

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkanı Yunus SEZER

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Yunus SEZER/ Strateji Geliştirme Başkanı

Yönetim Yeri

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu

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

Dergimiz Ulusal Hakemli Dergi olup yayımlanan makaleler en az iki hakem tarafından değerlendirilmektedir.

Bakanlık Makamının 22.04.2009 tarihli onayı ile yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Yayın Yönergesi'ne ve Derginin son sayfalarında yer alan Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları'na uygun yazılar kabul edilir. İşlenme hakları, 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" esaslarına göre ödenir. Yazılarının yayımlanmış olması yazarlara ait kişisel görüşlerin Bakanlık tarafından paylaşılması anlamına gelmez. Yazılar ancak kaynak gösterilmek suretiyle iktibas edilebilir.

ABONE KOŞULLARI

Türkiye için bir sayının fiyatı 20 TL

Dış ülkeler için bir sayının fiyatı 30 TL

Abone bedeli bulunan yerin Maliye (malmüdürlükleri) veznesine yatırılarak, makbuz aşağıdaki adrese gönderilmelidir.

İletişim Adresi / Communication Address

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

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

Grafik Tasarım

Tasarım Ofset Matbaa ve Kağıt

Murat AKÇA

Büyük Sanayi 1. Cad. No: 99/49 İskitler / ANKARA

Tel: 0312 384 75 04 - Fax: 0312 384 75 23

tasarim-ofset@hotmail.com

www.tasarimofset.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 de TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda, <http://uvf.ulakbim.gov.tr/uvf/> adresinde yayımlanmaktadır.



Türk İdare Dergisi

Ulusal Hakemli Dergi

Editör / Editor

Mehmet Fazıl KARABAŞ / SGB Daire Başkanı

Yayın Kurulu / Board of Editors

Yunus SEZER	Strateji Geliştirme Başkanı	Başkan	Ankara
Sinan GÜNER	Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü	Üye	Ankara
Doç. Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	İller İdaresi Genel Müdürü	Üye	Ankara
Doç. Dr. Selim ÇAPAR	AREM Başkanı	Üye	Ankara
Mustafa ÇİT	Personel Genel Müd. Yrd.	Üye	Ankara
Mehmet Fazıl KARABAŞ	SGB Daire Başkanı/Editör	Üye	Ankara
Volkan Barış GÖÇMEZ	SGB Daire Başkanı	Üye	Ankara

Danışma Kurulu / Advisory Board

Prof. Dr. Birol AKGÜN	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Ömer ANAYURT	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Muhittin ATAMAN	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞARAN	Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Mustafa ÇUFALI	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Yılmaz ÇOLAK	Polis Akademisi Başkanı
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Orhan GÖKÇE	Selçuk Üniversitesi Siyasal Bilimi ve Kamu Yönetimi Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi Üyesi
Prof. Dr. Muhsin KAR	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. İbrahim KAYA	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Önder KUTLU	Necmettin Erbakan Üniversitesi Rektör Yardımcısı
Prof. Dr. Sedat MURAT	İstanbul Üniversitesi Rektör Yardımcısı
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN	Aksaray Üniversitesi Rektörü
Doç. Dr. Asım BALCI	Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri
Doç. Dr. Bünyamin BEZCİ	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç. Dr. Mahmut BİLEN	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL	Başbakanlık Müşaviri
Doç. Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	İller İdaresi Genel Müdürü
Doç. Dr. Tarkan OKTAY	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç. Dr. Ali Osman ÖZTÜRK	Başbakanlık Müşaviri
Dr. Öğr. Üy. Mustafa YAYLA	Polis Akademisi Başkanlığı
Abdullah AYAZ	Göç İdaresi Genel Müdür V.

**Türk İdare Dergisi'nin 486. Sayısında Yayımlanan Makalelerin
Değerlendirilmesinde Hakemlik Yapan Akademisyenler**

AKDOĞAN, Prof. Dr. Habib	Hitit Üniversitesi
AKPINAR, Doç. Dr. Rasim	Celal Bayar Üniversitesi
ALICA, Doç. Dr. Süheyla Suzan	Gazi Üniversitesi
ALODALI, Doç. Dr. M. Fatih Bilal	Necmettin Erbakan Üniversitesi
CÖMERT, Prof. Dr. Nuran	Marmara Üniversitesi
DURSUN, Doç. Dr. Salih	Karadeniz Teknik Üniversitesi
EFEÖĞLU, Doç. Dr. İbrahim Efe	Adana Bilim ve Teknoloji Üniversitesi
GENÇ, Prof. Dr. Fatma Neval	Adnan Menderes Üniversitesi
GÖKÇE, Prof. Dr. Gülise	Selçuk Üniversitesi
GÖRÜN, Prof. Dr. Mustafa	Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
İZCİ, Doç. Dr. Ferit	Yüzüncü Yıl Üniversitesi
KESKİN, Doç. Dr. Bedrettin	Yalova Üniversitesi
LAMBA, Doç. Dr. Mustafa	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
ÖZGÜZEL, Doç. Dr. Seyfi	Akdeniz Üniversitesi
ÖZTEKİN, Prof. Dr. Ali	İstanbul Gedik Üniversitesi
TUNCER, Doç. Dr. Azize Serap	Ahi Evran Üniversitesi
TOKER, Doç. Dr. Cem	Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı
ÜSTÜN, Doç. Dr. Ahmet	Amasya Üniversitesi
YAYLA, Dr. Öğretim Görevlisi Mustafa	Polis Akademisi Başkanlığı
YOMRALIOĞLU, Prof. Dr. Tahsin	İstanbul Teknik Üniversitesi

TÜRK İDARE DERGİSİ

İÇİNDEKİLER

APAN, Dr. Ahmet

Türkiye’de ve Avrupa’da Düzensiz Göç Gerçeği: Türk Göç Politikasının Evrimi

The Irregular Migration Phenomenon In Turkey And Europe: The Transformation Of Turkish Migration Policy

11

BAŞARAN, Dr. Öğr. Üy. Sinan

Cumhuriyet Dönemi Rize İdare Tarihi

The Administrative History of Rize During Republican Era

49

BOZKURT, Dr. Öğr. Üy. Paşa

Kamu İç Denetçilerinin Performansının Değerlemesi İçin Bir Model Analizi ve Öneriler

Evaluation Of Public Internal Auditors' Performance: A Model Analysis And Suggestions

77

BOZTEPE, Dr. Mehmet

Merkezi İdarenin Taşra Yönetiminde “Devletin Temsil” ve “Hükümeti Temsil” Kavramları: Kapsam ve Karşılaştırmalı Analiz

The Concepts of “Representing the State” and “Representing the Government” in Provincial Administration of Central Governance: Scope and Comparative Analysis

105

ÇİTİL, Bünyamin

Jeotermal Kaynakların İşletilmesi ve İdare Payı

Operation Of Geothermal Resources And Administration Pay

133

EKMEKÇİOĞLU, Dr. Alper – YILDIZ, Prof. Dr. Mete

İnsansız Hava Araçlarının Askeri ve Sivil Alanlarda Kullanımı: ABD ve Türkiye Örnekleri ve Bazı Politika Önerileri

The Use Of Unmanned Aerial Vehicles In Military And Civil Fields: Usa And Turkey Models And Sone Policy Offers

169

KAYIKÇI, Dr. Öğr. Üy. Sabrina – DEMİR, Ceren

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Örneği Üzerinden Türkiye’de Çok Düzlemli Yönetişim
Multi Level Governance In Turkey: General Directorate Of Migration Administration

229

ÖZER, Prof. Dr. Mehmet Akif

Yeni Kamu Yönetimi "Nereye" Türkiye İçin Öngörüler
New Public Management "Where?" Projections For Turkey

259

ŞAHİN, Arş. Gör. Metehan – ŞİMŞEK, Dr. Öğr. Üy. Türker

17-19. Yüzyıllarda Tokat’ın Sosyo-Ekonomik Yapısı
Socio-Economic Structure Of Tokat In 17-19 Centuries

297

YILMAZ, Cafer – TAN, Dr. Öğr. Üy. Ahmet

Psikolojik Güçlendirmenin Örgütsel Özdeşleşmeye Etkisi: Gaziantep Büyükşehir İtfaiyesinde Bir
Araştırma
The Impact Of Psychological Empowerment On Organizational Identification: A Study On
Gaziantep Metropolitan Municipality Fire Brigade

319

YÜREKLİ, Ömer

Teftiş Kurulu Modelindeki Denetim Birimlerinin Şeffaflık Uygulamalarının Değerlendirilmesi
Evaluation Of Transparency Practices In Audit Units In The Inspection Board Model

349



İdareciler,

bana içten sevgilerini haykırırlar;

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



TÜRKİYE’DE VE AVRUPA’DA DÜZENSİZ GÖÇ GERÇEĞİ: TÜRK GÖÇ POLİTİKASININ EVRİMİ

Ahmet APAN*

Öz

Çeşitli nedenlerle gerçekleşen göç hareketlerine tarihin her döneminde rastlanılmaktadır. Ülkelerin göçü tanımlamaları ve göç olgusuna yaklaşımları gelişmişlik seviyelerine göre değişebilmektedir. Bununla birlikte, çok disiplinli bir alan olduğu için tanımı da çok farklı biçimlerde yapılabilen göç, özellikle de düzensiz göç Orta Doğu ve Asya kaynaklı düzensiz göç akınlarının yoğunlaşmasının etkisiyle Türkiye’nin siyasal gündeminde hiç olmadığı kadar önem kazanmıştır. Türkiye ile Avrupa Birliği arasında imzalanan Geri Kabul Anlaşması ve yine bu anlaşmayla sıkı biçimde bağlantılı olan Vize Serbestisi Diyalogu konunun önemini artırmaktadır. Göç akınlarını kontrol etmeye yönelik Türk göç politikası son 15 yılda ciddi kurumsal ve araçsal gelişme göstererek 2013 yılında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun kabulüyle zirveye ulaşmıştır.

Anahtar Kelimeler: Göç, Düzensiz Göç, Mevzuat, Politika.

* Dr. Mülkiye Başmüfettişi, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Kurucu Genel Müdür Yardımcısı, ahmet.apan@icisleri.gov.tr

THE IRREGULAR MIGRATION PHENOMENON IN TURKEY AND EUROPE: THE TRANSFORMATION OF TURKISH MIGRATION POLICY

ABSTRACT

The migration movements depending on various reasons have been observed in almost every era of the history. Both the definition of migration by countries and their approach to it can differ from one another depending on their level of development. Also, migration, which can be defined in many different ways due to being a multi disciplined field, and particularly irregular migration has gained more importance on Turkey's political agenda than ever before with some influence by unprecedented migration flows from the Middle East and Asia. The Readmission Agreement between Turkey and the EU signed has put more emphasis on the matter due to close links of the agreement to the Visa Dialogue. Turkish migration policy to control migration flows has shown serious institutional and instrumental development in the last 15 years reaching its peak in 2013 with adoption of the Law on Foreigners and International Protection.

Keywords: Migration, Irregular Migration, Legislation, Politics.

GİRİŞ

Göç hareketleri, ülke içinde çeşitli nedenlerle yer değiştirme (iç göç) ya da ülke dışına ve ülkeler arası olmak üzere (dış göç) olarak gerçekleşmektedir. Türkiye, 1950’li yıllarda yoğun biçimde yaşadığı iç göç hareketlerinden sonra gittikçe artan oranda dış göçü yaşamaya başlamıştır. 1960’lardan itibaren kaynak-orijin ülke olarak dış ülkelere, özellikle Almanya’ya işçi göçü, 1980’lerden itibaren çevresindeki siyasi gelişmelerin etkisiyle dışarıdan Türkiye’ye doğru transit (geçiş) göç hareketleri yaşayan Türkiye, 2000’li yıllardan sonra dünyada yaşanan iktisadi ve siyasi gelişmelerle bağlantılı biçimde hedef ülke olarak çok sayıda yabancının yerleşmek amacıyla göç ettiği ülke haline gelmiştir. Özellikle 2011 yılından bu yana devam eden Suriye krizi, Türkiye’yi daha önce hiç olmadığı ölçüde dış göç akınlarının hedefi haline getirmiştir. Söz konusu kriz Türkiye için düzensiz göçü tetikleyen ve Avrupa Birliği (AB) için de benzeri görülmemiş mülteci akınlarına neden olan sonuçlar doğurmuştur.

Bu çalışma içerisinde dış göç olgusu özelinde düzensiz göç konusu ele alınacaktır. Düzensiz göç olgusunun gerçek nedenlerini anlamak için, öncelikle göç kavramı bütün yönleriyle birlikte ele alınmalıdır. Göçün çok disiplinli doğası başka alanlarla birlikte öznesi insan olan kamu yönetimini de önemli ölçüde etkilemektedir. Bu bağlamda, ülke yönetiminin yanında kent yönetimlerinin de göçün olumlu ya da olumsuz sonuçlarını değerlendirebilmesi gerekir. Türkiye, daha çok küresel ve dönemsel gelişmelere bağlı çeşitli nedenlerden dolayı olumsuz sonuçlara maruz kalmış ve hızla düzensiz göç ülkesi haline gelmiştir. Bu durumun pek çok farklı sonucu olacağından düzensiz göçün ülke ekonomisi, kamu düzeni ve güvenliği, istihdama olan etkilerinin yanında kültürel ve sosyal boyutlarının da dikkatle izlenmesi gerekir.

Göç, özellikle de düzensiz göç Orta Doğu ve Asya kaynaklı düzensiz göç akınlarının yoğunlaşmasının etkisiyle Türkiye’nin siyasal gündeminde daha önce olmadığı kadar önem kazanmıştır. Avrupa Birliği (AB) ile düzensiz göçün önlenmesine yönelik yapılan anlaşmalara bağlı olarak elde edilmesi muhtemel vize serbestisi gibi kazanımlar konunun popülerliğini desteklemektedir. İltica, düzensiz göç, düzenli göç, insan kaçakçılığı, insan ticareti gibi göç terimleri artık günlük hayatın bir parçası haline gelmiş olup, hemen her gün haber bültenlerinde dile getirilmektedir. Aslında bu kavramların tamamı birbiriyle ilişkili olup, çalışma

içerisinde bu konuda ayrıntılı bilgi verilecektir.

