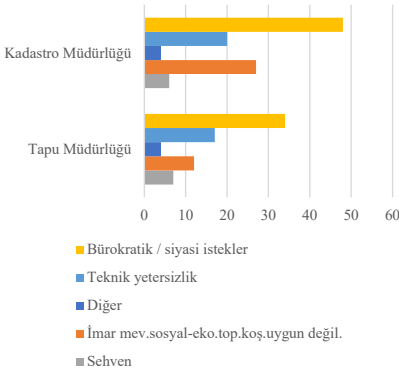
8. Belediye vb. kurumlarca, imar faaliyetlerine yönelik verilen kararlarda, yerel yönetimlerdeki mevcut uzman nitelikli personelin bilgi ve deneyiminden etkin olarak faydalandığını düşünüyor musunuz?



Örneklem grubunda büyük oranda, yerel yönetimlerin imar faaliyetlerine yönelik aldığı kararlarda mevcut uzman nitelikli teknik personelinden bilgi ve deneyim olarak etkin bir şekilde yararlanılmadığını düşüncesinin hâkim olduğu anlaşılmaktadır.

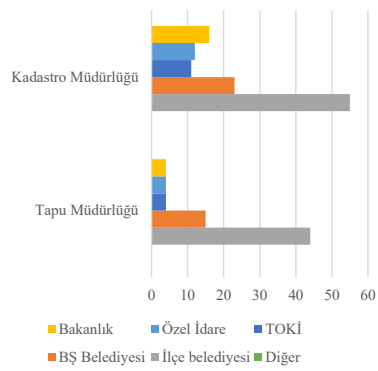
Şekil 6. Uygulayıcı Kurumlarda Alanda Uzman Nitelikli ve Yeter Sayıda Personelin Varlığı ve Bu Personelden Etkin Olarak Yararlanıldığı Düşüncesi

9. Belediye Encümenlerince verilen kararlardaki imar mevzuatına aykırı uygulamaların nedeni sizce ne olabilir?(birden fazla seçenek işaretleyebilirsiniz)



İmar mevzuatına aykırı kararların sebebi olarak en başta “siyasi/bürokratik istekler” ve “sosyal, ekonomik ve yöresel koşullara uygun olmaması” gösterilmektedir. Ardından “Teknik yetersizlik” üçüncü sırada yerini alırken, “Sehven yapılmış hatalar” ise dördüncü sırada gelmektedir.

10. Kontrollük aşamasında, diğer kurumların yetki ve sorumlulukları çerçevesinde, alınan kararlara en çok müdahale gereği duyduğunuz kurumları en önemlisi (1) olacak şekilde sıralayınız.



Söz konusu kurumlara bakıldığında ilk sırayı ilçe belediyeleri, ikinci sırayı ise Büyükşehir Belediyelerinin aldığı görülmektedir. Yerel yönetim olmasına rağmen Özel İdarenin kararlarına ise Belediyeler kadar müdahale edilme gereği duyulmadığı anlaşılmaktadır.

Şekil 7. İmar Mevzuatına Aykırı İşlemlerin Olası Sebepleri ve Uygulamada En Çok Müdahale Gereği Duyulan Uygulayıcı Kurumlar

Anket sonucuna göre örneklem grubunun büyük çoğunluğu, encümen kararlarına dayalı olarak yapılan işlemlerde imar mevzuatına aykırı durumlar ile karşılaştıklarını, bu durumda idareyi yazılı olarak uyardıklarını belirtmişlerdir. Kadastro Müdürlüklerince yapılan uyarılara rağmen ilgili idarenin büyük oranda uygulamada ısrarcı olduğu, Tapu Müdürlüklerince hatalı uygulamanın bildirimi durumunda ise uygulamanın revize edildiği anlaşılmaktadır. Örneklem grubunda konunun yetki alanları dışında olması sebebiyle işleme devam edilmesi gerektiğini belirtenler olduğu gibi, doğrudan işlemi reddedenler de bulunmaktadır. Bu sonuçlar, örneklem grubu arasında uygulama birliğinin olmadığını göstermekle birlikte, doğrudan problemin varlığına işaret etmektedir.

İmar uygulamalarının denetiminde TKGM ikincil mevzuatının yeterliliği sorulduğunda, örneklem grubunun önemli bölümü, ikincil mevzuatın bu konuda yetersiz kaldığını ve bu mevzuatın imar denetimine yönelik herhangi bir ibare içermediğini belirtmiştir (Şekil 4). Bu çerçevede gerek kadastro gerekse tapu müdürlüklerinde, tescile konu harita ve planlarının kontrolünde imar mevzuatına aykırı kararlara yapılan müdahaleler TKGM’nin yetki ve sorumluluğu içinde midir?

sorusu gündeme gelmektedir. Örneklem grubunun önemli kısmı bu soruya “*kamu görevlisi olunması sebebiyle hukuken sorumlu*” değerlendirmesini belirtmişlerdir. Bunun dışında yapılan müdahalenin “*vatandaşlık görevi*” veya “*TKGM’nin yetkisi içinde veya dışında*” olduğunu belirtenler de bulunmaktadır (Şekil 5). Bu bulgular kuşkusuz tescile esas harita ve planların yapım, kontrol ve tescili sürecinde, kurumların yetki ve sorumluluklarının net bir şekilde mevzuatta yer almamasından kaynaklanmaktadır. Anket kapsamında elde edilen diğer hususlar aşağıda özetlenmiştir:

- İmar faaliyetlerinin yürütülmesinde baş aktör konumunda olan belediyeler vb. kurumlarda konusunda uzman, nitelikli ve yeter sayıda teknik personel istihdamının yetersiz olduğu veya varsa dahi bu personellerden etkin olarak faydalanılmadığı veya kısmen faydalandığı (Şekil 6),

- İmar mevzuatına aykırı olarak alınan kararların temel sebeplerinin bürokratik/siyasi istekler ve mevzuatın sosyal, ekonomik ve toplumsal koşullarına uygun olmamasından kaynaklandığı (Şekil 7),

- En fazla müdahale edilme ihtiyacı duyulan imar faaliyetlerinin ilçe belediyeleri tarafından yapılan çalışmalar olduğu (Şekil 7) değerlendirilmektedir.

Anket kapsamında örneklem grubuna ayrıca açık uçlu bir soru yöneltilmiştir. Bu soru “*Belediye vb. kurumların imar konusu ile ilgili faaliyetlerinin yeterince denetlendiğini düşünüyor musunuz? Söz konusu denetimler ile ilgili olarak önerebileceğiniz denetim/kontrol model önerisi var mı? Açıklayınız.*” şeklindedir. 105 kişi ile gerçekleştirilen anketin bu açık uçlu sorusuna yanıt veren 48 kişi bulunmaktadır. Söz konusu soruya verilen cevaplar frekans ve yüzde olarak sınıflandırılmış, sonuçları Tablo 7 ve 8’de sunulmuştur.

Tablo 7. Uygulayıcı Kurumların Denetlendiği Düşüncesinin Sorgulanması

Yanıtlar	Frekans/Yüzde Değerleri *	Frekans	Yüzde**
		(f)	(%)
Yeterince denetliyor		1	%2
Yeterince denetlenmiyor, Hiç denetlenmiyor		47	%98

* Bu soruda bir örneklem birden fazla kategoride görüş bildirebilmektedir.