Bu çalışmada düzensiz göç olgusunun nedenleri, sonuçları hem istatistiki veriler hem de çalışmayı hazırlayanın uygulamada kazandığı çeşitli deneyimler üzerinden incelenecektir. Çalışmanın önemi ve alana katkısı etkenleri, nedenleri, örgütleri ve benzeri görülmemiş bu göç akınlarına karşı alınan önlemleri bir bütün olarak gözönüne alıp Türkiye'nin düzensiz göç politikasının evrimini incelemesidir. Göç akınlarını kontrol etmeye yönelik Türk göç politikası son 15 yılda ciddi kurumsal ve araşsal gelişme göstermiş ve 2013 yılında kapsamlı bir göç kanununun kabulüyle zirveye ulaşmıştır. İkincil mevzuatla konunun altının doldurulması aynı zamanda Türkiye'nin kendi göç modelini oluşturması anlamına gelmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde düzensiz göçe ilişkin çeşitli kavramlar ve dünya genelinde meydana geliş biçimi ele alınırken aynı zamanda Türkiye göç tarihi de incelenecektir. İkinci bölüm Türkiye'de düzensiz göçün nasıl meydana geldiğini; etkenleri, nedenleri, örgütleri ve hangi önlemlerin alındığı konularını ele alacaktır. Çalışma konusuna giriş yaparken öncelikle göç kavramını ve tarihçesini ele almak gerekir.

1. KAVRAMLAR VE TARİHÇE

Son dönemde devletler göçmen hareketliliğini benzeri görülmemiş ölçüde yoğun yaşadığından göç, hem göç edilen hem de göç veren ülkelerin siyasi, iktisadi, toplumsal ve kültürel yaşamlarını derinden etkilemektedir. Bu yüzden insanoğlunun bilinen tarihinde pek az toplumsal gerçekliğin göç kadar uygarlık üzerinde sonuç yarattığı söylenebilir (Papademetrios, 2006: XV). İnsanlığı derinden etkileyen büyük göç hareketleri olarak Büyük İskender ve Barbar istilaları sonrasında görülen göç akınları örnek verilebilir.

Tarihsel gelişiminde göç ve göçebelik kavramlarına yakınlık duymuş olan Türkiye, Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte genelde akraba ve soy ilişkisine dayanan göç akınlarına maruz kalmışken, 1960'lardan sonra işçi göçleriyle birlikte göç veren bir ülke haline gelmiş, 1980'lerden itibaren çevresinde yaşanan çeşitli krizlerden şiddetli biçimde etkilenerek geçiş ülkesi olmuştur.¹ Bu durum özellikle

¹ Konuyla ilgili daha geniş bilgi için bkz: Türkiye ve Göç, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü yayını, Ankara 2014.

Irak ve Suriye’de başgösteren iç karışıklıklar sonucunda çok sayıda insanın bu ülkelerden ya da çeşitli Asya ve Afrika ülkelerinden gelip yine aynı ülkeler üzerinde Türkiye’ye yasa dışı yollarla giriş yapması ya da mümkün olan durumlarda yasal statüde ülkeye girip yasa dışı hale gelmesiyle zirveye ulaşmıştır. 2015 ve 2016 yıllarında sadece Türkiye değil, AB ülkeleri de Orta Doğu ve Asya’dan gelen siyasal istikrarsızlık kaynaklı düzensiz göç akınlarına maruz kalmıştır. Sadece 2015 içerisinde bir milyondan fazla düzensiz göçmenin herhangi bir AB ülkesine yasa dışı yollarla giriş yaptığı AB resmi makamları tarafından sürekli ifade edilmektedir. Bu rakamın önemli bir kısmının Türkiye üzerinde geçiş yaptığı ileri sürülmektedir (Frontex, 2016: 7). Yaşanan tüm bu gelişmeler düzensiz göç konusunu Türkiye gündeminin en üst sıralarına yerleştirmiştir. Türkiye ve AB arasında imzalanan ancak hâlihazırda yürürlükte olsa da uygulaması olmayan Geri Kabul Anlaşması ve yine bu anlaşmayla sıkı biçimde bağlantılı olan Vize Serbestisi Diyalogu konunun önemini daha da artırmaktadır.

Göç, çok disiplinli bir alan olduğu için tanımı da çok farklı biçimlerde yapılabilmektedir. Bir tanıma göre göç, insanların içinde yaşadıkları coğrafi ve sosyo-kültürel çevreden ayrılarak başka bir coğrafi ve sosyo-kültürel çevreye girmesidir (Durugönül, 1997: 95). Uluslararası Göç Örgütü’ne (IOM) göre, göç “Uluslararası bir sınırı geçerek veya bir Devlet içinde yer değiştirmeyi içeren süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus hareketleridir. Buna, mülteciler, yerinden edilmiş kişiler, yerinden çıkarılmış kişiler ve ekonomik göçmenler dâhildir” (IOM, 2004). Ülkeler arasındaki insan hareketliliği göç olgusunu sosyo-ekonomik, siyasi ve kültürel boyutlarıyla önemli bir politika alanına dönüştürmüştür. Söz konusu insan hareketliliği çeşitli nedenlerle bir ülkeden başka bir ülkeye giden ya da ayrılan insanları; kendi ülkesinden başka bir ülkeye yerleşme amacıyla göç eden, iş kuran kişileri ve tabiki son günlerde yoğun bir şekilde gündemde yer bulan, çok uluslu suç bakımından hızlı biçimde artış göstermiş göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti eylemleriyle yakından ilişkili düzensiz göçü kapsamaktadır. İltica-sığınma amaçlı göç hareketlerinden bağımsız olarak düzensiz göçteki bu artış ucuz iş gücüne olan talep, söz konusu ucuz iş gücünün son derece karlı olması ve bununla birlikte sömürülmeye hazır insan arzının fazlalığı ile açıklanmaktadır (Coso, 2011: 135).

IOM’e göre, son 50 yılda yaşanan göçmen nüfusundaki hızlı artış aynı

oranda devam ederse 2050 yılında uluslararası göçmen sayısının 405 milyona kadar yükselmesi beklenmektedir (IOM, 2014). 2013 yılında bu sayının 232 milyon civarında olduğu düşünüldüğünde bu tahminin önemi daha iyi anlaşılmaktadır (UN DESA, 2013). Irak ve Suriye’de yaşanan iç savaşlarla birlikte uluslararası göçmen sayısında artışın biraz daha hızlandığını tahmin etmek zor değildir. Şüphesiz göçmen, düzensiz göçmen ve mülteci kavramları kendi içerisinde hem statü hem de tanımlama bakımından değişkenlik göstermekte olup çalışmanın ilerleyen bölümlerinde bu husus ele alınacaktır.

Türkiye’nin tanık olduğu göç hareketleri Osmanlı ve Modern Türkiye tarihi boyunca farklı özellikler göstermiştir. Modern Türkiye’nin kuruluşu sırasında ve sonrasındaki göç eğilimleri farklı nedenlerle olsa da küresel göç hareketleriyle uyumlu biçimde devam etmiştir. Türkiye, göçmenleri misafir etmeye alışık olsa da 1980’lere kadar göç akınları akraba ve kültür temelli biçimde devam etmiştir (İçduygu, 2015: 3). 1923-1950 arası dönemde Balkanlardan, Türkiye’ye yoğun göç akınları yaşanmış (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2014: 140); bu durumu II. Dünya Savaşı sırasında Türkiye’ye gelen ve özellikle modern üniversitelerin kurulması, şehircilik vb. alanlarda önemli rol oynayan Yahudi kökenli Alman bilim adamları takip etmiştir (Namal, 2012: 15). 1950-1960 arası görülen iç göç akınlarını takiben 1960-1980 arası dönemde, Türkiye’nin başta Avrupa olmak üzere dışarıya işçi gönderen bir kaynak ülke haline geldiğine tanık olunmuştur. Gönderdikleri döviz ve getirdikleri toplumsal birikimle bu işçiler Türkiye’nin kalkınmasına katkıda bulunmuştur (Bettin vd, 2012: 135). 1970’lerle birlikte işçi göçü neredeyse bitme aşamasına gelse bile aile birleşimi kapsamında devam etmektedir. Afganistan’ın işgali² ve İran İslam Devrimini takiben 1980’ler sonrasında Türkiye değişen göç eğilimlerini tecrübe etmeye başlamıştır (İçduygu, A. ve Aksel D. B. 2012: 12; Aktaş, 2015, s. 30). 1990’lardaki I. Körfez Savaşı sonrasında ülke artık tamamıyla bir geçiş ülkesi haline gelmiş; ekonomik ve siyasi istikrarsızlık yaşayan Türkiye’ye yakın ya da uzak komşu ülkelerin vatandaşları AB ülkelerine doğru yeni bir göç akını başlatmıştır. Afganlılar ve İranlılarla başlayan bu akın Iraklılar ve diğer ülkelerden göçmenlerle devam etmiştir (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2014, 317: 318).

² Sayısı gittikçe artan Afgan mülteci ve düzensiz göçmenlerle ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz: Craig Loschmann, Katie Kuschminder ve Melissa Siegel, The root causes of movement: Exploring the determinants of irregular migration from Afghanistan, Irregular Migration Patterns, Processes, Drivers and Decision-making, (Editörler: Marie McAuliffe, Khalid Koser), ANU Press. 2017, pp.77-102.

Son dönemlere kadar Türkiye’nin göç yaklaşımı genel olarak sınırları dışında yaşayan Türklerin ya da akraba toplulukların göçü üzerinde temellenmiştir. Ancak, 1990’lardan sonra gerçekleşen karmaşık yapıli uluslararası göç hareketlerine farklı araçlar, politikalar ve önlemlerle yaklaşmak gerekmiştir. Örneğın, önceleri kaynak ülke durumundaki Türkiye, son dönemde önce geçiş, daha sonraları da bölgesel ve küresel gelişmelere dayalı olarak hedef ülke haline gelmiştir. Bu bağlamda, Türkiye’ye gelen, kalan veya kalıcı olarak yerleşen yabancıların sayısının her geçen gün arttığı da söylenebilir. Konuya ilişkin somut bir örnek olarak 2005 yılında 20.275.213 yabancı Türkiye’ye giriş yapmışken, 2015 yılında bu sayının 34.633.391’e çıkması gösterilebilir. Rusya, Almanya gibi ülkelerle yaşanan siyasi krizler sonrasında bu giriş rakamları 2016 yılında 24.686.471’e gerilemişse de geçmişe oranla yine fazladır.³

2003 yılında başlayan II. Körfez Savaşı ve 2011 yılından bu yana devam eden Suriye Krizi milyonlarca insanın yerinden edilmesine yol açmış ve bunlardan önemli bir kısmı Türkiye’ye göç etmiştir. Günümüzde (Ekim 2017 itibarıyla) 3.222.000’i aşmış geçici koruma altındaki Suriyeli, hâlihazırda Türkiye’nin resmi olarak dünyada en çok mülteci barındıran ülke olmasına neden olmuştur.⁴ Bu sayıya uluslararası koruma başvuru sahipleriyle birlikte önemli sayıda Iraklı’yı da eklemek gerekir. Sonuç olarak hâlihazırda yaklaşık 4 milyon yabancı Türkiye’de düzenli, düzensiz ve/veya uluslararası korumanın çeşitli statüleri altında kalmaktadır. Belirtmek gerekir ki İran ve Pakistan’daki Afgan sayısının Türkiye’deki Suriyeli sayısından fazla olduğu tahmin edilse de bu kişilere resmi statü tanınmadığı için istatistiklere yansımamaktadır. Suriye krizi sonrasında Türkiye’nin karşı karşıya kaldığı göç akınları ve göçmen sayısı 1923-2011 arasında yaşadıklarının toplamından daha fazladır. Bununla birlikte çalışmanın ilerleyen bölümlerinde inceleneceği üzere mülteci ve ekonomik göçmenler arasında önemli farklar bulunmaktadır. Bu durum öncelikle göç çeşitlerini anlamamız gerektiğini göstermektedir.

³ Ayrıntılı bilgi için bkz: Göç İstatistikleri, http://www.goc.gov.tr/icerik6/giris-cikis_363_378_4708_icerik, (12.09.2017).

⁴ Geçici korumaya ilişkin ayrıntılı istatistikler için bkz: http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik, (12.10.2017).

2. GÖÇ ÇEŞİTLERİ

Küresel yoksulluk ve istikrarsızlıkla yükselen göç olgusu modern zamanların en belirgin özelliklerinden birisidir (Piché ve Dutreuilh, 2013: 145). Özellikle 1990'lardan sonra, bilişim sektöründeki gelişmelerin de yardımıyla göç hareketleri oldukça hız kazanmıştır. Bulunduğu yerden ayrılıp başka bir yerde yeni bir yaşam kurmak isteyen insanlar artık başta İnternet ve cep telefonları olmak üzere pek çok teknolojik imkân sayesinde gitmek istedikleri ülkelerle ilgili araştırmalar yapma ya da oralandaki akrabalarıyla iletişim kurarak istediği bilgiyi edinme fırsatına sahiptir (McAuliffe ve Mence, 2017: 16). Bu kişiler, organizatörler aracılığıyla ya da kişisel ağlarını kullanarak ülkelerin göç sistemlerinin zaafalarını öğrenip en şanslı olduklarını düşündükleri ülkelere yönelebilmektedirler (Global Commission on International Migration, 2005).

Göç kavramı, umut ve düş kırıklığı gibi olumlu ve olumsuz anlamları birlikte barındırmaktadır. Kavramın bir bütün olarak anlaşılması için bütün yönleri ve çeşitlerinin birlikte göz önünde bulundurulması şarttır. Yukarıdaki tanımda da vurgulandığı üzere süresi, doğası ve nedenlerinden bağımsız olarak bir ülke içinde ya da sınırlar arasında gerçekleşen nüfus hareketleri olarak açıklanan göç çeşitli kriterlere göre sınıflandırılabilir. Göç türlerini de belirleyen başlıca kriterler şunlardır:

- a) Nedenlerine göre göç (zorunlu/gönüllü),
- b) Amaçlarına göre göç (çalışma-ekonomik/iltica),
- c) Yöntemlerine göre göç (yasal/yasa dışı).

Göç türlerini belirleyen kriterler geçişken olduğu için bu sınıflandırmalar arasında benzer yönler olduğunu da vurgulamak gerekir (Morehouse ve Bloomberg, 2011: 4). Şimdi bu göç türlerine yönelik sınıflandırmaları biraz daha ayrıntılı inceleyelim.

a) Nedenlerine göre göç çeşitlerinden ilki olan zorunlu göç, sürgün, ciddi ekonomik sıkıntılar, kronik yoksulluk, baskıcı rejimler, iç savaşlar, yaygın şiddet eylemleri ve güvensiz hissetme gibi nedenlerle yaşanan yerin terk edilmek zorunda kalınması olarak tanımlanabilir. Dar anlamıyla sınır dışı ve kovulmayı anlatan zorunlu göç türünde göçmen yüksek bir makamın eyleminin muhatabıdır

ve seçme şansı bulunmamaktadır (Stola, 1992: 325). Nedenlerine göre ikinci göç türü olan gönüllü göçte ise göçmen daha iyi yaşam koşullarına ulaşmak için bir yerden başka bir yere isteyerek göç etmeye karar vermektedir. Bu tür göçmenler yaşadığı yerde işgücü piyasasına erişim sağlayamayan veya iş bulmak ya da daha önce bulduğu işe devam etmek zorunda olan olan kişilerdir. Gönüllü göçmen ile aşağıda inceleyeceğimiz çalışma-ekonomik amaçlı göçmenlerin pek çok ortak noktası bulunmaktadır.