**Bu tabloda verilen yüzdelik değerler ankette bu soruyu cevaplayan 48 kişi olarak hesaplanmıştır

Tablo 8. Önerilen Denetim/Kontrol ile İlgili Yorumların Sınıflandırılması

<i>Yanıtlar</i>	<i>Frekans/Yüzde Değerleri *</i>	<i>Frekans</i>	<i>Yüzde**</i>
		<i>(f)</i>	<i>(%)</i>
Alınan kararlarda, siyasetin etkisi sebebiyle, denetlemeye yönelik bir model getirmenin gereksizliği		11	%42
Çözüme/mevcut işleyişin değişimine yönelik önerilerin geliştirilmesi:			
• İmar revizyon şartlarının değiştirilmesi • İmar tadilatlarının belediyelerin elinden alınması • Revizyon kararlarında teknik personellerin yetkilerinin artırılması, • İmar Planlama Dairelerinin kurulması, • Denetimlerin merkezi olarak yapılması, • Yetkinin tamamen ya Belediyede ya da Kadastro Müdürlüğüne bırakılması, • İmar faaliyetlerine yönelik alınacak encümen kararlarının Bakanlıkça alınması, • Kamu kurumu olarak teftiş oluşturulması, • İmar planlarının 100 yıllık olması, • Kısmi değişiklik yapılıyorsa teftiş kurumundan izin alınması,	13	%50	
• İmar denetiminin tarafsız bir kurul tarafından yapılması, • Denetimlerin konusunda uzman bağımsız müşavir firmalar eliyle yapılması, • Büyükşehir belediyesi olan yerlerde burada kurulacak bir birim, olmayan yerlerde ise Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünde oluşturulacak bir birim tarafından imar uygulamalarının kontrol ve onaylanması, • Kadastro Müdürlüğünde imar birimi oluşturulması	13	%50	
Belediyelerde imar uygulamalarının encümen kararı ile olması nedeni ile ikinci derecede önemli görüldüğü, imar uygulamalarının ada bazında yapılmasına çalışılmasını, var olan imar planlarının kısmen uygulanmasının önüne geçilerek yasaların düzenlenmesi.		2	%8

*Bu soruda bir örneklem birden fazla kategoride görüş bildirebilmektedir.

**Bu tabloda verilen yüzdelik değerler ankette bu soruyu cevaplayan 26 kişi olarak hesaplanmıştır

Anketin açık uçlu “Belediye vb. kurumların imar konusu ile ilgili faaliyetlerinin yeterince denetlendiğini düşünüyor musunuz?” sorusuna 47 kişi “hayır”, 1 kişi ise “evet” şeklinde cevap vermiştir (Tablo 7). “Söz konusu denetimler

ile ilgili olarak önerebileceğiniz denetim/kontrol model önerisi var mı? sorusuna 11 kişi, alınan kararlarda siyasetin etkisi sebebiyle denetlemeye yönelik bir model getirmenin gereksiz olduğunu beyan etmişlerdir. Örneklem grubundan 13 kişi ise çeşitli model önerilerinde bulunmuştur. Önerilen modellerde genel olarak yetkinin belediyelerden alınması, kadastro müdürlüğü ile paylaşılması, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine veya bağımsız müşavir firmalara devredilmesi gibi değerlendirmelerde bulunulmuştur (Tablo 8).

3.2. Denetim Raporlarından Elde Edilen Bulgular

TKGM'ye ait 60 adet teftiş raporu üzerinde yapılan çalışmaların sonuçları sınıflandırılarak aşağıda başlıklar halinde sunulmuştur.

(1) Encümen Kararlarındaki Usul Eksiklikleri:

TKGM tarafından yapılan incelemelerde encümen kararlarına dayanarak üretilen tescile konu harita ve planlarda;

- İmza ve mühür eksikliği,
- İşlemin yasal dayanağının (kanun hükümlerinin) açık bir şekilde belirtilmemesi,
- Taşınmazın kaç parçaya ayrıldığından bahsedilmemesi,
- İşleme konu parsellerin açık bir şekilde belirtilmemesi,

vb. eksiklikler görülmüştür. Nitekim TKGM yayımladığı 2010/22 sayılı mülga Genelgenin 11/9. maddesi ile 2019/13 sayılı genelgenin 10/12,20 maddesinde bu hususlara açıkça dikkat çekmiştir.

(2) Durum Haritalarında Yaşanan Sorunlar:

İncelenen raporlarda tespit edilen bir diğer eksiklik durum haritalarında yaşanmaktadır. Bu eksiklikler;

- Encümen kararı ekinde durum haritası bulunmaması,
- Durum haritasına atfı yapılmaması,
- Yapılan atfın “ekli krokidedir” şeklinde yapılması,
- Durum haritalarının onaysız ve imzasız olması, şeklinde ortaya çıkmaktadır.

(3) Arsa ve Arazi Düzenlemesi Ek-1 Madde Uygulaması:

Raporlara yansıyan diğer bir eleştiri ise Ek-1 şartları sağlanmaksızın, AAD gerçekleştirildiğine yöneliktir. Yapılan incelemelerden ortaya çıkan bazı görüşler aşağıdaki şekilde özetlenmiştir:

- İmar uygulamalarında düzenlenen dağıtım cetvellerinin kontrolünden her ne kadar Tapu Müdürlüğü sorumlu olsa da, kanuna aykırı biçimde yapılan hisse çözümlerine rastlanması durumunda işlem ilgili kadastro müdürlüğüne iade edilmeli; işlemin uygulanması yönünde ilgili idarenin ısrarı halinde onaylanıp Tapu Müdürlüğüne gönderilmeli ve akabinde Tapu Müdürlüğüne işlemin reddi sağlanmalıdır.
- Encümen kararında Ek-1 uygulamasından bahsedilmemesine rağmen, proje içeriğinde Ek-1 uygulaması yapılması durumunda, ek encümen kararının istenmesi, aksi takdirde işlemin reddi sağlanmalıdır.

(4) Parsel Cephe Koşullarında Yaşanan Sorunlar:

Tekit ve talimatlara yansıyan diğer bir husus ifraz sonucu oluşan parsel cephe şartları ile bunların mevzuata uygunluğu ile ilgilidir. Bunlardan bazıları aşağıdaki şekilde özetlenmektedir:

- Çıkmaz yola cephesi olan parsellerin ifraz edilmesi Plansız Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin 15.maddesine aykırı olması nedeni ile bu alanlarda yapılacak ifraz işlemlerinde üretilen parsellerin yola cephe şartlarını sağlanmasına dikkat edilmesi gerektiği,
- İfraz sonucu elde edilecek parsel genişlik ve derinliklerinin asgari şartları sağlamadığı, bu nedenle Tapu Planları Tüzüğü'nün 21.maddesine göre ret edilmesi gerektiği,
- İfraz sonucu oluşan parsellerden birinin yola cephesinin olmadığı, bu durumun Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin 20.maddesine aykırı olması nedeni ile eksikliğin giderilmesi için ilgili idareye yazı yazılması gerektiği,
- İfraz sonucu oluşan dört parselden üçünün yola cephesi bulunmadığı, bu durumun Planlı alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin 20.maddesindeki *“bir adada ifraz yapmak sureti ile yola cephesi olmayan parsel oluşturulamaz”*

hükmüne aykırı olması nedeni ile söz konusu eksikliğin giderilmesi için idareye bilgi verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

(5)İhdas İşlemlerinde Yaşanan Sorunlar:

Tekit ve talimatların bir kısmı ise ihdas işlemleri ile ilgilidir. Bunlardan bazıları aşağıdaki şekilde özetlenmektedir:

- İmar uygulamaları sırasında yola terk edilmesi gereken alanların belediye adına tescil edilmesi,
- Arsa ve arazi düzenlemesi ile oluşmuş bir alanda imar planı değişikliği ile kamuya düzenleme ortaklık payı olarak terk edilen yol veya parktan ihdas edilen alanlara karşılık uygulama alanında eşdeğer bir yer ayrılması,

Yola terk edilmesi gereken alanların belediye adına tescil edilmesi durumunda TKGM teşkilatı; 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 18.maddesi gereğince yolların tescile tabi olmadığı, tescili gerektirir bir hak doğmadığı sürece bu alanların tapu kütüğüne tescil edilemeyeceği, dolayısıyla tapudan terkinin sağlanması gerektiğini belirtmiştir. Yol/parktan ihdas edilen bölgelere karşılık uygulama alanında eşdeğer bir yer ayrılması durumunda ise TKGM; plan yapımına esas yönetmeliğin 27. maddesini gerekçe göstererek, önceden park olarak ayrılan bir alanın ihdas edilebilmesinin eş değer yer ayrılması koşuluna bağlı olduğunu belirtmiştir. Bu sebeple ilgili belediyeden söz konusu sahada ayrı bir yer ayrılıp ayrılmadığı sorularak işleme yön verilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