Öte yandan, zorunlu ve gönüllü göç şeklindeki ayrımı sorunlu bulanlar vardır Bu görüşte olanlara göre her göç bir anlamda zorunludur ve yer değiştirmeyi işaret etmektedir. Bunun nedeni insanların toplumsal çevrelerinden kolayca ayrılamamasıdır (Dişbudak ve Purkis: 2016). Bununla birlikte zorunlu/gönüllü göç ayrımı dünya genelinde kabul görmektedir.

b) Göçmenler aynı zamanda çalışma ya da iltica etme amaçlarına bağlı olarak iki türlü sınıflandırılabilir. Bunlardan ilki olan kendi yaşadıkları yerlerde yaşam koşulları ya da iş fırsatları yeterli olmadığı için yeni bir ülkeye giden ekonomik göçmenlerdir (Macmillan Dictionary, 2015). Göçmenler temel amaçları olan daha iyi bir yaşam umuduyla göç etmeye karar vermektedir. Çatışma ve baskıdan kaçan bu kişiler açık bir şekilde ekonomik fırsatların görece daha erişilebilir olduğu zengin ülkelerden birine ulaşmaya çalışmaktadır (Djaji’c, 2014: 83). Öte yandan, pek çok göçmen sadece ekonomik nedenlerden dolayı değil aynı zamanda siyasi nedenlerden ötürü de yollara düşmektedir. Bu nedenle ikinci olarak mültecilerden bahsetmek gerekir. Birleşmiş Milletler’e (BM) göre mülteciler, ırkı, dini, uyruğu, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen ya da tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişilerdir (UNHCR, 1951).

c) Son göç kategorisi göçmenler tarafından kullanılan yöntemlere ilişkindir. Bunlardan ilki bir yere girerken ya da bir yere taşınıp orada kalırken pasaportlarını veya geçerli belgelerini kullanan düzenli ve yasal göçmenlerdir. İkinci olarak düzensiz göçmenlerden bahsetmek gerekir. Bir ülkeye izinsiz olarak giren, kalan

veya oradan ayrılanların yanında yasal izin ya da belgeleri olmadan çalışanlar da bu kategoriye girmektedir.

Tüm bu kategoriler arasında benzeri görülmemiş düzensiz göç akınları nedeniyle en çok öne çıkan Türkiye üzerinden Avrupa'ya geçişleri de içeren düzensiz göç olmuştur. Terimin “yasa dışı” yerine “düzensiz” olarak tercih edilmesi nispeten yeni bir gelişmedir. “Yasa dışı” terimi suçla ilgili çağrışımlar yaptığı için bazı kaçınılmaz nedenlerle göç etmek zorunda kalan göçmenlerle ilgili olarak “düzensiz” terimi kullanılması yönünde Nisan 1999'da Bangkok'ta düzenlenen uluslararası göç konferansında yapılan öneri dünya çapında kabul görmüştür.⁵ Düzensiz göç böylece hem kavramın genel adıdır hem de her 3 çeşide bakıldığında zorunlu, ekonomik ve düzensiz göç çeşitleriyle ilişkilidir.

Esasen düzenli göç ve düzensiz göç arasında bir ikilem olduğuna inanılmaktadır. Şöyle ki, düzenli göçü teşvik etmek isteyen ülkelerin yasal konularda karmaşık süreçlerden kaçınması gerekir ama bu durum düzensiz göçte bir artışa neden olabilmektedir. Öte yandan, düzensiz göç arttığında düzenli göç ve bir ülkeye girişle ilgili yasal süreçler de karmaşılaşmaktadır (Warner, 2009: xxi). Ülkelerin düzensiz göçü azaltmaya yönelik aldığı sıkı tedbirler düzenli göçü zorlaştırmaktadır. Bilginin, sermayenin önündeki engeller kaldırılırken çelişkili biçimde insan hareketliliği engellenmeye çalışıldığı için devletler sınırları üzerinde denetimleri artırmaya; ülkesine kimin hangi koşullarda girebileceğine dair kural koymaya ya da var olan kuralları sıkılaştırmaya başlamıştır. Hatta bazı ülkeler düzensiz göçle mücadele amacıyla duvar ya da çit çekme gibi yollara başvurmaktadır. Buna karşılık, düzensiz göç hareketlerinin daha yüksek duvarlar ya da çitler inşa etmekle ya da sınır dışı işlemlerini artırmakla çözülebileceği de tartışmalıdır (Szumski ve Karson, 2014: 11). Bu görüşün taraftarlarınca düzensiz göçün esas nedenlerinin tespit edilip, onlara yönelik tedbirler alınması gerektiği savunulmaktadır.

Devletler, açık ve evrensel olarak kabul edilmiş bir tanım bulunmadığı için düzensiz göçü kendi iç mevzuatlarına göre tanımlamaktadır (İçduygu, A. ve Aksel D. B. 2012: 42). Bu kapsamda 2013 yılında kabul edilip bütün hükümleriyle

⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz: The Bangkok Declaration on Irregular Migration, <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/manila/Bangkok-Declaration-1999.pdf>, (18.03.2016).

Nisan 2014’te yürürlüğe giren 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 3. maddesi “yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını, Türkiye’den çıkışını ve Türkiye’de izinsiz çalışmasını” düzensiz göç olarak değerlendirmektedir. Şüphesiz bu tanımlama hedef ülkelerin bakış açısını yansıtmaktadır. Gönderen ya da kaynak ülkeler için düzensiz göç, kendi vatandaşlarının ülkeyi yasal ve resmi belgeler ya da gereklilikler olmadan terk etmesidir (van Meeteren, 2014: 18). Düzensiz göç tanımlamasındaki farklılıklar daha çok hedef ülkelerle kaynak ülkeler arasındaki gelir farklılığından kaynaklanmaktadır.

Göçe dair tanımlamaların farklılaşmasının temel nedeni ülkelerin gelişmişlik seviyesidir. Bazı önemli araştırmalar göçe dair olan tutumun belirlenmesinde hem ekonomik hem de ekonomiyle alakalı olmayan etkenlerin etkili olduğunu kanıtlamıştır. Bu çalışmalar, ekonomiyle ilgili olmayan nedenler kişisel tercihlerde önemli ve bağımsız bir etkiye sahip olsa da araştırmaya katılanların ekonomik durumlarının uluslararası göçe yönelik tutumlarını sistematik olarak biçimlendirdiğini göstermektedir (Facchini ve Mayda, 2009: 4). Gelişmiş ülkelerin vatandaşları refah seviyelerinin düşeceği endişesiyle uluslararası göçe karşı bir tutum izleyebilmektedir. Almanya, Fransa ve İngiltere gibi önde gelen AB ülkelerinde göç konusunun iç politika malzemesi olması ve önde gelen politikacıların göçmen karşıtı tutumlarını da bu çerçevede değerlendirmek gerekir.

Güvenlik, insani ve iktisadi olarak birbiriyle bağlantılı ve karmaşık boyutları nedeniyle düzensiz göç akınlarının yönetimi dünya genelinde devletler için özel bir öneme sahiptir (Memişoğlu, 2014: 1). Düzensiz göç bazı ülkelerce kamu düzeni ve güvenliği bakımından çeşitli endişelerin ve tehditlerin kaynağı olarak görülmektedir. Ancak, bu sorun bir ülkenin çözüm bulabileceğinden daha fazlasına ve uluslararası işbirliği ve külfet paylaşımına ihtiyaç duymaktadır. Ayrıca, özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas denge, sorunla uğraşırken dikkatle gözetilmesi gereken konulardandır. Bu noktada göç ve iltica-sığınma arasındaki bağlantıyı incelemek gerekir.

3. GÖÇ VE İLTİCA-SIĞINMA ARASINDAKİ BAĞLANTI

Göç ve iltica-sığınma konuları birbirinden farklı olarak görünse de, aralarında ayırım yapmak kolay değildir.⁶ Bunun nedeni, iltica-sığınma konularını içeren uluslararası koruma kavramı ile göç kavramı arasında sıkı bir ilişki bulunmasıdır. Aynen göç kavramında olduğu gibi sığınma da diğer ülkelere yasal ya da yasa dışı göç olmak üzere iki biçimde gerçekleşmektedir. Gerçekte sığınma ve uluslararası koruma arayanlar düzensiz göçmenlerin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Uluslararası Af Örgütü'ne göre, 2013 yılında tüm yasa dışı giriş yapanların %48'i ve denizden düzensiz göçmen olarak gelenlerin %63'ü Suriye, Eritre, Afganistan ve Somali gibi çatışmayla bölünmüş, ağır insan hakları ihlali yaşanan ülkelerden gelmektedir (Amnesty International, 2014). Bu durum, AB üyesi ülkelerdeki düzensiz göçmenlerin yarıya yakınının sığınmacı ve mülteci olduğu gerçeğini doğrulamaktadır.

İltica-sığınma konusu, geçmişte olduğu gibi bugün de toplumsal ve siyasal gerçekler nedeniyle insani boyutlarıyla öne çıkmaktadır. Bu kapsamda AB, iltica alanında Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'ni (CEAS) oluştururken işkenceden kaçan ve hayatları ciddi tehdit altında bulunan kişileri korumayı amaçlamıştır. Bu alandaki çalışma AB üyesi olmayan ülkelerle işbirliği ve dayanışma üzerine temellenmiştir. Avrupa Parlamentosu'nun bir brifinginde de belirtildiği üzere AB mevzuatı sığınmacıların yasal olarak girişlerini düzenlemediği için çoğu durumda sığınmacılar gerekli yasal belgeleri ibraz etmeden ve/veya yasal sınır kapılarını kullanmadan giriş yapmaktadır (EU, 2015).

Bu noktada sığınmacı ile mülteci kavramı arasındaki farkı açıklamak gerekir. Sığınmacı, iltica başvurusunda bulunmuş ancak başvurusu henüz sonuçlanmamış yabancıdır. IOM, sığınmacıyı “zulüm veya ciddi zarardan korunmak amacıyla, kendi ülkesi dışında bir ülkede güvenlik arayışında olan ve ilgili ulusal ya da uluslararası belgeler çerçevesinde mültecilik statüsüne ilişkin yaptığı başvurunun sonucunu bekleyen kişi” olarak tanımlamakta ve olumsuz bir karar çıkması halinde ülkeyi terk etmek zorunda olduklarını; eğer kendilerine insani ya da diğer gerekçeler temelinde ülkede kalma izni verilmemişse, ülkede düzensiz veya kanuna aykırı bir durumda bulunan herhangi bir yabancı gibi sınır dışı edilebileceklerini

⁶ Konuyla ilgili daha geniş bilgi için bkz. Michael Dummett (2011), on Immigration and Refugees, Routledge, Londra.

açıklamaktadır (IOM, 2014). 6458 sayılı kanun sığınmacı kavramını kullanmamış, bunun yerine 3. maddede “başvuru sahibi” tanımlaması yapmıştır. Buna göre; “başvuru sahibi: uluslararası koruma talebinde bulunan ve henüz başvurusu hakkında son karar verilmemiş olan kişi”dir. Görüldüğü üzere her iki tanımlama arasında büyük ölçüde benzerlik vardır.

Dikkat çekici biçimde AB üyesi ülkeler, başvuru sahiplerinin haklarıyla ilgili endişelere sebep olsa da uluslararası koruma başvurularına ilişkin “hızlandırılmış prosedür” uygulama gibi çeşitli çözümler peşinde koşmaktadır. Hızlandırılmış prosedür, uluslararası koruma başvurusunda bulunan bazı kişilere uygulanan ve yasal bekleme sürelerinden kaçınmaya yarayan bir yöntem olup, özellikle başvuru hakkını kötüye kullandığı düşünülen yabancılara uygulanmakta iken bu prosedürün genelleşmesi haklı bazı kaygılara neden olmaktadır. 6458 sayılı kanunun 79. maddesi “hızlandırılmış değerlendirme” başlığı altında benzer süreci anlatan hükümleri barındırmaktadır.

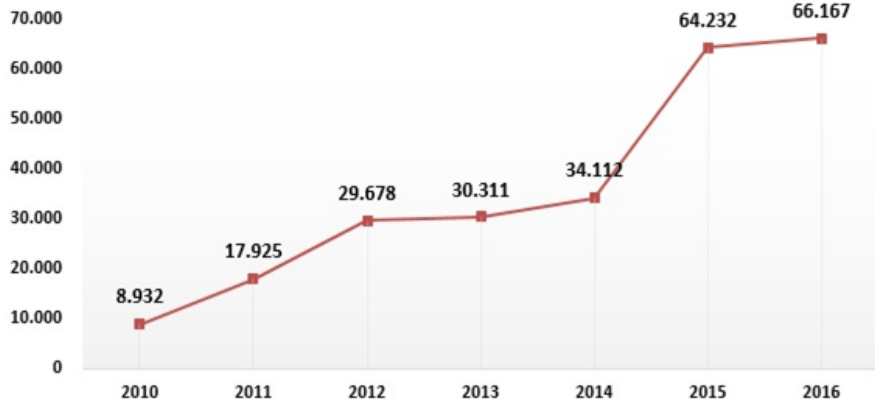
Temelde iltica-sığınma ve göç arasında güçlü bir bağ bulunduğunu daha önce belirtmiştik. Düzensiz göçle bağlantılı tehlikeli seyahatler, sömüren işverenler, vergi geliri kaybı, yerinden edilmiş yerel çalışanlar ve artan güvensizlik gibi bazı sorunlar etkin biçimde ele alındığında “mülteciler” ile “göçmenler” aynı kişiler olarak karşımıza çıkmakta ve onların düzensiz göçüne çözüm bulmak hayati hale gelmektedir (Long, 2015: 3). En son Suriyeliler örneği ele alındığında bu insanların bazılarının Türkiye’nin Batı ve deniz sınırlarını yasa dışı yollardan geçerek Almanya gibi gelişmiş bir AB ülkesinde daha iyi bir hayatın peşinde olduğu görülmektedir. Türkiye’de “geçici koruma”ya alınan Suriyeliler, Türkiye sınırını yasa dışı yollarla geçtikleri anda “düzensiz göçmen” haline gelmekte olup, herhangi bir AB ülkesinde uluslararası koruma başvurusunda bulundukları anda “sığınmacı”, başvurularının kabul edilmesi halinde “mülteci” statüsü kazanmakta; başvurularının reddi halinde yeniden “düzensiz göçmen” olarak sınır dışı edilebilmektedir. Tabi ki, söz konusu faraziyeler hem AB mevzuatı hem de üye ülkenin kendi iç mevzuatı kapsamında değerlendirilmelidir.

Esasen her yıl yüz binlerce insan başka bir ülkenin topraklarına ulaşp daha güvenli bir çevrede yaşamak için yollara düşmektedir. 1980’lerin başında gelişmiş ülkelere yapılan iltica başvuruları 100.000-200.000 kişi aralığında seyrederken, 1992’de 850.000 kişi ile zirveye ulaşmış, 1997’de tekrar 400.000’lere düşerken

2001’de aşağı yukarı 600.000’i bulmuştur. Daha sonra 27 AB ülkesinde yapılan iltica başvurularının sayısı 2006’da 200.000 kişinin altına düşmüştür.⁷ 2009’da AB ülkelerinin bazılarını da kapsayan sanayileşmiş ülkelere yapılan başvuru sayısı 377.000’dir (IOM, 2010). Artış eğilimi 2015 yılı boyunca yükselmeye devam etmiştir. AB otoriteleri Aralık 2015’te yaptıkları açıklamada yaklaşık 1,5 milyon düzensiz göçmenin herhangi bir AB ülkesine ulaştığını açıklamıştır. 2016 yılına gelindiğinde rakamlar biraz daha netleşmiştir. Buna göre, 2014 yılında 563.000 olan ilk iltica başvuruları, 2015 yılında 693.000 artışla 1.26 milyona kadar çıkarak iki mislinden fazla bir artış göstermiştir (eurostats, 2016).

Türkiye’deki uluslararası koruma başvuruları, düzensiz göç rakamlarına bağlı olarak Suriye, Afganistan, Pakistan ve Myanmar gibi kaynak ülkelerdeki siyasi istikrarsızlıklar, baskıcı rejimler, etnik çatışmalar, sivil savaşlar ve insan hakları ihlalleri gibi nedenler doğrultusunda artış göstermiştir. Aşağıdaki Tablo 1’den de görüleceği üzere 2014 yılından 2016 yılına yaklaşık iki katı kat bir artış olmuştur. 2010 yılıyla karşılaştırıldığında bu oranın 8 katına çıktığı anlaşılmaktadır. Bu durumun nedenleri ayrıntılı bir analizi gerektirse de bu çalışmanın konusu değildir. Ancak, unutulmaması gereken Türkiye’nin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve eki 1967 tarihli protokolde “coğrafi kısıtlama” hakkını halen kullandığı ve sadece Avrupa ülkelerinden gelen yabancıların uluslararası koruma başvurularını değerlendirmeye aldığıdır. Zaman zaman eleştiri konusu olan bu husus Cenevre Sözleşmesi’nin ülkelere tanıdığı kısıtlama koyma hakkının kullanılmasından doğmuştur. Kısıtlamanın ne zaman kaldırılacağına dair Türkiye tarafından kesin bir taahhütte bulunulmamış olup, siyasi karar konusu olarak kabul edilmektedir.

⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, (15.02.2016).

Tablo 1. Yıllara Göre Türkiye’de Uluslararası Koruma Başvuru Sahipleri⁸**YILLARA GÖRE ULUSLARARASI KORUMA BAŞVURUSU**

Yukarıdaki tablodan da anlaşıldığı üzere coğrafi kısıtlama devam etse de Türkiye’de yapılan uluslararası koruma başvurularının sayısı 2010 yılından sonra hızlı şekilde artmış olup, toplam artış sayısal olarak 8 kat civarında gerçekleşmiştir. Türkiye açısından uluslararası koruma başvurularının artmasının doğal sonucu ülke içerisinde yasal konumda olan ancak her an düzensiz göçmen konumuna düşebilecek yabancı sayısının artmasıdır. Yukarıda bahsedildiği üzere mülteci statüsü verilemeyen bu yabancıların üçüncü ülkelere yerleştirilmesi çok zaman almakta, özellikle Afganlar için çoğunlukla da mümkün olamamaktadır.

Uluslararası koruma başvurularının artmasına neden olan bilindik en son örnek yaklaşık 3.2 milyon Suriyeli’nin Türkiye’de geçici koruma altına alınmasına neden olan Nisan 2011 tarihinden beri devam eden olaylardır. 29 Nisan 2011 tarihi itibarıyla Suriye’den ayrılmaya zorlanan Suriyeliler ve Suriye’de mukim vatansızlar yığınlar halinde Türkiye sınırlarına dayanmaya başlamıştır. Bu kişiler acil durumlarda ve insani gerekçelerle ve herhangi bir ön koşul gerektirmeden toplu yığınlar halinde gelmelerinden dolayı “geçici koruma” altına alınmıştır. Barınak ve yiyecek ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik geçici koruma statüsü sadece yığınlar halinde yapılan göç akınlarında ve uluslararası koruma statüsünün verilemediği durumlarda sağlanmaktadır. Geçici koruma statüsünün oluşturulmasının temel

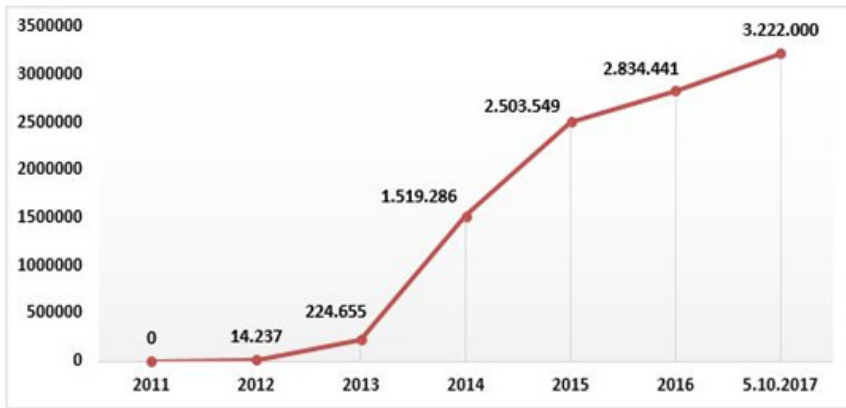
⁸ http://www.goc.gov.tr/icerik6/uluslararasi-koruma_363_378_4712_icerik, (12.05.2017).

sebebi toplu yığınlar halinde göçe neden olan olayların sona ereceğine dair bir umudun olması ve bireysel uluslararası koruma başvurularını sonuçlandırmanın uzun yıllar alabilmesidir. Uluslararası koruma statüsü verilebilmesi için öncelikle uluslararası koruma başvurularına yönelik ülkelerin kotalarını artırması elzemdir. Ayrıca Türkiye özelinde coğrafi kısıtlama konusunu da ayrıca ele almak gerekir.

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 91. maddesi uyarınca; “ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir. Bu kişilerin Türkiye’ye kabulü, Türkiye’de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye’den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki iş birliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir”. Mezkûr madde uyarınca yayınlanan Geçici Koruma Yönetmeliği konuyla ilgili daha ayrıntılı hükümler içermektedir.⁹

Tablo 2. Yıllara Göre Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler¹⁰

YILLARA GÖRE GEÇİCİ KORUMA KAPSAMINDAKİ SURİYELİLER



Yukarıdaki tablodan da anlaşıldığı üzere Türkiye’de geçici koruma altına alınan Suriyeli sayısı öngörülemez biçimde hızlı bir artış göstermiştir. Özellikle

⁹ 22.10.2014 tarihli ve 29153 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

¹⁰ http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik_ (12.05.2017).

2013 yılından sonra gerçekleşen rakamlar çok kısa bir zaman dilimi içerisinde bir ülkenin kabul edebileceği mülteci sayısı bakımından Türkiye’yi mülteci kabul eden ülkeler arasında en üst sıraya yükseltmiştir. Türkiye’yi bir mülteci ülkesi haline getiren bu rakamlar aynı zamanda sınırları yasa dışı yollarla geçip Yunanistan gibi AB ülkelerine gitmeye çalışan düzensiz göçmen sayısının da hızla yükselmesine neden olmuştur. Şimdi Avrupada ve dünyada düzensiz göçe karşı geliştirilen politikalar ve uygulamalara bakalım.

4. AVRUPADA VE DÜNYADA DÜZENSİZ GÖÇ: POLİTİKA VE UYGULAMA

Dünya genelinde hız kazanan düzensiz göç hareketleri ve özellikle bu hareketlerden çıkar sağlayan suç örgütleri göz önüne alındığında dönemsel nedenlere bağlı olarak göç yönetimi giderek önem kazanmıştır. Pek çok devletin gündeminde üst sıralarda yer alan düzensiz göçle tek bir devletin baş etmesi imkânsız olduğundan küresel politikaların izlenmesi gerekir.

Dünya çapında bir olgu haline gelen düzensiz göç esasen güneyden kuzeye bir ana rota üzerinde gerçekleşmektedir. Bu rota üzerinde temelde şu ana kadar iki tür göç akını gerçekleşmiştir: Doğu, Kuzey ve Batı Afrika’dan Avrupa’ya olan göç akını ile Güney ve Orta Amerika’dan Kuzey Amerika’ya olan göç akını. Yoksulluk ve açlığın artması nedeniyle, hayallerini gerçekleştirme umudu insanların göç etmesine neden olmaktadır. İnsanlar yasal ya da yasa dışı yolları kullanarak sürekli biçimde bir yerden başka bir yere göç etse de göç politikası oluşturmaya yarayacak biçimde göçün gerçek boyutlarını kestirmek mümkün değildir.

“Göç politikası” terimi göçü olabilecek tüm yönleriyle yönetmeyi amaçlamayı anlatmaktadır (Kicinger, 2013: 7). Esasen bu tanımlama hedef ülkelerin bakış açısını yansıtmaktadır. Bu nedenle göç politikası “bir ülkeye girişi kontrol etmek ve yabancıların ikamet koşullarını belirlemek” olarak da tanımlanabilir (Freeman, 1992: 1145). Bu tanımdan yola çıktığımızda AB’nin göç politikalarında düzensiz göçle mücadelenin “yasal göçü çeşitli araçlarla teşvik etmeye dayandığını” görmekteyiz. AB’nin göç politikasında öncelik yasal giriş yollarını düzenlemektir. Bu bağlamda üye ülkelerdeki göçmenlerin statüsünü belirlemek ve bu statülerin haklarını ve elde etme koşullarını tespit etmek amaçlanmaktadır. Öte yandan, AB ve üye ülkeler, sınırlarına dayanmadan önce

göçmen ve mültecileri durdurma çabalarının bir parçası olarak komşu ülkelerin göç kontrol sistemlerinin güçlendirilmesini de desteklemektedir (Amnesty International, 2014: 13). Bu anlayış doğrultusunda Türkiye’de de AB tarafından finanse edilen çeşitli projeler bulunmaktadır.

Etkin bir göç yönetimi için AB, Türkiye örneğinde olduğu gibi kaynak ve transit ülkelerle yakın işbirliğinde bulunmaktadır. İşbirliği temelli bu yaklaşımda AB’nin yasal göçü daha iyi yönetmek ve düzensiz göçü önlemeye yönelik tedbirleri geliştirmek olarak özetlenebilecek öncelikli hedefleri arasında denge kurması önemlidir. AB’nin göç politikalarına göre, düzensiz göçle mücadele, çeşitli önlemler alarak düzensiz göçün yönetilmesi anlamına gelmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere AB’nin göç politikaları yasal giriş yollarının dikkatle izlenmesine öncelik vermektedir. Türkiye ile yapılan ancak uygulanmayan son protokolde geri kabulü istenen her düzensiz göçmene karşılık Türkiye’den bir Suriyeli’yi mülteci olarak kabul edeceğine dair AB taahhüdünü de bu yönde okumak gerekir. Afganistan, Pakistan ve daha pek çok ülkeden ekonomik göçmen niteliği taşıyan düzensiz göçmenleri geri göndererek, yerlerine savaş ve çatışma bölgelerinden kaçan Suriyelileri almaya yönelik politikanın temelinde aynı anlayış bulunmaktadır. AB, turizm, iş, eğitim veya aile birleşimi gibi nedenlerle üye ülkelere gelen kişilerin yasal statülerinin belirlenmesi yanında bu kişilerin ülkeye giriş, kalış koşullarını belirlemeye ve uygun haklar sağlamaya öncelik vermektedir. Özellikle iş bulma amaçlı olarak AB ülkelerine girenlerin fazlalığı nedeniyle aile birleşimi en önemli göç nedenlerinden birisi olarak göze çarpmaktadır.

Ülkelerin göç politikaları farklı nedenlere bağlı olarak sürekli değişiklik göstermektedir. Örneğin, II. Dünya Savaşı’ndan sonra savaşın yıkıcı etkileri nedeniyle yeterli işgücü gereksinimi uluslararası göçün teşvik edilmesi temel politika olarak kendini göstermiştir. Türkiye’den, başta Almanya olmak üzere Avrupaya olan işçi göçünü bu kapsamda değerlendirmek gerekir. Gerekli işgücünün karşılanması sonrasında işçi göçü talebi azaltılmıştır. Ancak, gelişen ülkelere Avrupaya olan göç akınlarının niteliği bu noktada değişerek devam etmiştir. Artık ülkelerin sosyo-ekonomik politikaları kadar Avrupada yaşayan işçilerin akrabalık bağları ve bu akrabaların yasal ya da yasa dışı biçimde Avrupaya yönelmesi göçte belirleyici etkenlerdir. Bu nedenle AB 2003 yılında 2003/86/EC sayılı bir direktif¹¹

¹¹ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. Ayrıntılı bilgi için bkz. (<http://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1450711326379&text=2003/86/EC&scope=EURLEX&type=quick&lang=en>, (12.05.2014).

yayınlayarak aile ikamet iznini düzenlemiştir. Bu direktife göre aile birleşimi “Bir üye ülkede yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşının aile üyesinin, aile bağı öncesinde ya da sonrasında kurulsa da, aile birliğinin tesisi için bir üye ülkeye girişi ve ikametidir”. Aile birleşiminin zorlaştırılması düzensiz girişleri artırmakta, aksine kolaylaştırılması ise kötüye kullanımını hızlandırabilmektedir.