4. TARTIŞMA

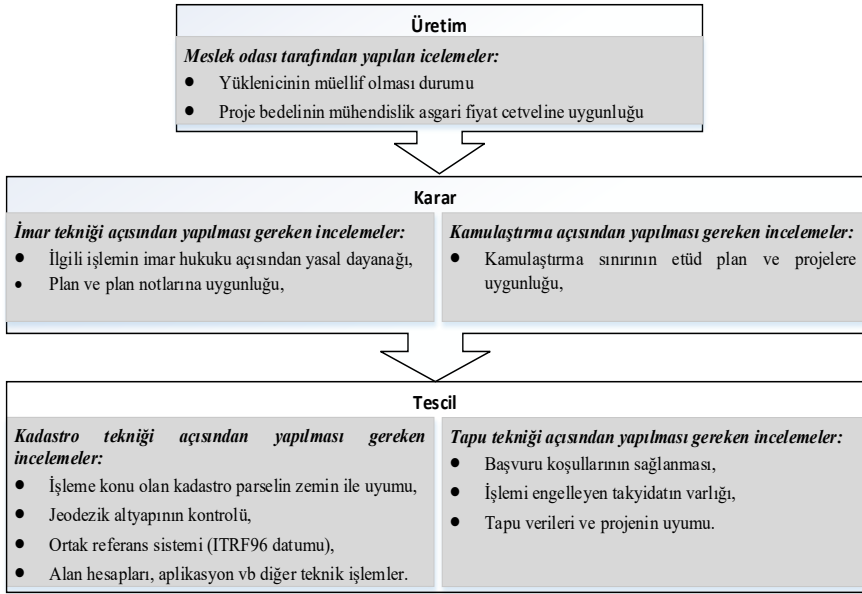
Tescile esas harita ve planlar, üretim, karar ve tescil olmak üzere üç aşamalı bir süreçten geçmektedir (Şekil 8). Her aşamada yapılan denetimin içeriği ve dayanağı mevzuat değişmektedir. Yetkili kişi ve kurumların sorumluluk alanlarını ayırmadan önce, yapılan denetimin niteliğinin ve içeriğinin net bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Buna göre bu harita ve planların üretim aşaması günümüzde serbest bir mesleğin faaliyet alanıdır. Dolayısıyla bu mesleğin bağlı olduğu meslek odasının ilkelerine ve mevzuatına uygun işlem yapılması beklenmektedir. HKMO mesleki denetim yaparak bu uygunluğu sağlamaktadır. Ancak mesleki denetimin içeriği sadece yüklenicinin müellif olup olmadığı ve proje bedelinin mühendislik asgari fiyat cetveline uygunluğu ile sınırlı olmalıdır. Aksi takdirde bu durum içerik

denetimi olacaktır. Örneğin HKMO mesleki denetim görevlisinin tescile esas bir projede poligon hesabı kontrol etmesi veya kamulaştırma koridoruna müdahale etmesi yetki aşımı olarak değerlendirilmelidir. Nitekim örnek bir olayda Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun almış olduğu bir ilke kararında, kurulun faaliyet alanında Mimarlar Odası'nın yaptığı mimari proje denetimini iptal etmiştir. Bu hususa yönelik açılan davada (Danıştay 6. Dairesi, E. 1996/3312, K. 1997/4877, T. 11.11.1997) tetkik hakimi tarafından özetle; *"...var olan denetimin içerik denetimi olmadığı, bağlayıcı niteliği bulunmayan görüş bildirme, dikkat çekme niteliğinde olduğu, denetimle amaçlananın koruma kurullarına sunulan projelerin esaslı müdahale gerektirecek taşınmaz kültür varlıklarının korunması amacına uygun olarak ve mimarlık mesleğini ifa etme yetkisine sahip kişilerce yapıp yapılmadığının ve ayrıca teknik anlamda asgari çizim standartlarına uyulup uyulmadığının kontrolü olduğu..."* ifade edilmiştir. Danıştay verdiği kararda *"...söz konusu denetim yetkisinin bir içerik denetimi değil, bağlayıcı nitelikte olmayan görüş bildirme, dikkat çekme niteliğinde kullanıldığı anlaşıldığından..."* dava konusu işlem iptal edilmiştir (Danıştay, 1997). Görüldüğü üzere 6. Daire kararında dolaylı olarak meslek odalarının yapacağı denetimlerde içerik denetimi yapamayacağını vurgulamaktadır. TMMOB çatısı altında yer alan tüm meslek odalarının üyelerince yapılan ticari mesleki faaliyetlerin denetim yetkisi benzer olmak durumundadır. Bu bağlamda ilgili Danıştay Kararı her ne kadar Mimarlar Odası'nın denetimine ilişkin bir davaya yönelik olsa bile, içtihat nitelikli bu karar-kuralın diğer odalar için açılacak benzer davalarda gözetilmesi gereken önemli bir ilke olacağı tartışmasızdır. Bu sebeple bu ilke kuşkusuz TMMOB'ne bağlı tüm meslek odaları için emsal niteliği taşımaktadır.

Tescile esas imar uygulamalarında karar organları, merkezi idare veya yerel idarelerin temsilcisi durumunda olan belediyeler, il özel idareleri vb. kamu kurumlarıdır. Bu kurumlar konuya yönelik faaliyetlerini encümen veya kamulaştırma kararı doğrultusunda yürütürler. Ancak çalışmada üzerine odaklanılan konu encümen kararına dayalı tescile esas imar faaliyetleridir. İmar uygulamaları kapsamında alınan encümen kararları kuşkusuz belediye/il özel idare vb. kurumların teknik personeli tarafından bir dizi kontrollerden geçmektedir. Bu kontrollerin temel amacı işlemin imar hukukuna uygunluğunun sağlanmasıdır. Bu denetimde en önemli nokta alınan encümen kararlarının yasal dayanaklarıdır. Bu durum kararlarda açıkça belirtilmelidir. Bunun yanı sıra yapılan uygulamanın

plan ve plan notlarına uygunluğu ile imar hukukuna yönelik diğer alt mevzuatın öngördüğü kriterlere uygunluğu kontrol edilmelidir.

Tescile esas harita ve planlarda son aşama ise işlemin tescilidir. Bu aşama TKGM'nin sorumluluk alanına girmektedir. Kurumun Kadastro ve Tapu Müdürlüklerinden oluşan taşra teşkilatı ilgili mevzuat çerçevesinde söz konusu plan ve projeleri denetleyerek tapuya tescilini sağlamaktadır. Kadastro Müdürlüğü tarafından yapılan denetimlerde ilke olarak değişikliğe uğrayan parselin zemin ile uyumunun sağlanması esastır. Bu itibarla kadastro haritasında yanlış sınırları aşan hatalar tespit edilmesi durumunda ilgili mevzuat çerçevesinde düzeltmeye konu edilmektedir. Bunun yanı sıra müdürlüğün, değişikliğe uğrayan parsel ile ilişkin jeodezik altyapıdan, yeni oluşan parselin çizimine kadar bir dizi işlem ve denetim faaliyetleri bulunmaktadır. Bu süreçte kurum, başta *“Talebe Bağlı İşlemler ile Tescile Konu Harita ve Planların Yapımı ve Kontrolü Genelgesi”* (TKGM, 2019) olmak üzere yürürlüğe koyduğu alt mevzuat ile bu faaliyetlerin nasıl gerçekleştirileceğini ayrıntılı bir şekilde ortaya koymaktadır. Tapu Müdürlükleri tarafından tescile konu olan projeler incelenirken öncelikle başvuru koşullarının uygunluğu, bir başka deyişle işlemi gerçekleştiren gerçek veya tüzel kişinin ilgilisi olması denetimi yapılmaktadır. Diğer önemli bir denetim ise, mülkiyet hakkı sahipleri ile diğer sınırlı ayni hak sahiplerinin tapu güvenliğinin sağlanmasıdır. Şekil 8’de tescile konu harita ve planların üretimden tescile kadar geçen süreçte ilgili kurumların yaptığı denetimler özetlenmektedir.



Şekil 8. Tescile Esas Harita ve Planların Denetiminde Kurumların Yetki Sınırları

Çalışmadan elde edilen bulgulardan da açıkça görüleceği üzere, tescil aşamasına gelen projelerde encümen kararını hazırlayan kurumlardan kaynaklanan bir takım hatalı uygulamalar görülmektedir. Bu hatalı işlemler, TKGM personeli tarafından iade edilmekte, ilgili kurum bilgilendirilmekte veya doğrudan onaylanmaktadır.

Encümen kararlarına yansıyan hatalı uygulamaları usul ve esastan kaynaklanan hatalar olarak sınıflandırmak mümkündür. Çalışma kapsamında denetim raporlarına yansıyan hatalı işlemler bu çerçevede ele alınmıştır. Örneğin;

- Encümen kararlarında imza eksikliği,
- İşlemin yasal dayanağının belirtilmemesi,
- Parsel numaralarının eksik yazılması,
- Encümen kararında belirtilmemesine rağmen Ek-1 uygulaması yapılması,
- Durum haritasına atfı yapılmaması veya ekli krokidedir şeklinde atfı yapılması

vb. işlemler şekil eksiklikleri olarak değerlendirilmelidir.

Durum haritası, encümen kararına dayanarak yapılan değişiklik hizmetlerinde, parsellerin eski ve yeni mülkiyet sınırlarını aynı altlıkta gösteren ve ilgili idarece onaylanan haritadır. Bu harita encümen kararının eki konumundadır. Yapılan işlemde geometrik olarak ifade edilmesi gereken hususlar bu haritada açıklığa kavuşmaktadır. Örneğin bir parselin ikiye bölüneceği encümen kararında belirtilebilir. Ancak bu parselin yeni durumunun cephe ve derinlik şartları, konumu gibi sadece haritada ifade edilebilecek geometrik koşullar için durum haritasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu haritaların onaylanması, yapılan işlemin karar vericilerin bilgisi dahilinde gerçekleştiği anlamına gelmektedir. Bu sebeple durum haritaları encümen kararlarını tamamlayıcı niteliğe sahiptir. Nitekim TKGM'nin 2019/13 sayılı Genelgesinin 10/20. maddesi; imar planı bulunan yerlerde yapılabilecek ayırma, birleştirme, yoldan ihdas ve yola terk gibi işlemlerde durum haritasının düzenlenmesi, bu haritalarda terk ve ihdasa konu yerlerin harflendirilmesi ve işlemin yapılış şekline yönelik hususların encümen kararında yer verilmesi gerektiğine işaret etmektedir (TKGM, 2019).

Yukarıda özetlenen şekil eksikliklerinin yanı sıra kadastro ve tapu müdürlükleri tarafından doğrudan imar hukukunu ilgilendiren çeşitli denetimler yapılmaktadır. Bunlardan bazıları şunlardır:

- 2981/Ek-1 şartlarının oluşup oluşmadığı,
- İfraz sonucu oluşan parsellerde asgari cephe, derinlik ve alan koşullarının sağlanıp sağlanmadığı,
- AAD yapılan bir yerde, hiçbir gerekçe ileri sürülmeksizin, ikinci kez AAD uygulamasının gerekip gerekmediği ve gerekmesi halinde Ek-1 koşullarının varlığının bulunup bulunmadığı,
- Yollar dışında devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ihdasının söz konusu olması halinde bu alanların belediyeler tarafından kendi adlarına tescil edilip edilmediği,
- İhdas işlemlerinde eş değer yer ayrılıp ayrılmadığı,

vb. durumların araştırılması imar hukukunu ilgilendiren esastan yapılan incelemelerdir.

Çalışma kapsamında denetim raporlarından elde edilen sonuçlarda, planlı alanlarda ihdas işlemlerinde kurum tarafından;

- İhdas edilen alana karşılık düzenleme içerisinde eş değer alan ayrıldığı hususunun belediyece resmi olarak bildirilmesi,
- Veya encümen kararında, plan tadilatının imar planları yapılması ve değişikliklerine ait esaslara dair yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapıldığının belirtilmesi şeklinde karar alınmak üzere iade edilmesi,
- Sağlanamaması halinde Tapu Müdürlüğünü bilgilendirmek sureti ile Tapu Müdürlüğü'nce işlemin reddinin sağlanması görüşü ifade edilmiştir.

Tapu Planları Tüzüğü'nün 11. maddesi; *“tapu plânlarına ilişkin teknik mevzuatta yer alan hükümlere uygun olmayan talepler; kontrol mühendisi sorumluluğunda kontrol ekibince düzenlenen rapora istinaden kadastro müdürlüğünce reddedilir. Ret kararında reddin gerekçesi, itiraz yeri ve süresi de belirtilir. Ret kararı, talep sahibine 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir. Ret kararına karşı, tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde müdürlüğün bağlı bulunduğu bir üst birime, bu birimin kararına karşı da yine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde Genel Müdürlüğe itiraz edilebilir.”* şeklindedir (Resmi Gazete, 2008).

İmar Kanunu'nun 18.maddesi uyarınca Yapılacak Arsa ve Arazi Düzenlemesi ile ilgili Esaslar Hakkındaki Yönetmeliğin (Mülga), Parselasyon Plânlarının Kontrolü başlıklı 40.maddesi ise, *“imar parselasyon plânları ve eklerinin kadastro tekniğine uygunluğu, bu konudaki yönetmelik ve izahnamelere göre mahalli kadastro müdürlüklerince kontrol edildikten sonra, mahalli tapu sicil müdürlüklerine gönderilir.”* hükmündedir (Resmi Gazete, 1985). Yürürlükten kaldırılan bu yönetmeliğin yerine yayınlanan Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliğin, Parselasyon Planlarının Kontrolü başlıklı 24. maddesi *“Parselasyon planlarının imar planlarına uygunluğu, düzenleme sınırının geçirilmesi, düzenleme ortaklık payına ilişkin ve düzenlemeye giren parsellerin dağıtımı ile ilgili hususlar... parselasyon planını onaylamaya yetkili idareler tarafından imar mevzuatına göre kontrol edilir. Parselasyon plânları ve eklerinin kadastro tekniğine uygunluğu, mülkiyet sınırları ve tapu kayıtları açısından incelenmesi, ilgili kadastro ve tapu müdürlükleri tarafından, kadastro ve tapu mevzuatına göre kontrol edilir.”* şeklindedir (Resmi Gazete, 2020).

Benzer ifadelere TKGM'nin 1477 sayılı Genelgesinde de rastlanmaktadır. Buna göre *“Parselasyon planlarının kontrolü imar parselasyon planları ve eklerinin kadastro teknik yönetmeliğine uygunluğu, mahalli kadastro müdürlüklerince kontrol edildikten sonra mahalli tapu sicil müdürlüklerine gönderilir.”* şeklindedir (TKGM, 1985).

Tüm bunların ışığında bir kamu idaresi kendi görevleri içinde kontrol işlemini yaparken, bir başka idarenin görev ve yetki sahası içindeki kuralları düzenleyen mevzuatına aykırı bir işlem yaptığını fark etmesi halinde *“yapılması gereken nedir?”* sorusu akıllara gelmektedir. TKGM'nin böylesi mevzuata aykırı hususlarla sık sık karşı karşıya kaldığı açıktır. Buna göre merkezi idarenin temsilcisi olan TKGM, yerel yönetimlerin temsilcisi belediye veya il özel idareleri üzerinde denetim yetkisi var mıdır? Varsa bu yetkinin sınırları nedir?

Genel olarak idarenin sahip olduğu kamusal yetkilerin, özelde planlama yetkisinin, hukuk sınırları içerisinde kullanılmasının birinci koşulu, bu yetkilerin hangi idare ya da idareler tarafından kullanılacağına kanun koyucu tarafından belirlenmesidir. Bu husus kamu hukukunda idarenin kanuniliği ilkesi (Yıldırım, 2018:3) olarak tanımlanmaktadır. Genel kanun niteliği taşıyan İmar Kanunu ile imar plânlarının onayı, yürürlüğü, ilanı ve itirazına ilişkin konular düzenlenmiştir. Özel kanunlarla (775 sayılı Gecekondu Kanunu, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, 3621 sayılı Kıyı Kanunu, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu vb.) plân yapma/onaylama yetkisi farklı idarelere verilebilmektedir. Söz konusu kanunlar aynı zamanda imar hukukunun kaynağını da oluşturmaktadır. Başta yerel yönetimler olmak üzere diğer kurumlar, imar hukukunun kaynağını oluşturan bu mevzuata dayanarak karar almakta, işlemlerine yön vermektedirler. Ancak yürütülen bu faaliyetler merkezi idare tarafından denetlenmektedir. Bu durum idari vesayet olarak anılmaktadır (Önen ve İhsan, 2016:218; Gündüz, 2015:66). İdari vesayet basit anlamda merkezi yönetimin yerel yönetimi denetlemesi ya da yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi olarak açıklanmaktadır (Coşkun, 1976:5-13; Kalabalık, 2005:728-729). Bu kavram yerel yönetimlerin idari yapılanmada daha aktif yer almasıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Ayrıca merkezi ve yerel yönetimler arasında bütünlüğü sağlayan önemli bir araçtır (Gözler 2010:114).