1990’larda tek kutuplu dünyaya geçişle birlikte küreselleşme daha da öne çıkarak insanların geçmişe nazaran daha fazla hareketlilik sağlamasına neden olmuştur. Özellikle 1992 tarihli Maastricht Anlaşması’ndan sonra üye ülkeler yeni kurulmuş AB’nin, Avrupa İdari Alanı içerisinde göç konularıyla başatmasının zorluğunu fark etmiştir. Yine de üye ülkeler, göçe ilişkin konuların kendi başlarına çözebileceklerinin ötesinde olduğunu düşünerek AB’nin göç konularında inisiyatifi almasını tercih etmektedir (Lopatin, 2013). Bu eğilimi 2015 yılında Türkiye ile AB arasında gerçekleşen göç müzakerelerinde görmek mümkündür. AB Anlaşması’nın Üçüncü Sütununun bir bölümü olarak 6. Kısım; göç, uyuşturucu, uluslararası yolsuzluk, sivil ve ağır cezalı suçlarda adli işbirliği ve terörizm, uyuşturucu ve diğer uluslararası suç türlerinin önlenmesinde polis işbirliği (Önceki Anlaşmanın K1 maddesi, mevcut AB Anlaşması’nın 29. maddesi) konularının “ortak çıkar noktaları” olarak kabul edilmesi gerektiğini açıklamıştır (Coso, 2011: 199). Bu kapsamda AB, uluslararası göçün doğurduğu fırsatlar ve zorluklarla baş edebilmek için ortak bir yaklaşım geliştirmiştir.

AB tarafından göç alanının düzenlenmesine yönelik olarak çıkarılan çeşitli mevzuat bulunmaktadır. Belirtmek gerekir ki, bu mevzuata rağmen, AB hala kapsamlı bir göç kanununun eksikliğini hissetmektedir. Göç konusundaki AB mevzuatını, düzenli (yasal) göçü düzenleyenler ve düzensiz göçü düzenleyenler olarak ikiye ayırmak mümkündür:

a. Yasal göç alanında ilk etapta aşağıda isimlerini saydığımız 5 direktiften söz etmek gerekir (Kostakopoulou vd, 2014: 136);

- 2003/86/EC sayılı Aile Birleşimi Hakkı Direktifi.¹²

• 2003/109/EC sayılı Uzun Dönem İkamet Sahibi Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Statüleri İlişkin Direktif;¹³

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:en:PDF> (11.12.2014).

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=en>, (11.12.2014).

- 2004/114/EC sayılı Öğrenim, Öğrenci Değişimi, Hizmetiçi Eğitim veya Gönüllü Hizmetler için Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Kabulü Direktifi;¹⁴
- 2005/71/EC sayılı Bilimsel Araştırma Amaçlı Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Kabulü İçin Özel Prosedürlere Dair Direktif;¹⁵
- 2009/50/EC sayılı Yüksek Nitelikli İstihdam Amaçlı Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Giriş ve İkamet Şartları Direktifi (Mavi Kart Direktifi);¹⁶

Bu direktiflerden sonra, AB geçici işçilerin kabulüne yönelik 2014/36/EU sayılı yeni bir direktif daha kabul etmiştir.¹⁷ Bu direktif mevsimlik işçilerin girişi ve kalışlarının yanında haklarını da düzenlemektedir. 2014 yılı içinde düzenli göç kapsamında başka bir direktif daha çıkarılmıştır. 2014/66/EU sayılı direktifle şirketler arası geçiş yapan üçüncü ülke vatandaşlarının durumu düzenlenerek çok uluslu şirketlerin yüksek nitelikli çalışanlarını daha hızlı biçimde AB ülkelerinde çalıştırabilmeleri sağlanmıştır.¹⁸

b. Düzenli göç yanında düzensiz göç alanını düzenleyen pek çok AB Direktifi ve uygulanması mevcuttur. Bunlardan başlıcaları aşağıda gösterilmiştir:

- 2002/90/EC sayılı AB Direktifi¹⁹ AB üyesi ülkelerin kasıtlı olarak ve maddi çıkar amaçlayarak AB üyesi ülkelerin vatandaşı olmayan kişilerin AB ülkelerinde yasaları ihlal eder biçimde kalmalarına yardım edenlere yaptırımlar uygulanmasını düzenlemektedir.

• Düzensiz göçle mücadelede önemli bir boyut üye ülkelerde yasaları çiğneyen üçüncü ülke vatandaşlarının ülkelerine döndürülmesidir. Bu nedenle AB, 2008/115/EC sayılı direktifi²⁰ kabul ederek üye ülkelerde yasa dışı şekilde kalan üçüncü ülke vatandaşlarının geri gönderilmesiyle ilgili ortak standartları ve

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:EN:PDF> (11.12.2014).

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF> (11.12.2014).

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050&from=EN>, (11.12.2014).

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0036&from=en>, (21.12.2015).

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0066&from=EN>, (13.01.2016)

¹⁹ http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/2002_90_ec_1.pdf, (14.08.2014).

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF>, (15.02.2014).

prosedürleri belirlemiştir. Etkin bir geri gönderme mekanizmasının ancak şeffaf ve adil kuralların belirlenmesiyle kurulacak iyi yönetilmiş bir göç politikasının en önemli parçalarından birisi olduğu bu direktifle resmen kabul edilmiştir.

- En yaygın düzensiz göç biçimlerinden birisi kayıt dışı çalışma olduğu için AB, 2009/52/EC sayılı direktifi²¹ kabul ederek yasa dışı işçi çalıştıran işverenlere uygulanacak yaptırımların asgari standardını belirlemiştir.

- Son olarak, ülkelerle imzaladığı geri kabul anlaşmaları AB’nin düzensiz göçle mücadelede kullandığı araçlardandır. Çalışmanın tamamlandığı tarihe kadar AB aralarında Türkiye’nin de bulunduğu 17 ülkeyle geri kabul anlaşması imzalamıştır.²² AB’nin geri kabul anlaşması imzaladığı ülkelere bakıldığında Türkiye dâhil AB üyesi olmayan Balkan ülkelerinin yanı sıra Rusya dâhil Kafkas ülkeleri ve bazı Uzak Doğu Asya ülkeleri ile Pakistan olduğu görülmektedir.

Bu bağlamda AB geri kabul anlaşmalarına özel önem vermektedir. Bu doğrultuda düzensiz göçle mücadele bağlamında Türkiye ile AB arasında 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanan ve Türk vatandaşları bakımından 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlük süreci başlayan “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma” ile AB ile vizelerin karşılıklı olarak kaldırılması amacıyla “Vize Serbestisi Diyalogu” süreci arasında paralellik kurularak geri kabul anlaşması için ilave bir motivasyon sağlanmaya çalışılmıştır. Anlaşma metninde üçüncü ülke vatandaşları için yürürlük tarihinin 3 yıllık bir hazırlık sürecinden sonra 1 Ekim 2017 olması öngörülmüştü. Ancak, Türkiye ile AB arasında kabul edilen eylem planı sonrasında bu tarih 20 Mart 2016 olarak değiştirilmiştir.²³ Bu değişikliğin karşılığında Türkiye-AB Vize Serbestisi Diyalogu çerçevesinde Türk vatandaşlarının AB ülkelerine vizesiz seyahatinin Haziran 2016 sonunda başlaması önerilmiştir.²⁴ Ancak vize serbestisi diyalogu yol haritasında öngörülen 72 kriterin 65’inin karşılanmasına rağmen yerine getirilmeyen 7 kriter bakımından, özellikle terörle mücadeleye yönelik mevzuat düzenlemelerine

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=en>, (09.08.2014).

²² Geri kabul anlaşması imzalanan ülkeler ve yürürlük tarihleri için bkz: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm, (12.05.2016)

²³ Eylem Planının tam metni için bkz: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm, (15.02.2016).

²⁴ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> (15.02.2016).

gidilmemesi gerekçe gösterilerek AB ülkelerine vizesiz seyahata yönelik engelleme yapılacağına dair çeşitli açıklamalar yapılmıştır. Bu noktada AB'nin zaten 2004 yılında Türkiye'nin tam üyeliği müzakerelerine başlarken Türkiye'yi üyeliğe kabul etse bile Türk vatandaşlarının serbest dolaşımına izin vermeyi düşünmediğini de hatırlamak gerekir. Her ne kadar söz konusu iki husus farklı gibi görünse de vardığı sonuç itibarıyla ele alınmasında fayda bulunmaktadır ancak bu çalışmanın konusu değildir. Çalışmanın tamamlandığı tarihte, yani 1 Ekim 2017 sonrasında "Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma" resmi olarak yürürlükte görünse dahi uygulama bakımından herhangi bir gelişme olmamıştır.

5. TÜRKİYE'DE DÜZENSİZ GÖÇ

Pek çok komşu ülkeyle uzun kara ve deniz hudutlarına sahip Türkiye, coğrafi konumunun yanında kaynak ülkelerdeki siyasi, sosyo-ekonomik çatışmalar nedeniyle bir "hedef" ülke haline geldiği gibi göçmenlerin AB'ye ulaşımı yolunda da bir "geçiş" ülkesidir. Yaklaşık 3.000 km. kara ve 8.333 km deniz hududu Türkiye'nin düzensiz göç konusunda sahip olduğu potansiyeli işaret etmekte ve bu sınırların sıkı korunması sorununu beraberinde getirmektedir. Dikkat çekici biçimde ülkenin doğu sınırları giriş noktasyken batı ve özellikle deniz sınırları çıkış noktalarıdır.

Avrupa'ya olan düzensiz akını 8 ana rota üzerinden gerçekleşmektedir (Frontex, 2016). Bu rotalar şunlardır: Batı Afrika, Batı Akdeniz, Orta Akdeniz, Arnavutluk-Yunanistan, Batı Balkanlar, Doğu Akdeniz, Doğu Sınırları ve son olarak Puglia-Calabria. Adı geçen rotalardan Türkiye üzerinden geçenlere ve bu rotaları kullananlara baktığımızda genel olarak Suriyeli, Afgan, Pakistanlı, Myanmarlı düzensiz göçmenlerin Doğu Akdeniz; Orta Asya ülkelerinden olanların Doğu Rotası, Filistinli ve Mısırlıların Puglia-Calabria rotasını kullandığı görülmektedir. Bunlardan Puglia-Calabria Rotası Afrika-İtalya arasını kapsamaktayken izlenen sıkı politikalar sonucunda bu rotayı kullananlar yönünü Doğu Akdeniz Rotasına çevirmiştir. Ayrıca Batı Afrika rotasının kaynak ülkelerden doğrudan AB ülkelerine giriş için kullanıldığına da dikkat çekmek gerekir (Kuschminder vd, 2015). Son zamanlarda AB ile kara sınırlarını oluşturan Bulgaristan ve Yunanistan'ın duvar gibi fiziki tedbirlerle kara sınırlarından geçişleri kontrol altına almalarının yanında Ege ve Akdeniz'de başlatılan operasyonlar sonucunda Batı Karadeniz kıyılarından

Romanya’ya doğru yeni bir rota oluşturulmaya çalışıldığına şahit olunmaktadır.

Göç ve ilticanın bu kadar öne çıkması konuyu yönetecek yeterli bir kurumsal yapılanmayı mevzuat altyapısını gerektirince 2000’li yılların başından beri gündemde olan yeni bir kanun çıkarma çabası hız kazanmış ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu noktada yeni kanunun incelenmesine başlayabiliriz.

5.1. 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

Göç konusunda stratejik bir öneme sahip Türkiye, ekonomi ve siyaset alanlarında gerçekleşen değişikliklere uygun göç politika ve stratejileri geliştirmek ve yasal, idari ve fiziki kapasitesini yeterli düzeye çıkarmak için göç ve iltica alanlarında kapsamlı bir reforma ihtiyaç duymuştu. Aynı zamanda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin özellikle idari gözetim altındaki yabancılara ilişkin verdiği mahkûmiyet kararlarının fazlalaşması bu ihtiyacın şiddetini artırmıştı. Şüphesiz, tüm bu etkenlerin ötesinde 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında hızlanan AB’ye adaylık sürecine hazırlığın etkisini unutmamak gerekir. Çünkü düzensiz göç akınları her zaman AB ile AB’nin doğu komşusu Türkiye arasında en önemli gündem maddelerinden olmuştur. AB açısından güvenlik boyutu, özgürlük boyutunun önüne geçen düzensiz göç akınlarında nedenin savaş, çatışma vb. olması değil AB’ye yasa dışı yollardan girişin önlenmesi önceliklidir.

6458 sayılı kanun öncesinde 5682²⁵, 5683²⁶ ve 4817²⁷ sayılı kanunlar göç ve iltica alanlarını dağınık biçimde ele almıştı. 4 Nisan 2013 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde kabul edilen 6458 sayılı kanun, 11 Nisan 2013 tarihli ve 28615 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. Yabancılar, Uluslararası Koruma ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluşu olmak üzere 3 ana konuyu 5 Kısım içerisinde ele alan kanunun Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluşunu sağlayan bölümlerinin yürürlüğü yayımı sonrasında başlarken diğer hükümler için 1 yıllık bir geçiş süreci öngörülmüştür.

Göç ve iltica alanında mevzuatı birleştirmeyi deneyen en kapsamlı girişim

²⁵ 24.07.1950 tarihli ve 7564 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Pasaport Kanunu.

²⁶ Mülga 24.07.1950 tarihli ve 7564 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun.

²⁷ 06.03.2003 tarihli ve 25040 Resmi Gazete’de yayınlanan Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun.

olarak kanun Türkiye'nin göç ve iltica alanındaki kurumsal kapasitesini artırmayı hedeflemektedir (Ozcurumez and Yetkin, 2014: 447). 6458 sayılı kanunun 1. maddesine göre kanunun amacı, “yabancıların Türkiye’ye girişleri, Türkiye’de kalışları ve Türkiye’den çıkışları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları ve İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemektir”.

Kanunun düzenlediği konuların başlıcaları aşağıdaki gibidir:

- Düzensiz göç (idari gözetim, sınırdışı),
- Düzenli göç (vize, ikamet ve çalışma izinleri),
- Uluslararası koruma,
- Geçici koruma,
- İnsan ticareti mağdurlarının korunması,
- Uyum,
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü teşkilatlanması,
- Kurul ve komisyonlar.

Kanunla ilgili bu genel bilgiden sonra şimdi Türkiye’de düzensiz göç gerçeğini ortaya koyan tabloya bakalım.