Türk idare teşkilatına hakim olan ilkeler; idarenin kanuniliği, merkezden

yönetim ve yetki genişliği, yerinden yönetim, idarenin kamu tüzel kişilerinden oluşması ve idarenin bütünlüğü ilkelerinden oluşmaktadır (Yıldırım, 2018:5). Merkezî idare, yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde *“idarî vesayet”* yetkisine sahiptir (Resmi Gazete, 1982). İdari vesayet, *“kanunla öngörülmüş durumlarda merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir. Bu yetki genellikle onama, onamama, değiştirerek onama veya ertelemek gibi yetkileri içerir.”* (Kaplan ve Gözler, 2012:120).

Bu bağlamda merkezi idarenin temsilcisi TKGM’nin yerel yönetimlerin aldığı tescile esas imar uygulamaları kararları üzerinde idari vesayet oluşturacak yetkisi var mıdır? Hukuk normlarına göre kanuna dayanmayan veya kanunda öngörülenin ötesinde bir idari vesayet yetkisinin olması mümkün değildir. İdari vesayetin kanuniliği Anayasa’nın 127 inci maddesinde açıkça yer almaktadır. Nitekim Anayasa bu madde de idari vesayetin sadece kullanma amacını belirlememiş, aynı zamanda idari vesayetin ilke ve esaslarının kanunla belirlenmesini şart koşmuştur (Yıldırım vd, 2018:32; Gözler, 2018:170; Ülkü , 2019:16; Ocak, 2019:185). Buna göre TKGM kuruluş yasasında bu kuruma kanun ile imar denetimine yönelik herhangi bir yetki verilmemiştir. Nitekim bu husus çalışma kapsamında yürütülen anket sonuçlarına da yansımıştır (Şekil 5).

Konuya yönelik olarak örneklem grubu tarafından ifade edilen görüşler ve TKGM denetim birimlerinin tekit ve talimatları yanında, hukukilik denetimi yapan yargı yerlerinin vermiş olduğu ve aşağıda sunulan iki adet emsal karar dikkat çekmektedir.

Danıştay 6. Dairesi’nin 1999 tarihli E. 1998/2248, K. 1999/2522, 12.5.1999 tarihli kararında özetle *“Kadastro müdürlüğü tarafından yapılan kontrol sonucunda, yapılan parselasyon işlemi ile kapanan sulama arkı nedeniyle elde edilen taşınmazın, devletin hüküm ve tasarrufunda bulunduğu Hazine adına tescili gerekirken, belediye adına tescil edildiğinden bahisle onaylanmamasının, kadastro müdürlüklerine tanınan yetki aşılarak mülkiyet durumunun incelenmesi suretiyle belediye adına tescilin yapılmayacağı yolunda tesis edilen işlemde mevzuata uyarlık bulunmadığı”* tespiti yapılmıştır (Danıştay, 1999).

Aynı Dairenin bir başka kararında (2009/4994, K. 2009/10761, 04.11.2009 tarih); TKGM'nin bir işleminin iptaline yönelik açılan davada İdare Mahkemesince; *“imar uygulamasına tabi tutulan düzenleme sahasının bir imar adasından küçük olduğu imar adası içerisinde kaldığı halde uygulamaya tabi tutulmayan diğer parsellerin bir kısmının imar mevzuatına göre uygun teşekkül ettiği bir kısmının ise uygun teşekkül etmediği, bu haliyle uygulama yapmanın mümkün olmayacağı gerekçesiyle davacı Belediye tarafından gönderilen dosyanın onaylanmadığı anlaşılmakta olup, davacı tarafından Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü'nden dosyanın onaylanmasının Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nün yetki ve sorumluluğu içerisinde kalıp kalmadığı hususunun sorulması üzerine verilen cevapta belediye ve mücavir alan sınırlarında; imar uygulamalarından belediyelerin sorumlu olduğu, kadastro müdürlüklerine tanınan kadastro tekniği yönünden inceleme yetkisi aşılarak dava konusu imar uygulamasının esasına girilerek uygulamaya ilişkin dosyanın onaylanması işleminde hukuka uyarlık bulunmadığı”* gerekçesiyle iptaline karar verilmiş ve bu karar davalı idare tarafından temyiz edilmiştir. Anılan dava Danıştay 6. Dairesi tarafından *“...yukarıda özetlenen gerekçeyle iptali yolundaki temyize konu Hatay İdare Mahkemesinin 19.12.2008 günlü, E:2007/1644, K:2008/1391 sayılı kararında, 2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, bozma istemi yerinde görülmeyle söz konusu mahkeme kararının onanmasına”* karar verilmiştir (Danıştay, 2009).

Danıştay 6. Dairesi'nin 26/02/1990 gün ve E.1988/833 ve K. 1990/166 sayılı kararında; *“... İmara ilişkin konularda Valilik, Belediye Başkanlarının üst makamı değildir ...”* biçiminde hüküm vererek idari vesayet yoluyla belediye meclisi ve encümenin kararlarının yürürlükten kaldırılması yetkisinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Öte yandan bilindiği üzere imar planı hazırlamak ve onaylamak yetkisi ve görevi belediyelere ait olduğundan (Bkz. Danıştay 6. Dairesi'nin 06/02/2009 gün ve E.2007/2496 ve K. 2009/949 sayılı kararı); idari vesayet yetkisi, yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılamaz (Bkz. Danıştay 8. Dairesi'nin 25/09/2012 gün ve E.2012/4786 sayılı yürütmeyi durdurma kararı)

SONUÇ

Çalışmadan elde edilen bulgulardan, tescile esas harita ve planların üretiminden tesciline kadar geçen süreçte kurumlar tarafından yapılan denetimde yetki sınırlarının net olarak belirlenemediği anlaşılmaktadır. Çalışmaya konu olan, imar faaliyetleri ile ilgili encümen kararlarının imar mevzuatına aykırı hususlar içerebildiği, kararların yerel idareler ve sorumlu kamu otoritelerince bir sistematığa bağlanmadığı, yönetmelik veya uygulama rehberi şeklinde açıklayıcı nitelikte bilgilerle izah edilmediği, farklı idarelerce çok farklı uygulamalara sebebiyet verilebildiği gözlemlenmiştir. Bunlara ilişkin, TKGM kontrolünde, yetki aşımı ile yerel idareyi denetime tabi tutar nitelikte eleştirel yaklaşımlar olabildiği, kontrol süreçlerinin kendi mevzuatı ile sınırlı olarak denetiminden çok, yargı yetkisinde olan hukukilik denetimine dönüştürüldüğü tespit edilmiştir. Nitekim anket sonuçları, TKGM arşivinde yapılan araştırma ve örnek yargı kararları bu sorunu doğrular niteliktedir.

Kavramsal olarak merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu denetim sorumlu idarenin görev alanı ile sınırlı olmalıdır. Çalışmada sunulan problem özelinde konu açıklanırsa; TKGM'nin görev tanımında yerel yönetimlerin imar hukukuna ilişkin yapmış olduğu çalışmaları imar hukuku açısından denetleme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak usul açısından ve esastan yapılan incelemelerin birbirinden ayırt edilmesi çoğu zaman güç olmaktadır. Bu durum, denetim sınırının mevzuatta net olarak belirli olmamasından kaynaklanmaktadır.

Problemin çözümüne yönelik aşağıdaki öneriler sunulmaktadır. Yapılan denetimin niteliği ve temel ilkeler net olarak belirlenmelidir. Bu amaçla; “İmar Tekniği”, “Kadastro Tekniği” ve “Tapu Tekniği” açısından denetim kavramları oluşturulmalıdır. Her bir başlık altında hangi kontrollerin yapılması gerektiği, kurumlar arası ortak çalışma (yönetmelik, yönerge, genelge vb.) yapılarak, net bir şekilde ortaya konulmalıdır.

Somutlaştırmak adına, serbest mühendislik kuruluşunca hazırlanan bir imar uygulamasının denetim ve yetki sınırı bağlamında süreç gözetildiğinde;

- HKMO mesleki denetim yetkisi: İşlemi yapanın müelliflik durumu, asgari birim fiyatlara uygunluğu,

- Belediye yetkisi: İmar Kanunu, imar planı, plan notları ve imar yönetmeliklerine uygun olarak, çizili ve yazılı kurallara uyulup uyulmadığı,
- Kadastro Müdürlüğü: Projenin Büyük Ölçekli Harita ve Harita Bilgileri Üretim Yönetmeliği, Tescile Konu Olan Harita ve Planlar Yönetmeliği ve diğer kurum içi teknik genelgelere uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığı,
- Tapu Müdürlüğü: İlgili projenin hazırlanması sırasında, gözetilmesi gereken Türk Medeni Kanunu, Tapu Kanunu ve Tapu Sicil Tüzüğü'ndeki hükümler ile tapuya kayıtlı takyidatlardan lehtarı lehine kaynaklı muvafakat kuralları gibi konularda mevzuata uygunluğunun denetlenmesi,

yönleri ile sınırlandırılmıştır. Diğer bir söyleyişle, kamu kurum ve kuruluşlarının yasayla tanınmış yetkilerini aşarak bir diğer kurumun yetki alanına giren bir konuda denetimi “yetki aşımı” olarak nitelenmekte ve bir kamu hukuku kuralı olan “kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkilerinin ayrılığı ilkesi” ne aykırı görülmektedir.

Denetimde standart birliği sağlanması açısından tescile esas harita ve planlara yönelik düzenlenen projelerin içeriğinde bulunması gereken tüm belgeler tek tek ele alınmalıdır. Yine bu belgelerden, hangilerinin proje müellifliği açısından meslek odası tarafından, hangilerinin imar tekniği açısından yerel yönetimlerce ve hangilerinin de kadastro ve tapu tekniği açısından tapu/kadastro müdürlükleri tarafından denetlenip, imzalanıp onaylanması gerektiği açık bir şekilde belirtilmelidir. Diğer taraftan uygulayıcı personel eğitilerek uygulamada birlik sağlanmalıdır.

Bu çalışmada problemin varlığı bilimsel olarak ispatlanmıştır. İmar, kadastro ve tapu tekniği olmak üzere üç başlık altında denetimin ve sorumluluğun kişiler ve kurumlar arasında paylaşılması gerektiği ileri sürülmüştür. Ancak tescile esas projelerin içeriğinde pek çok işlem ve belge bulunmaktadır. Bu unsurların tek tek ele alınıp nasıl ve kimler tarafından denetleneceği konusu daha detaylı bir çalışma gerektirmektedir. Bundan dolayı araştırmacılara bundan sonra konuya yönelik yapılacak çalışmalarda imar tekniği, kadastro tekniği ve tapu tekniği açısından hangi hususların denetime konu olduğunun ayrıntılı bir şekilde belirlenmesine odaklanmaları önerilmektedir.

KAYNAKÇA

- Coşkun, S., (1976), İdari Vesayet, Ankara.
- Çepni, S., (2010). Araştırma ve Proje Çalışmalarına Giriş, Beşinci Baskı, Trabzon.
- Çoruhlu Y.E., Demir O., (2015). Institutional and Occupational Development of Foundations (GDF) And its
- Çoruhlu Y.E., Uzun B., Yıldız O., (2019). Kamulaştırmatsız Hukuki El Atma Kavramının İncelenmesi ve Muhtemel
- Çözüm Yaklaşımlarının, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, cilt.11, ss.1-27.
- Danıştay, (1997). Danıştay 6. Dairesi'nin E. 1996/3312, K. 1997/4877, T. 11.11.1997 tarihli ilamı.
- Danıştay, (1999). Danıştay 6. Dairesi'nin E. 1998/2248, K. 1999/2522, 12.5.1999 tarihli ilamı.
- Danıştay, (2009). Danıştay 6. Dairesi'nin E. 2009/4994, K. 2009/10761, 04.11.2009 tarihli ilamı.
- Experts on Land Market: A Case Study in Turkey, Fresenius Environmental Bulletin, vol.24, pp.695-706.
- Gözler, K., (2010). İdare Hukuku Dersleri, 10. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2018). Mahalli İdareler Hukuku, 1. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gündüz, F. E. (2015). Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(33), 63-89.
- HKMO, (2019). Mühendislik Hizmetleri Ücret Cetveli, Erişim Adresi: https://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/f4f4f6d7b28505f_ek.pdf?tipi=29&туру=X&sube=0, (24.10.2019).
- HKMO,(2020). SHKMMB'lerin Dağılımı, Erişim Adresi: <https://www.hkmo.org.tr/hakkimizda/istatistikler/rapor21.php> (09.03.2020).

İpek, M., (2008). Türkiye’de Mekânsal Bilgi Sisteminin Altyapısını Oluşturmak Üzere Sayısal Kadastro Üretimine

Kaplan, G., & Gözler, K. (2012). İdare Hukuku Dersleri.

Kalabalık, H., (2005). Yerel Yönetim Hukuku, 1.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Önen, S. M., & İhsan, E. K. E. N. (2016). Yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayet yetkisinin İrdelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(56).

Özel Sektör Yaklaşımı, HKMO 2. Kadastro Kongresi, , Bildiriler Kitabı: 133-140, 21-24 Mayıs, Ankara.

Resmi Gazete, (1954). Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği yasası.

Resmi Gazete, (1973). Tescile Konu Olan Harita ve Planlar Yönetmeliği, Başbakanlık Basımevi 14617.

Resmi Gazete, (1982). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.

Resmi Gazete, (1985). İmar Kanununun 18 İnci Maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve Arsa Düzenlenmesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmelik, Tarih: 02.11.1985, Sayıs: 18916.

Resmi Gazete, (2005). Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliği, 1 Kasım 2005, No: 25983.

Resmi Gazete, (2008). Tapu Planları Tüzüğü, Tarih: 27.8.2008, No: 26980, 5, Cilt: 47, Sayfa: 3775-3778.

Resmi Gazete, (2010). Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, No: 6083, Tarih: 10.12.2010 Sayı: 27781, Tertip: 5, Cilt: 50, Sayfa: 10671-10684.

Resmi Gazete, (2019). Tapu Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına dair Kanun, Tarih: 04.07.2019, Say. 30827.

Resmi Gazete, (2020). Arazi ve Arasa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik, Tarih: 22.02.2020, Say. 31047.

TKGM, (1985). İmar Mevzuatı Hakkında Yönerge, Genelge No:1477, Tarih: 07.11.1985.

TKGM, (2010). Tescile Konu Olan Harita ve Planların Kontrolü Hakkında Genelge, Genelge No:1715- 2010/22.

TKGM, (2019). Talebe Bağlı İşlemler ile Tescile Konu Harita ve Planların Yapımı ve Kontrolü Genelgesi, 2019/13 (1807).

TKGM, (2020), LİHKAB Büroları, Erişim Adresi: <https://www.tkgm.gov.tr/tr/lihkab> (09.03.2020).

Uzun, B. (2009). Using land readjustment method as an effective urban land development tool in Turkey. *Survey Review*, 41(311), 57-70.

Ülkü, Y. E. (2019). İdarenin Bütünlüğü İlkesi Bağlamında Hiyerarşi Ve Vesayet Denetiminin Karşılaştırılması.

Yıldırım, R., (2018). İdare Hukukuna Giriş, Anadolu Üniversitesi Yayını, No: 3746, Eskişehir.

Yıldırım, T., Melikşah Y., Kaman N., Özdemir H. E., Üstün G., Çakır H. M., Tekinsoy Ö. O., (2018). İdare Hukuku, İstanbul: XII Levha Yayıncılık.

Yildiz, O., & Coruhlu, Y. E. (2017). The Turkish Surveying Private Sector. *Fresenius Environmental Bulletin*, 26(12A), 8008-8022.



TÜRK İDARE DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

AMAÇ VE KAPSAM

Türk İdare Dergisinin amacı, tarihsel misyonumuzu beklentilere uygun bir şekilde yerine getirmek ve Türk kamu yönetiminin her yönüyle gelişimine bilimsel anlamda daha fazla katkıda bulunmaktır.

Dergiye; siyasal bilgiler, kamu yönetimi, hukuk, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi, işletme, bilişim, sosyoloji, şehir bölge planlama vb. sosyal, beşeri, idari bilimler ve yönetim alanında araştırma, inceleme, derleme, olgu sunumu, çeviri vb. türde gönderilen her türlü özgün yazı kabul edilmektedir.

Dergiye gönderilen yazı taslaklarının derginin yayın alanları ile ilgili bir konuda olması gerekir. Ancak derginin yayın alanlarının dışında kalan bir yazı editörün onayı ile hakem değerlendirme sürecine alınabilir.