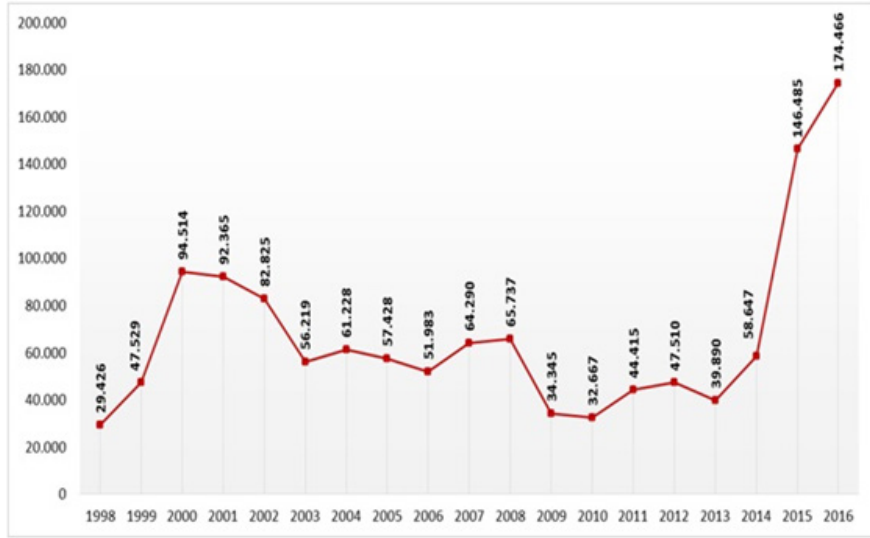
5.2. Sayılarla Türkiye’de Düzensiz Göç Gerçeği

Türkiye’nin düzensiz göçü gündemde ön sıraya almasında AB’nin ilgisinin büyük payı olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bunun nedenlerini de yukarıda açıklamıştık. Ancak, AB’nin konuya ilgi göstermesi Türkiye’nin düzensiz göç konusunu yakın zamana kadar yeterince ele almadığı gerçeğini de değiştirmez. Nihayetinde ulusal egemenlik sınırlarımız içerisine birilerinin yasa dışı biçimde girip yine yasa dışı biçimde çıkması ya da ulusal mevzuatımız uyarınca gerekli koşulları taşımadan Türkiye’de kalması ya da çalışmasının sadece güvenlik anlamında değil, sağlıktan eğitime, kültürden ekonomiye kadar pek çok alana olumsuz etki yapma potansiyeli bulunmaktadır.

Son 10 yılda Türkiye’de yakalanan düzensiz göçmen sayısı ortalama 50.000’dir. Ancak bu rakam 2015 yılında sınırı yasa dışı biçimde geçmeye çalışan Suriyeliler ve onların açtığı kanalları kullanan Afganlar nedeniyle çok hızlı bir yükseliş göstermiş ve neredeyse 3 katına çıkmıştır. Artış eğilimi 2016 yılında da devam etmiş ve AB Geri Kabul Anlaşması’nın uygulanmaya başlamasıyla birlikte hızlı bir düşüş görülmüştür. Bu düşüşün temel nedeni artık Türkiye üzerinden yasa dışı yollarla AB ülkelerine geçen yabancıların Türkiye’ye geri gönderilme ihtimalleri nedeniyle başka rotaları kullanmaya başlamasıdır.

Tablo 3. Yıllara Göre Düzensiz Göçmen Sayısı²⁸

YILLARA GÖRE YAKALANAN DÜZENSİZ GÖÇMEN SAYISI

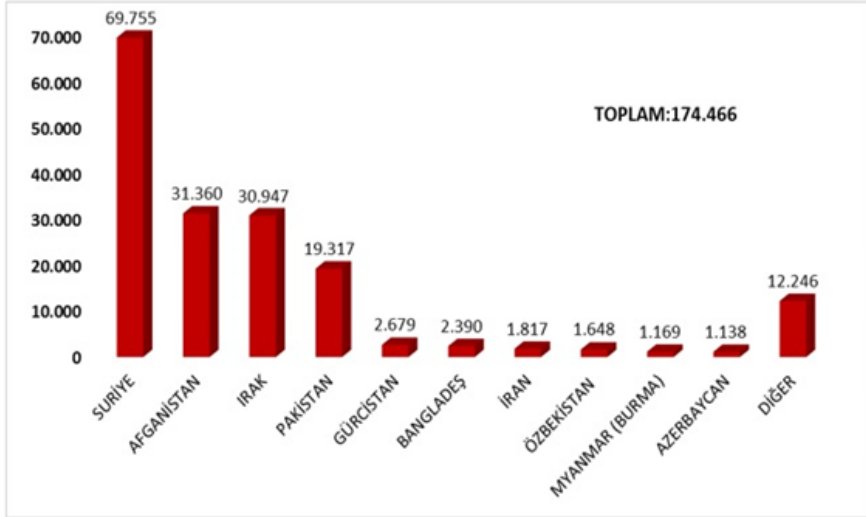


Yukarıdaki tabloya bakıldığında 2014’te bir önceki yıla göre düzensiz göç rakamlarında hızlı bir artış göze çarpmakla birlikte 2015 yılında 146.485 düzensiz göçmenin yakalandığı, düzensiz göçmen akımının 2016 yılında zirve yaparak 174.466’ya çıktığı incelenmektedir. İlginç olan bir başka konu daha önceki yıllardan farklı olarak son iki yıl rakamlarının yaklaşık yarısından fazlasını denizlerde yakalanan düzensiz göçmenlerin oluşturmasıdır. Örneğin, Sahil Güvenlik Komutanlığı’nın 2015 faaliyetleri kapsamında verilen bilgiye göre, 2015 yılında gerçekleşen 2280 “düzensiz göç” olayında toplam 86.462 göçmen ve 143

²⁸ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.goc.gov.tr/icerik6/duzensiz-goc_363_378_4710_icerik, (12.05.2016).

göçmen kaçakçısının yakalanmış; 2014 yılına göre yakalanan düzensiz göçmen sayısında %570 artış görülmüştür.²⁹ AB tarafından yapılan açıklamalara bakıldığında Türkiye’de yakalanan neredeyse geçmiş 10 yılın toplamına yakın sayıda düzensiz göçmenin yakalanamadan Türkiye üzerinden AB ülkelerine, aslında neredeyse sadece Yunanistan’a geçiş yaptığı anlaşılmaktadır. Öncekilere kıyaslanamayacak kadar fazla olan bu rakamın ülkelerindeki savaş ve çatışma ortamından kaçan Suriyelilerden kaynaklandığını anlamak için 2016 yılında yakalanan düzensiz göçmenlerin uyruk dağılımına bakmak yeterlidir.

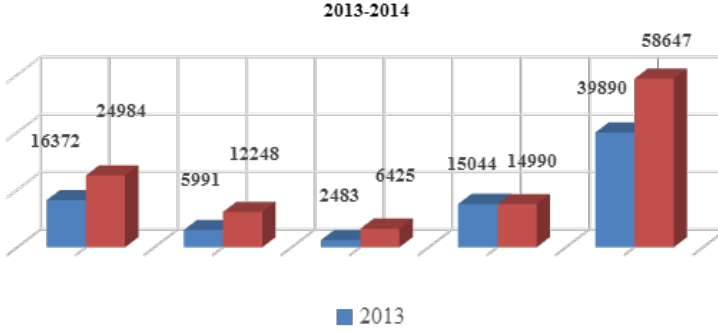
Tablo 4. 2016 Yılında Yakalanan Düzensiz Göçmenler (İlk 10 Uyruk)³⁰
2016 YILINDA YAKALANAN DÜZENSİZ GÖÇMENLER (İLK 10 UYRUK)



Aslına bakılırsa yakalanan düzensiz göçmen sayısı ve uyrukları bile yeterli analiz için gerekli veriyi sağlamamaktadır. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere 2013 yılına göre 2014 yılında görülen hızlı artışın temel nedeni Suriyeli, Afgan, Iraklı ve son olarak Myanmarlılardır. Suriyeliler tek başına düzensiz göçmen sayısının yarıya yakınını oluşturmuştur.

²⁹ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.hurriyet.com.tr/sahil-guvenlik-2015-raporunda-inanil-maz-rakamlar-40035524>, (18.03.2016).

³⁰ http://www.goc.gov.tr/icerik6/duzensiz-goc_363_378_4710_icerik, (24.07.2017).

Tablo 5. 2013-2014 Yıllarında Yakalanan Düzensiz Göçmenler-İlk 3 Uyrak ³¹

2013-2014 yıllarında yakalanan düzensiz göçmenlerin karşılaştırılmasına ilişkin Tablo 5’deki ilk sıra Suriyelileri göstermektedir. Görüldüğü üzere 2013’den 2014’e Suriyelilerde 16.372’den 24.984’e yaklaşık %53’lük bir artış vardır. 2015 yılında ise bu rakam Tablo 3’ten de anlaşıldığı üzere 73.422’ye çıkarak neredeyse 3 kat daha artmıştır. Bu eğilim 2016 yılında da devam etmiş ve 69.755 Suriyeli yasa dışı biçimde Türkiye sınırlarını terk etmeye çalışırken yakalanarak düzensiz göçmen konumuna düşmüştür.

İkinci sırada bulunan Afganlarda 5.991’den 12.248’e keskin bir artışla %104 oranında fazlalık görülmüştür. 2015 yılında Afgan sayısı 35.921’e çıkarak benzer bir artış oranı sergilemiştir. Yasa dışı biçimde sınırları geçmeye çalışırken yakalanan Afgan sayısı 2016 yılında 31.360 olarak gerçekleşirken benzer eğilimin devam ettiğini de göstermektedir. 2015 yılında Iraklıların sayısında görülen ciddi artışta Suriye üzerinden Türkiye’ye gelen ya da o dönemin şartlarında sahip oldukları vize muafiyeti süresini ihlal ederek önce Türkiye’de yasa dışı kalmaya çalışıp daha sonra Türkiye sınırlarını yine yasa dışı yollardan terk etmeye çalışan Iraklıların büyük etkisi bulunmaktadır. Nitekim 2016 yılında düzensiz göçmen olarak yakalanan Iraklı sayısı 30.947 olarak bir önceki yıl rakamının (7.247) 4 katına çıkmıştır. 2013-2014 yıllarında üçüncü sırada Myanmarlılar bulunmakta ise de onlarla ilgili istatistik veriler çok güven verici bulunmamaktadır. Nitekim 2015 yılında Myanmarlı sayısında bir önceki yıla göre 6.425’ten 5.465’e inen bir azalış eğilimi vardır. 2016 yılında düzensiz göçmen olarak yakalanan Myanmarlı

³¹ Emniyet Genel Müdürlüğü kayıtlarından elde edilen verilerdir.

sayısı 1.169'a düşmüştür. Myanmarlıların durumunun tartışmalı olmasının çeşitli nedenleri vardır. Öte yandan, AB ülkelerinde yakalanan düzensiz göçmenlerin uyruklarıyla Türkiye'de yakalananlar arasında benzerlik varken bu durum Myanmarlılar için geçerli değildir. AB ülkelerinde yakalanan Myanmarlıların sayısı dikkate alınmayacak kadar azken tabloda da görüldüğü üzere Türkiye'de yakalanan düzensiz göçmenlerin önemli bir bölümü Myanmarlı olduğunu iddia etmektedir. Bu cümledeki "iddia" ibaresi bilinçli olarak kullanılmıştır. Aşağıdaki tabloda 2014 yılında AB ülkelerinde yakalanan düzensiz göçmenlerin ilk 10 uyruğu verilmiştir.

Tablo 6. 2014 Yılında AB Ülkelerinde Yakalanan Düzensiz Göçmenler-İlk 10 Uyruk³²

	Uyruk	Sayı
1.	Suriyeli	84.555
2.	Eritreli	39.625
3.	Afgan	36.650
4.	Fas	30.920
5.	Arnavut	30.430
6.	Pakistanlı	23.255
7.	Hint	17.140
8.	Tunuslu	15.755
9.	Nijeryalı	15.555
10.	Ukraynalı	15.235

Daha önce bahsettiğimiz AB'ye doğru olan 8 ana rota dikkate alındığında yukarıdaki tablo ile Tablo 3'ün uyumlu olduğu anlaşılmaktadır. Suriyeli, Afgan, Eritreli, Pakistanlı vb. uyruklar hem Türkiye'de hem de AB ülkelerinde istatistiklerin en üstünde yer almaktadır. Ancak Türkiye'de 3. sırada olan Myanmarlılar, AB ülkelerinde ne 2014'te ne de diğer yılların istatistiklerinde sıralamaya girmektedir. Bu durumun temelde iki sebebi vardır:

- İlkinde, Türkiye'de Myanmar'ın bir diplomatik temsilciliğinin bulunmaması, yakalanan düzensiz göçmenlerden üzerinde pasaport ya da

³² Ayrıntılı bilgi için bkz: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554202/EPRS_BRI\(2015\)554202_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554202/EPRS_BRI(2015)554202_EN.pdf), (14.08.2015).

pasaport yerine geçen resmi belge bulunmayan yabancılar için diplomatik temsilciliklerden seyahat belgesi temin edilmesi ihtimalini ortadan kaldırmaktadır.

- İkinci olarak Myanmar ile Türkiye arasında geri kabul anlaşması bulunmamaktadır.

Her iki neden Türkiye içinde yakalanan ve Myanmarlı olduğunu iddia eden yabancıların geri gönderilmesini ya da sınır dışı edilmesini imkânsız hale getirmektedir. Bunu bilen düzensiz göçmenler yakalanmaları halinde varsa pasaport ya da geçerli diğer yasal belgelerini imha etmek suretiyle Myanmarlı olduklarını iddia etmektedir. Coğrafi uzaklık nedeniyle Myanmar dilini bilen insan bulma zorluğu da uyruk tespiti için gerekli mülakatı mümkün kılmamaktadır. Tüm bu etkenler biraraya geldiğinde Türkiye’de yakalanıp da Myanmarlı olduğunu iddia eden düzensiz göçmen sayısındaki fazlalığı açıklamaktadır.

Tablo 4 ve Tablo 5 birlikte ele alındığında son yıllarda Türkiye sınırları içerisinde yakalanan düzensiz göçmenler arasında ilk 10 uyruğu amaçlarına göre 4 gruba ayırmak mümkündür:

1. Türkiye’yi transit geçip Batı sınırlarından AB ülkelerine geçmeye çalışanlar (Afgan, Iraklı, Pakistanlı, İranlı ve listede ilk 10’da olmasa da Bangladeşli ve Somalililer),

2. Türkiye’de yasa dışı biçimde çalışmak isteyenler (Gürcü, Türkmen ve listede ilk 10’da olmasa da Ukraynalı ve Romenler),

3. Uluslararası koruma müracaatında bulunmak isteyenler (Afgan, Iraklı, İranlı ve listede ilk 10’da olmasa da Filistinliler),

4. Son olarak Türkiye’de geçici koruma altında olan ancak AB üyesi ülkelerde daha iyi bir hayat peşinde koşan Suriyeliler.