Lisansüstü tez çalışmaları derginin yayın formatına uygun olmak koşulu ile dergiye yayımlanması için gönderilebilir. Dergiye gönderilen söz konusu çalışmaların daha önce nerede yayımlandıkları veya hangi çalışmadan nasıl türetildikleri makalenin ilk sayfasının altına dipnot olarak yazılmalıdır.

YAYIN İLKELERİ

1. Türk İdare Dergisi; Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 (iki) sayı basılı ve online (www.tid.gov.tr) olarak yayımlanan ulusal hakemli ve bilimsel bir dergidir. Makalelerin tam metinleri TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda ve www.idealonline.com.tr adresinde taranmaktadır.

2. Derginin yazım dili Türkçe olmakla birlikte, yabancı dilde yazılan yazılar da derginin genel ilkeleri çerçevesinde yayımlanabilir. Yazı başlığı/title, anahtar kelimeler/keywords ve öz/abstract bütün yazılarda Türkçe ve İngilizce olarak bulunmak zorundadır. Çeviri yazılar, çevirisi yapılan özgün metin ile birlikte gönderilmelidir.

3. Türkçe makalelerin yazımında Türk Dil Kurumu'nun Türkçe sözlüğü veya <http://www.tdk.org.tr> adresi esas alınmalı, ayrıca yazılar, dilbilgisi kurallarına (imla, noktalama, açıklık, anlaşılabilirlik vs.) ve dergi "Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları"na göre düzenlenmiş olmalıdır.

4. Dergiye gönderilen yazıların daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olması gereklidir.

5. Yazar(lar), makale ile birlikte ıslak imzalı makale yayım dilekçesini, kısa özgeçmişini ve makaleye ait intihal raporunu “İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak, No:67 Bakanlıklar/ANKARA” adresine posta veya tid@icisleri.gov.tr adresine elektronik posta ile göndermelidir.

6. Yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, Editör ile Yayın Kurulu tarafından dergi “Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları” ile kamu yayımcılığına uygunluğu açısından öncelik sırasına göre değerlendirilir. Yayın Kurulu yazıyı bilimsel yönden değerlendirmek üzere hakeme veya düzeltilmek üzere yazarına geri göndermek, yazının biçiminde düzeltme yapmak, kısaltmak; ulusal, uluslararası yayın veya etik kurallara uymayanları yayımlamamak yetkisine sahiptir.

7. Dergimizde kör Yayın Kurulu ve kör Hakem sistemi uygulanmaktadır.

8. Yayın kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere üç hakeme gönderilir. Hakem seçim sürecinde yazarların akademik unvanlarına; makale yabancı dilde yazılmış ise hakemlik yapacak kişilerin dil yeterliliğine dikkat edilmektedir. En az iki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanmak üzere Yayın Kuruluna sunulur. Hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa makale yazara geri gönderilir ve yazar gerekli düzeltmeleri yaparak makaleyi Yayın Kuruluna ulaştırır. Yazarlar hakemlerin eleştiri, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa, gerekçeleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler.

9. Makalenin Yayın Kurulunca hakem sürecine alınması bir yayın taahhüdü anlamına gelmez. Yayın için hakem süreci olumlu sonuçlansa dahi mutlaka Yayın Kurulunun nihai kararı gereklidir. Kurulca yayımlanması uygun görülen makale sayısının fazla olması nedeniyle yayımlanamayan makaleler bir sonraki sayıda yayımlanmak üzere bekletilir. Bu şekilde 1 (bir) yıldan fazla bekleyen makale güncelliğini yitirdiği için yayımlanmaz.

10. Yazar(lar) makalesini, nihai yayın kararı alınıncaya kadar, dergi Yayın Kuruluna bildirmek koşuluyla geri çekmek hakkına sahiptir. Yayımlanan makalelerin basılı ve dijital tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine; dil, üslup, içerik, etik gibi konularda fikri, ilmi ve hukuki sorumluluğu ise yazar(lar)ına aittir.

11. Dergiye gönderilen çalışmaların araştırma ve yayın etiğine uygunluğuna büyük önem verilmektedir. Bu kapsamda, COPE (Committee on Publication Ethics - Yayın Etiği Komitesi) ve Açık Erişim Dergiler Dizini (DOAJ) gibi kuruluşlar tarafından belirlenmiş “Akademik Yayıncılıkta Şeffaflık ve Örnek Uygulama İlkeleri” ile “Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartlar”a bağlı kalınmaktadır.

Bu kapsamda; bilimsel araştırmaların hazırlanmasında ve yayınlanmasındaki etik ilkeler yazarlar tarafından bilinmelidir. Etik ilkelere uyulmadan hazırlanan bir bilimsel makalede “intihal” vb. bir etik ihlal varsa ve bu durum hakemler ya da editör tarafından fark edilirse, değerlendirmeye alınmayacaktır. İntihal vb. bir durumun makalede bulunmasına rağmen, bu durum hakemler ve editör tarafından fark edilmez ve makale dergide yayımlanırsa, ileride ortaya çıkabilecek tüm sorumluluk yazar(lar)a aittir.

İnsan ve hayvan deneyleri ile spesifik konularda hazırlanan bilimsel makalede etik kurulu onayı olmaması durumunda, makale dergide yayınlanmamaktadır. Etik kurulu onayı gerektiren çalışmalar için alınacak **etik kurulu onayı** çalışmaya başlamadan önce **alınmış olmalıdır**.

12. Yayın Kurulu ile hakem ve yazarlardan gelen bilgi, belge ve değerlendirme sonuçları yayın tarihinden sonra 5 (beş) yıl süreyle saklanmaktadır.

13. Bilimsel etik ilkeler kapsamında; Yayın Kurulu Üyeleri, üyelikleri boyunca dergide makale yayımlayamazlar.

14. Dergide yayımlanan makalelerin yazarlarına ve hakemlerine 23/01/2007 tarihli ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik” hükümleri uyarınca telif ve inceleme ücreti ödenir.

15. Ödemenin yapılabilmesi için; yazarlar ve makale değerlendiren hakemler Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan “Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Harcama Pusulası”nı ıslak imzalı olarak “İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak, No: 67 Bakanlıklar/ ANKARA” adresine posta ile göndermek zorundadırlar.

YAZIM KURALLARI

1. Gönderilen yazılar dil ve anlatım açısından bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır.

2. Yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, özet ve kaynakça dâhil 2.000 kelimedenden az, 8.000 kelimedenden fazla olmamalıdır. Alt ve üst kelime sınırı dışındaki çalışmalar Editör ile Yayın Kurulu tarafından değerlendirilir.

3. Makalenin ilk sayfasının üst bölümünde makalenin türü (araştırma, derleme, olgu sunumu, çeviri vb.), makalenin başlığı, yazarların adları bulunmalıdır. "Anahtar kelimeler" en az 3, en çok 12 sözcük olmalıdır. Makale başlığı 15 kelimeyi geçmeyecek şekilde kısa ve öz olmalıdır.

4. Yazar adı, makale başlığının altında sağ köşeye 11 punto calibri normal olarak yazılmalı; unvanı, görev yeri, elektronik posta adresi ve ORCID (Open Researcher Contributor ID, <http://orcid.org>) numarası dipnotta (*) işareti ile 8 punto calibri yazılarak belirtilmelidir. Diğer açıklamalar için yapılan dipnotlar metin içinde ve sayfa altında numaralandırılarak verilmelidir.

5. Makaleye ait öz 250 kelimeyi aşmamalı, özde; denklem, atfı, standart dışı kısaltmalar vb. ifadeler yer verilmemelidir. Kısaltmalar, makalenin konu alanı ile ilgili olmalı ve ilk geçtiği yerde tanımlanmalıdır.

6. Makalenin başlığı büyük harfle 13 punto, ana bölüm başlıkları büyük harfle 11 punto bold ve normal, alt bölüm başlıkları ise ilk harfleri büyük 10 punto italik, bold ve calibri olmalıdır. Metin içerikleri ise 10 punto calibri yazı formatında ve 1,5 satır aralıklı olmalıdır.

7. Tablo ve şekil başlıkları 10 punto bold, tablo ve şekil içerikleri 10 punto normal, tablo ve şekle ait alt yazı (kaynak) 8 punto normal, dipnotlar 8 punto normal ve calibri olmalıdır. Kaynakça 10 punto normal ve APA formatında olmalıdır.