Yukarıdaki 4 grubun kendi içindeki sıralaması zaman zaman yer değiştirirse de genelde neden ve sonuçlar bakımından benzerlik gösteren göç hareketlerinin konusu olmaktadır.

SONUÇ

Göç olumlu ve olumsuz çağrışımları içeren bir kavram olmakla birlikte dünyada yaşanan krizlerin ardından toplu yığınlar halinde gerçekleşen insan hareketliliği daha çok sorunlarla beraber ele alınmasına neden olmaktadır. Geline süreçte göçle ilgili her tecrübeyi yaşayan Türkiye, son dönemde yaşanan Suriye krizinin de etkisiyle daha önce olmadığı kadar göç konularını tartışmaya başlamıştır. Akraba ve kültür temelli göç eğiliminden 1960'larda işçi gönderen bir kaynak ülke haline gelen Türkiye 1980'lerle birlikte geçiş ülkesi olurken 2000'lerden sonra çeşitli nedenlerle hedef ülke haline gelmiştir. Avrupaya doğru olan düzensiz göç hareketlerinde önemli rotaların kesişme noktası olan Türkiye, AB ile yaptığı Geri Kabul Anlaşmasıyla birlikte önemli bir külfeti üstlenmek durumunda kalmıştır.

Söz konusu Geri Kabul Anlaşmasının yürürlük tarihinin öne çekilmesine kadar sürekli artış gösteren düzensiz göç akını bu gelişmeyle birlikte hızla düşüşe geçmiştir. Öte yandan Türkiye ile AB arasından Vize Serbestisi Diyaloğu sürecinde yaşanan gerilim, düzensiz göç akının tekrar başlayabileceğine dair işaretler taşımaktadır. Bununla birlikte düzensiz göç akınlarının kullandığı rotaların bir anda belirlenmediği, belirlenen rotaların olağanüstü şartlar oluşmadıkça değişmediğini de hatırlamak gerekir. Bu durumdan çıkan sonuç henüz Türkiye çok arzuladığı vize serbestisine ulaşamasa bile AB açısından en azından istenen sonucun şimdilik sağlandığıdır.

2013 yılında kabul edilen 6458 sayılı kanun Türkiye'nin göç alanındaki gelişmelere kayıtsız kalmadığını göstermesi bakımından önemlidir. Ancak, kanunun kendisi kadar uygulaması da göç alanını ve düzensiz göçle ilgili olarak alınan önlemlerin başarısını şekillendirecektir.

KAYNAKÇA

Aktaş, M. (2015). Türkiye’nin Göç Politikası ve Göçmenlerin Sorunları, Disiplinlerarası Göç ve Göç Politikaları Sempozyumu, (Editörler: Kadir Canatan vd.), İstanbul Sebahattin Zaim Üniversitesi Yayın No: 12, İstanbul, pp. 27-43.

Amnesty International. (2014). *The Human Cost of Fortress Europe: Human Rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe’s Borders*, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur05/001/2014/tr/>, (erişim tarihi 6 Kasım 2014).

Bettin, G., Elitok S. P. ve Straubhaar, T. (2012). “Causes and Consequences of the Downturn in Financial Remittances to Turkey: A Descriptive Approach”, Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities, (Ed: Seçil Paçacı Elitok and Thomas Straubhaar), pp. 133–166.

Coso, E. G. (2011). “The EU Combat against Illegal Immigration, Smuggling, and Trafficking in Human Beings: Its Impact on Spanish Law”, Human Security, Transnational Crime and Human Trafficking, Asian and Western perspectives, Oxon: Routledge, (Edited by Shiro Okubo and Louise Shelley), pp. 197-214.

Dişbudak, C. ve Purkis, S. (2016). “Forced Migrants or Voluntary Exiles: Ethnic Turks of Bulgaria in Turkey”, Int. Migration & Integration, 17 (2), pp. 371-388.

Djajić, S. (2014). “Asylum Seeking and Irregular Migration”, International Review of Law and Economics, 39, pp. 83-95.

Dummett, M. (2011). on Immigration and Refugees, Routledge, Londra.

Durugönül, E. (1997). “Sosyal Değişme, Göç ve Sosyal Hareketler”, II. Ulusal Sosyoloji Kongresi: Toplum ve Göç, DİE, Ankara, 95-100.

EU (2014), <http://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1450711326379&text=2003/86/EC&scope=EURLEX&type=quick&lang=en>, (erişim tarihi 12 Mayıs 2014).

EU (2014), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=en>, (erişim tarihi 9 Ağustos 2014).

EU (2014), http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/2002_90_ec_1.pdf, (erişim tarihi 14 Ağustos 2014).

EU (2014), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050&from=EN>, (erişim tarihi 11 Aralık 2014).

EU (2014), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF>, (erişim tarihi 11 Aralık 2014).

EU (2014), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:En:PDF>, (erişim tarihi 11 Aralık 2014).

EU (2014), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=en>, (erişim tarihi 11 Aralık 2014).

EU (2014), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:en:PDF>, (erişim tarihi 11 Aralık 2014).

EU (2014), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF>, (erişim tarihi 15 Şubat 2014).

EU (2015), “Irregular immigration in the EU: Facts and Figures, April 2015”, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554202/EPRS_BRI\(2015\)554202_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554202/EPRS_BRI(2015)554202_EN.pdf), (erişim tarihi 14 Ağustos 2015).

EU (2016), <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> (erişim tarihi 15 Şubat 2016).

EU (2014), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0036&from=en>, (erişim tarihi 21 Aralık 2015).

EU (2014), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0066&from=EN>, (erişim tarihi 13 Ocak 2016)

EU (2016), http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm, (erişim tarihi 15 Şubat 2016).

EU (2015) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554202/EPRS_BRI\(2015\)554202_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554202/EPRS_BRI(2015)554202_EN.pdf) (erişim tarihi 14 Ağustos 2015).

EU (2016), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm, (erişim tarihi 12 Mayıs 2016).

Facchini, G. ve Mayda, A. M. (2009). The Political Economy of Immigration Policy, Human Development Research Paper 2009/03, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.527.8865&rep=rep1&type=pdf>, (erişim tarihi 18 Mart 2016).

Freeman, G. P. (1992). “Migration Policy and Politics in the Receiving States”, *International Migration Review*, 26(4), pp. 1144–1167.

Frontex (2016), <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>, (erişim tarihi 12 Mayıs 2016).

Frontex (2016), Risk Analysis for 2016, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf, (erişim tarihi 5 Kasım 2016).

GİGM (2014), Türkiye ve Göç, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü yayını, Ankara.

GİGM (2015), http://www.goc.gov.tr/icerik6/irregular-migration_915_1024_4746_icerik, (erişim tarihi 06 Kasım 2015).

GİGM (2016), 2015 Yıllık Göç Raporu, http://www.goc.gov.tr/files/files/_2015_g%C3%B6%C3%A7_y%C4%B1ll%C4%B1k_rapor_18_04_16.pdf, (erişim tarihi 12 Mayıs 2016).

GİGM (2016), http://www.goc.gov.tr/icerik6/duzensiz-goc_363_378_4710_icerik, (erişim tarihi 12 Mayıs 2016).

Global Commission on International Migration (GCIM), (2005). Migration in an interconnected world: new directions for action, <https://www.unitar.org/ny/sites/unitar.org.ny/files/GCIM%20Report%20%20PDF%20of%20complete%20report.pdf>, (21.03.2014).

Hürriyet (2016), <http://www.hurriyet.com.tr/sahil-guvenlikin-2015-raporunda-inanilmaz-rakamlar-40035524>, (erişim tarihi 18 Mart 2016).

IOM (2004), Glossary on Migration, Geneva.

IOM, (2010), World Migration Report, http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2010_english.pdf, (erişim tarihi 14 Ağustos 2014).

IOM (2014), (https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Newsrelease/docs/WM2010_FINAL_23_11_2010.pdf, (erişim tarihi 18 Mart 2014).

IOM (2016), <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/manila/Bangkok-Declaration-1999.pdf>, (erişim tarihi 18 Mart 2016).

İçduygu, A. ve Aksel D. B. (2012). *Irregular Migration in Turkey*, Ankara.

İçduygu, A. Erder, S. Gençkaya, Ö. F. (2014). Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere, MiReKoç Proje Raporları 1/2014, İstanbul.

İçduygu, A. (2015). "Syrian Refugees in Turkey: The Long Road Ahead", <http://www.migrationpolicy.org/research/syrian-refugees-turkey-long-road-ahead>, (erişim tarihi 06 Kasım 2015).

Kicing, A. (2013). "Migration Policy from the European Perspective: A Primer for Forecasters", *International Migration and the Future of Populations and Labour Force Resources in Europe*, (Ed: Marek Kupiszewski), Springer Science+Business Media, Dordrecht, pp. 7-92.

Kuschminder, K., de Bresser, Julia ve Siegel, M. (2015). *Irregular Migration Routes to Europe and Factors Influencing Migrants' Destination Choices*, https://www.wodc.nl/images/2553-volledige-tekst-en_tcm44-596572.pdf, (erişim tarihi 06 Kasım 2015).

Long, Kathy. (2015), "From Refugee to Migrant? Labor Mobility's Protection Potential", <http://www.migrationpolicy.org/research/refugee-migrant-labor-mobilitys-protection-potential>, (erişim tarihi 26 Ekim 2015).

Lopatin, E. (2013). "The Changing Position of the European Parliament on Irregular Migration and Asylum under Co-decision", *Journal of Common Market Studies*, 51 (4), pp. 740-755.

Loschmann, C. Kuschminder K. ve Siegel, M. (2017). *The root causes of movement: Exploring the determinants of irregular migration from Afghanistan*, *Irregular Migration Patterns, Processes, Drivers and Decision-making*, (Editörler: Marie Mcauliffe, Khalid Koser), ANU Press. pp. 77-102.

Macmillan Dictionary (2015). <http://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/economic-migrant>, (erişim tarihi 06 Kasım 2015).

McAuliffe, M. ve Mence, V. (2017). Irregular maritime migration as a global phenomenon, A long way to go irregular migration patterns, processes, drivers and decision-making, (Editörler: Marie Mcauliffe, Khalid Koser), ANU Press, pp. 11-48.

Memişoğlu, F. (2014). Management of Irregular Migration in the Context of EU-Turkey Relations, Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV), İstanbul.

Morehouse, C. ve Bloomberg, M. (2011). Irregular Migration in Europe, <https://www.migrationpolicy.org/pubs/TCMirregularmigration.pdf>, (erişim tarihi 19 Ekim 2017).

Namal, Y. (2012). Türkiye’de 1933–1950 Yılları Arasında Yükseköğretime Yabancı Bilim Adamlarının Katkıları, Yükseköğretim ve Bilim Dergisi, 2 (1), pp. 14-19.

Özçürümez, S. ve Yetkin, D. (2014). “Limits to Regulating Irregular Migration in Turkey: What Constrains Public Policy and Why?”, Turkish Studies, 15 (3), pp. 442-457.

Papademetrios, D. G. (2006). “Introduction: Managing International Migration Better: Principles and Perspectives for Gaining More from Migration”, Europe and Its Immigrants in the 21st Century: A New Deal or a Continuing Dialogue of the Deaf?, (Ed: Demetrios G. Papademetrios), MPI.

Piché V, ve Dutreuilh, C. (2013). Contemporary Migration Theories as Reflected in their Founding Texts, Population (English Edition, 2002-), Vol. 68, No. 1, pp. 141-164.

Stola, D. (1992). “Forced Migrations in Central European History”, The International Migration Review, 26 (2), pp. 324-341.

Szumski, B. ve Karson, J. (2014). “Thinking Critically: Illegal Immigration”, Reference Point Press, Inc. San Diego.

UN DESA (2015), <http://www.un.org/en/development/desa/population/>

[publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full_Document_final.pdf](#), (erişim tarihi 18 Mart 2015).

UNDP (2009). http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdrp_2009_03.pdf, (erişim tarihi 18 Mart 2014).

Van Meeteren, M. (2014). Irregular Migrants in Belgium and the Netherlands Aspirations and Incorporation, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Warner, J. A. (2009). "Introduction", Battleground Immigration Volume 1 (A–L), (Edited by Judith Ann Warner), Greenwood Press, Westport, pp. xv-xxv.



CUMHURİYET DÖNEMİ RİZE İDARE TARİHİ

Sinan BAŞARAN*

ÖZ

Osmanlı döneminde Trabzon'un bir kazası olan Rize, 1877-1878 Osmanlı-Rus Harbi'nden sonra sancak merkezi yapılmış ve 1924'te mutasarrıflıkların vilayetlere dönüştürülmesi çalışmalarının ardından il olmuştur. Vilayet olduğu tarihten günümüze kadar geçen süreçte pek çok idari değişiklik yaşayan Rize'nin kimi zaman sınırları büyümüş kimi zaman küçülmüştür. Sınırlarının en geniş olduğu dönem 1933'te Artvin vilayeti ile birleşip Rize merkezli Çoruh vilayetinin kurulduğu dönemdir. Vilayette çokça ihtiyaç duyulan bucak ve ilçe teşkilatları 1940'lardan sonra peyderpey kurulmaya başlanmıştır. Bu çalışmada, 1923'ten günümüze kadar ki Rize idari tarihi, idari taksimat açısından ele alınmaktadır. Çalışmada ağırlıklı olarak birinci el kaynaklardan faydalanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Rize, Çoruh, Lazistan, Hopa, İdari Yönetim.

THE ADMINISTRATIVE HISTORY OF RİZE REPUBLICAN DURING ERA

ABSTRACT

Rize, an accident of Trabzon in the Ottoman period, was made the sanjak center after the Ottoman-Russian War of 1877-1878 and became a province after the work of transforming the mutasarrities into the provinces in 1924. Rize, which has experienced many administrative changes since the time of the province until the day, sometimes the borders have grown and sometimes shrunk. The largest period of its boundaries was the period in 1933 when the province of Coruh merged with the province of Artvin and the center of Rize. After the 1940s, peyderpey was started to be established. In this study, the administrative history of Rize from 1923 to the present day is taken up in terms of administrative division. The study was mainly based on first hand sources.

Keywords: Rize, Coruh, Lazistan, Hopa, administrative management.