8. Makale başlığı, bölüm başlıkları ile tablo ve şekil başlıkları koyu yazı karakteriyle yazılır, bunun dışında içerikte, dipnotlarda ve kaynakçada koyu yazı karakteri kullanılmaz.

9. Yazılar A-4 boyutunda; üst 2.5, alt 2.5, sol 2.5, sağ 2.0 ve cilt payı olacak şekilde yazılmalıdır. Sayfaların sağ alt köşesinde sayfa numarası bulunmalıdır.

10. Makale, “Giriş” bölümüyle sayfa başından başlamalı ve uygun bölümlere ayrılmalıdır. Giriş, sonuç, kaynakça ve varsa teşekkür ve eklere numara vermeden; bölümler, ardışık olarak numaralandırılmalı (1.,2.,3.) ve büyük harflerle yazılmalıdır. Başlıklarda üstten bir satır boş bırakılmalıdır. Gerekli durumlarda bölümler alt bölümlere ayrılabilir. Alt bölümler (1.1. - 1.2.) şeklinde numaralandırılmalıdır.

11. Tablo, grafik ve şekiller ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bunlara metin içinde “Tablo 1.”, “Grafik 1.”, “Şekil 1.” şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir tablo başlığı üstüne, grafik veya şeklin başlığı altına numarası ile birlikte yazılmalıdır.

12. Metin içinde kaynaklara atıflar dipnotlarla değil, metin içinde ve sayfa numarasını da içererek, aşağıda gösterildiği gibi yapılmalıdır: Derginin yazım kuralları içinde yer almayan hususlarda APA (American Psychological Association) 6. baskı da belirtilen yöntemler kullanılmalıdır.

Tek Yazarlı Çalışmalar:

Metin içinde genel bir atıf varsa ve metnin bütününe referans veriliyorsa (yazarın soyadı, yıl) yazmak yeterlidir. Örneğin; (Yılmaz, 2010).

Belirli bir sayfadan ya da kısımdan alıntı yapılmışsa (yazarın soyadı, yıl, sayfa sayısı) sayfasıyla birlikte şu şekilde yazılmalıdır. Örneğin; (Yılmaz, 2010:2)

İki Yazarlı Çalışmalar:

İki yazarlı çalışmaya atıflarda her seferinde iki yazarın soyadı kullanılmalıdır. Örneğin; (Türk ve Öztürk, 2010).

Yazar Sayısı Üç ve Beş Arasında Olan Çalışmalar:

Metin içindeki ilk göndermede tüm yazarların soyadları verilmeli, diğer göndermelerde ilk yazarın soyadının yanında ve diğerleri (vd.) ifadesi eklenmelidir. İngilizce makalelerde et al. ifadesi kullanılmalıdır. Örneğin; atıf ilk geçtiğinde (Yılmaz, Atar ve Yaman, 2016), sonraki geçişlerde (Yılmaz ve vd. 2016)

Yazar Sayısı Altı ve Daha Fazla Olan Çalışmalar:

Metin içinde ilk göndermede de sadece ilk yazarın soyadı ile vd.

kısaltmasıyla birlikte kullanılmalıdır. Örneğin; (Türk ve vd., 2015).

Bir yazarın aynı yılda basılan eserleri (Öztürk, 2011a) ve (Öztürk, 2011b) şeklinde gösterilmelidir.

Birden fazla yazara atıfta bulunulurken, göndermeler aynı parantez içerisinde yer almalıdır. Sırasıyla ilk yazarın soyadına göre alfabetik olarak ve noktalı virgül ile ayrılmalıdır. Örneğin; (Türk ve Öztürk, 2010; Atar ve Yaman, 2016; Yılmaz, 2016)

Web sayfasına atıfta, metin içinde normal atıf kurallarına (Yazarın soyadı, yıl) uyulmalıdır.

Sayfa numarası olmayan bir web belgesine atıf varsa paragraf numarası verilmelidir. Örneğin; (Yılmaz, 2014, parag.7).

Yazarı belli olmayan veya anonim çalışmalar:

Bir metine atıf yapılırken yazarı belli değilse, yazar soyadı yerine başlıkta bulunan ilk birkaç kelime ve yıl kullanılmalıdır. Bu birkaç kelime; dergi, kitap, broşür ya da rapor başlığı ise italik olarak yazılmalıdır. Eğer makale başlığı, ya da bir web sayfasının adı ise çift tırnak içinde kullanılmalıdır. Örneğin; (*Türkiye Ekonomi Raporu*, 2015)

(“Sektörel Analizler”, 2016)

13. “Kaynakça” bölümü, aşağıdaki kurallara uygun olacak şekilde ve örneklerde gösterildiği gibi yazılacaktır:

- Kaynakça 10 punto calibri ve normal olarak düzenlenecek ve soyad alfabetik sırasına göre tasniflenerek verilecektir. Ayrıca bir kategori yapılmayacaktır.
- Kitaplarda sayfa numaraları belirtilmeyecek, makalelerde derginin ilgili sayfa aralığı belirtilecektir.
- İnternet kaynaklarında erişim tarihi belirtilecektir.
- Kaynakça ile ilgili ayrıntılı hususlar için APA’nın (American Psychology Association) bilimsel yazı kriterlerine ve Publication Manual of American

Psychological Association (<https://www.apastyle.org/manual>) adresine bakılabilir.

- Kaynakçada yazar soyadının baş harfi, adının ise ilk harfi büyük olacak şekilde yazılmalı, yayının yılı, kitabın ilk cümlesinin ilk harfi büyük (özel adlar hariç) diğer kelimeler küçük olacak şekilde italik yazılır.

- Makale gösteriminde yazar soyadının baş harfi, adının ise ilk harfi büyük olacak şekilde yazılmalı, yayının yılı, makalenin ilk harfi büyük diğer kelimeler küçük olacak şekilde normal, dergi adı italik yazılır.

Kitapla

Sarı, G. (2013). *Ermeni Meselesi Işığında Süryaniler*. Ankara: Barış Platin Yayınevi

Bloch, S. ve Whiteley, P. (2010). *Düz bir dünyada yöneticilik* (2.Basım). (Ü. Şensoy, Çev.) İstanbul: İş Bankası Yayınları.

Avcı, E. (2017). *Türkiye’de Terörizmin Tarihsel Seyri*. G.Sarı ve C.K.Demir. (Ed.), *Güvenlik Bilimlerine Giriş* (ss. 287-314). Ankara: Jandarma Basımevi.

Makaleler

Ak, T. (2018, Mayıs). *Silahlı İnsansız Hava Araçlarının Kullanımında Karar Mekanizmaları*. Güvenlik Bilimleri Dergisi, 7(1), 111-130.

Ansiklopedi

Ersoy, O. (1973). Kağıt. *Türk Ansiklopedisi içinde* (c. 21, ss.112-115). Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı.

Yayımlanmamış Çalışmalar

Aplak, H.S. (2010). *Karar Verme Sürecinde Bulanık Mantık Bazlı Oyun Teorisi*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.

Kongre Bildirileri

Sarı, G. ve Ak, T. (2018). *Güvenlik alan yeterlilikleri ve akademik çalışmalar*. H.Kahya (Ed.), *1.Uluslararası Eğitim ve Sosyal Bilimlerde Yeni Ufuklar Kongresi bildiriler kitabı* içinde (ss. 130-134). İstanbul: ASOS.



Elektronik Kaynaklar

Shotton, M.A. (1989). Computeraddiction? A study of computer dependency. Erişim tarihi: 18 Ağustos 2011, <http://www.ebookstore.tandf.co.uk/html/index>

Yazarı belli olmayan web sitesi makalesi

New child vaccine gets funding boost. (2001). Erişim tarihi: 21 Şubat 2012, http://news.ninemsn.com.au/health/story_13178.asp.

Blog

Webber, S. (2008, 10 Ekim). Information literacy in work place contexts. Erişim tarihi: 22 Ekim 2008, <http://information-literacy.blogspot.com/>.



www.icisleri.gov.tr



T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
STRATEJİ
GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

www.strateji.gov.tr

www.tid.gov.tr

Türk İdare Dergisi



T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Meşrutiyet Cad. Karanfil 2 Sokak
No: 67 Bakanlıklar - ANKARA
Tel: 0.312 430 88 91 - 92
Faks: 0.312 430 88 96

ISSN 1300-3216



www.tid.gov.tr
tid.@icisleri.gov.tr