* Dr. Öğretim Üyesi, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, Fen-Edebiyat Fakültesi, sinan.basaran@erdogan.edu.tr

Giriş

Tarih boyunca farklı milletlere ev sahipliği yapan Rize, 1461 yılında bölgenin fethiyle beraber Osmanlı toprağı olmuştur. Fethedildiği tarihten 1878'e kadar geçen süreçte Trabzon merkez sancağına bağlı kazalardan birisi durumundadır. 1877-1878 Osmanlı-Rus Harbi sonucunda yapılan antlaşma gereği Lazistan Sancağı'nın merkezi olan Batum'un Ruslar'a bırakılması¹ üzerine sancak merkezi geçici olarak Rize'ye taşınmıştır.² Daha sonra 28 Kasım 1878 tarihli Şura-yı Devlet kararıyla geçici olan sancak merkezliği sürekli hale getirilmiş ve Rize, *Lazistan* adıyla sancak merkezi yapılmıştır.³ İdari yönden meydana gelen bu gelişmenin ardından Rize'nin bir merkez olarak önemi günden güne artmaya başlamıştır.

Sancak olmadan önce Rize; Karadere⁴, Kura-yı Seb'a⁵ ve Mapavri⁶ nahiyyelerinden oluşmakta idi.⁷ Sancak olduktan sonra Hopa⁸ ve Atina⁹ kazaları da kendisine bağlanmıştır.¹⁰ Bu dönem Hopa'nın Arhavi ve Atina'nın Hemşin olmak üzere birer nahiyesi vardı.¹¹ Bu şekilde Lazistan sancağı (merkez kaza dışında) iki kaza ve beş nahiyyeden oluşmaktaydı. 15 Şubat 1881 tarihli Şura-yı Devlet kararıyla aynı yılın Mart ayından geçerli olmak üzere Of kazası'nın Lazistan'a bağlanması üzerine kaza sayısı üçe çıkmıştır.¹² H. 1305 (1887) tarihli Trabzon Vilayet Salnamesi'ne göre Lazistan merkez kazasının 161 köyü ve 36 mahallesini, Atina'nın 111, Hopa'nın 51 ve Of'un 94 köyü vardı.¹³ 1886 yılında da Arhavi nahiyyesine bağlı bir kasaba olan Viçe¹⁴ nahiye yapılmıştır.¹⁵

Of'un katılımıyla Lazistan sınırlarında meydana gelen büyüme sadece sekiz yıl sürmüştür. Of halkının ve Trabzon Vilayet Meclisi'nin ısrarları üzerine 1889 yılı

¹ Muammer Demirel, "Artvin ve Batum Göçmenleri (1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı'ndan Sonra)", *A.Ü. Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, Erzurum 2009, (40), s. 319.

² *Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA)*, ŞD. 1830/21, 12 Şevval 1295/9 Ekim 1878.

³ *BOA*, ŞD. 1830/27, 28 Z 1295/23 Aralık 1878.

⁴ Günümüzdeki adı Kalkandere olan Rize'nin ilçesi.

⁵ Günümüzdeki adı İkizdere olan Rize'nin ilçesi.

⁶ Günümüzdeki adı Çayeli olan Rize'nin ilçesi.

⁷ *Trabzon Vilayet Salnamesi*, C. 2, H. 1287/1870, s. 38.

⁸ Diğer bir adı "Kay köyü"dür. Tahir Sezen, *Osmanlı Yer Adları*, Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın Nu: 21, Ankara 2006, s. 238; *BOA*, TTD. 387, H. 936/1530.

⁹ Günümüzdeki adı Pazar olan Rize'nin ilçesi.

¹⁰ *BOA*, ŞD. 1830/21, 10 Za 1295/5 Kasım 1878.

¹¹ *Trabzon Vilayet Salnamesi*, C. 11, H. 1296/1879, s. 88-89.

¹² *BOA*, ŞD. 53/2974, 15 Ra 1298/15 Şubat 1881.

¹³ *Trabzon Vilayet Salnamesi*, C. 13, H. 1305/1887, s. 173.

¹⁴ Günümüzdeki adı Fındıklı olan Rize'nin ilçesi.

¹⁵ *BOA*, ŞD. 80/4714, 8 Ca 1303/12 Şubat 1886.

başında Of, yeniden Trabzon Merkez Sancağı'na bağlanmıştır.¹⁶ Lazistan, Meclisin mülhak sancakların bağımsız yapılması çalışmalarının ardından¹⁷ 18 Haziran 1920'de müstakil sancak statüsüne kavuşmuştur.¹⁸

1921'de sancağın sınırlarında yeniden bir genişleme yaşanmıştır. Berlin Antlaşması'yla (3 Mart 1878) Rusya'ya bırakılan Artvin, Ardahan ve Kars bölgesi Moskova Antlaşması'yla (16 Mart 1921) geri alınmıştır. Bu düzenlemenin ardından daha önceden Hopa'nın bir nahiyesi olan Makriyali, yeniden Hopa'ya dâhil edilmiştir. Nahiye sonrasında *Kemalpaşa* adını almıştır.¹⁹

Çalışma, 1923'ten günümüze kadar geçen süreçte Rize idari tarihini idari taksimat açısından ele almaktadır. Dört alt başlık altında hazırlanan çalışmanın ilk üç başlığı anlatım kolaylığı olması açısından CHP, DP ve sonraki iktidarlar dönemi olarak bölümlenmiştir. Konuya dair doğrudan yapılan tek çalışma Orhan Naci AK'ın *Rize Yönetim Tarihi*²⁰ adlı çalışmasıdır. Bunun yanında Rize'ye dair yapılan bazı çalışmalarda bir başlık olarak vilayetin idari tarihine değinilmektedir.²¹ Bahsedilen tüm bu tetkik eserler sınırlı ve kimi hatalı bilgiler içermektedir. Bu eksiklikleri gidermek ve Rize idari tarihine dair mevcut bilgileri daha da zenginleştirmek bu çalışmanın yapılma amacıdır. Bahsedilen bu eksiklikler nedeniyle tetkik kaynaklardan asgari düzeyde faydalanılmış olup çalışma ağırlıklı olarak birinci el kaynaklar üzerinden yürütülmüştür.

1. 1923-1950 DÖNEMİ

Rize'nin 1878'de sancak merkezi yapılmasının ardından bölge, hem Lazistan hem de Rize adıyla anılmaya başlanmıştır. Özellikle resmi yazışmalarda

¹⁶ BOA, DH.MKT. 1583.49, 8 Ca 1306/10 Ocak 1889. Konuyla ilgili ayrıca bk. Hamdi Özdiş, "Vadide İktidar Oyunları: Of'ta Hakimiyet Mücadelesi", *Uluslararası Karadeniz İncelemeleri Dergisi*, 6 (6), 2015, 59-79.

¹⁷ Konuyla ilgili bk. Murat Küçükkuşurlu, "Türkiye'de Livaların Vilâyete Dönüştürülmesi", *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, 2009, (10), s. 24.

¹⁸ *Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi (BCA)*, 30.18.1.1/1.4.5, 18 Haziran 1336/18 Haziran 1920.

¹⁹ Nurşen Gök, "Artvin Livası'nın Anavatan'a Katılışı Sırasındaki Durumuna İlişkin Belgeler" *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, Mayıs 2008, (41), s. 90; *BCA*, 30.18.1.1/4.38.8, 26 Kasım 1921.

²⁰ Orhan Naci Ak, *Rize'nin Yönetim Tarihi*, No: 3, Çınar Eğitim, Kültür ve Yardımlaşma Derneği Yayınları, Rize 2008.

²¹ Rize idari tarihine dair bilgi için bk. Abdullah Taymas, *Yeşil Rize ve İli*, Doğu Matbaası, Ankara 1950; *1967 Rize İl Yıllığı*, Önder Matbaa, Ankara 1968; İbrahim İspir, *Rize İli Yakın Çevre İncelemeleri*, No:2, Türkiye Yayınları, Ankara 1969; *1973 Rize İl Yıllığı*, Tisa Matbaası, (t.y.); Ali Taşpınar, *Rize Tarihi*, Rize Ticaret Borsası, Rize 2004; Engin Çağdaş Bulut, *Doğu Karadeniz Bölgesinin İdari Tarihi (1923-1950)*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013;

her iki adın kullanımından doğan karışıklıktan ve yöre halkının ağırlıklı Rize adını kullanmasından ötürü 1923 yılı Kasım ayı sonlarında Mecliste yapılan görüşmeler neticesinde sancağın adı Rize olarak belirlendi.²²

Mutasarrıflıkların vilayete dönüştürülmesi çalışmalarının²³ ardından Rize, 20 Nisan 1924 tarihinde vilayet olmuştur.²⁴ Vilayet olduğunda Rize (merkez kaza dışında), Hopa ve Atina kazaları ile bunlara bağlı sekiz nahiye'den oluşmaktaydı. Karadere, Kura-yı Seb'a ve Mapavri nahiye'leri Merkez kazaya; Ardeşen ve Hemşin nahiye'leri Atina kazasına; Viçe, Arhavi ve Kemalpaşa nahiye'leri Hopa kazasına bağlıydı. 1926'da Merkez kaza 32 mahalle ve 169 köyden oluşuyordu. Bunun 32 mahalle ve 84 köyü merkez nahiye'ye, 33 köyü Mapavri'ye, 23 köyü Karadere'ye ve 27 köyü Kura-yı Seb'a'ya bağlıydı.²⁵ Atina kazası; Merkez 43, Ardeşen 25 ve Hemşin 33 olmak üzere toplam 101 köye, Hopa kazası; Merkez 17, Arhavi 26, Viçe 17 ve Kemalpaşa 19 olmak üzere toplam 79 köye sahipti. Bu haliyle vilayet; (merkez kaza hariç) 2 kaza, 8 nahiye, 32 mahalle ve 349 köyden oluşuyordu.²⁶ 1928'de vilayetin yüzölçümü 4.590 km² idi.²⁷

1930 yılında vilayetin idari yapısında bazı yeni düzenlemelere gidildi. Vilayetin coğrafi durumunun çok engebeli olması, bu nedenle köylerin ve köylerdeki evlerin dağınık bir durumda bulunması ve birçoğunun mevcut nahiye merkezlerine uzak mesafede olmaları gibi sebeplerden ötürü mevcut nahiye'ler ihtiyaçları giderememekteydi. Halk, resmi işlerini takip için günlerce

²² BCA, 030.11.1/1.5.7, 26 Teşrin-i Sâni 1339/26 Kasım 1923. Lazistan adının Rize olarak değiştirilmesi hususundaki ilk teklif ismin değiştirilmesinden 11 ay önce Çorum Mebusu Haşim Bey tarafından Meclis'e sunulmuştur. Haşim Bey, gerekçe olarak Lazistan adının, Gürcistan, Türkistan, Arabistan gibi büyük bir alanı çağrıştırdığını ama gerçekte böyle olmadığını ayrıca bu ismin ağırlıklı Türk olan bölge halkının sadece Lazlardan oluşuyormuş gibi gösterdiğini ve ilerde dış güçlerin Kürdistan gibi birde Lazistan sıkıntısı çıkarmaya çalışabileceklerini belirtmiştir. Ancak önerisi reddedilmiştir. *TBMM Zabıt Ceridesi (ZC)*, Dönem 1, C. 27, Birleşim 181, 27 Kanûn-ı Sâni 1339/ 27 Ocak 1923., s. 6-7; Bulut, *a.g.e.*, s.55.

²³ İstikbal, Sayı: 1039, 15 Teşrinievvel 1339/15 Ekim 1923; Küçükuşurlu, *a.g.m.*, s. 26-38.

²⁴ "Rize", *Yurt Ansiklopedisi*, C.9, Anadolu Yayıncılık, İstanbul 1982-1983, s. 6362.

²⁵ Aslında toplam 167 yapmaktadır. Ancak kaynaktaki bu sayı 169 olarak belirtilmiştir. Hangi sayının doğru olduğu tespit edilemediğinden her iki sayı olduğu gibi verilmiştir. Bk. *Devlet Salnamesi (DS) 1926-1927*, t.y., s. 876. Sonraki iki dönem yayımlanan devlet yıllıklarında bu sayı 179 olarak belirtilmiş olup, büyük ihtimalle yanlış aktarılmıştır. Bk. *Devlet Salnamesi (DS) 1927-1928*, t.y., s. 902; *Devlet Yıllığı 1928-1929*, İstanbul 1929, s. 508.

²⁶ Kaynaktaki sadece merkez ilçeye bağlı mahalleler verilmişken diğer ilçelerde mevcut mahallelerden bahsedilmemiştir. *DS 1926-1927*, t.y., s. 876.

²⁷ *Rize*, Sayı: 45, 23 Haziran 1932; Başvekâlet İstatistik Umum Müdürlüğü (BİUM), *Ehsabi Yıllığı*, Yayın No: 4, C. 1, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul 1928, s. 29.

yollarda kalıyordu.²⁸ Gerek bu sebepler gerekse idari ve güvenlik nedenlerinden ötürü Merkez kazaya yeni nahiyeler eklenmesine karar verildi. 28 Eylül 1930'da Cumhurbaşkanlığı'nın onayıyla birlikte İyidere ve Gündoğdu adıyla iki yeni nahiye daha kuruldu.²⁹ 1932 yılına gelindiğinde vilayet; 2 kaza, 10 nahiye, 36 mahalle ve 345 köyden oluşuyordu. Köy ve mahallelerin dağılımı şu şekildeydi:

Merkez kaza, 32 mahalle ve 68 köy. Merkeze bağlı nahiyelerden; İyidere 13, Gündoğdu 20, Karadere 20, Kura-yı Seb'a 32 ve Mapavri 23 köy. Pazar³⁰ kaza merkezi bir mahalle ve 44 köy³¹. Nahiyelerinden Ardeşen 26 ve Hemşin 30 köy. Hopa kaza merkezi üç mahalle ve 13 köy. Nahiyelerinden Arhavi 28, Kemalpaşa 9 ve Viçe 19 köy.³²

1933 yılında vilayetin sınırlarında ve idari yapılanmasında önemli bir gelişme yaşandı. TBMM, daha çok geliri giderini karşılamayan ve gelişmeye açık olmayan bazı vilayetleri, yakınındaki vilayetle birleştirme kararı aldı. Konuya dair 19 Mart 1933 günü Meclis'te yapılan görüşmelerde ele alınan vilayetlerden ikisi Artvin ve Rize'dir. Artvin, nüfusu Rize'den daha az ve yıllık geliri giderini karşılamayan küçük bir vilayetti.³³ Konumu nedeniyle de gelişmeye açık değildi. Rize, Artvin'den daha iyi olmakla birlikte aynı sorunlar onun için de geçerliydi. Dolayısıyla bazı vilâyetlerin ilgası ve bazılarının birleştirilmesine ilişkin Meclis'te yapılan görüşmeler neticesinde Artvin ve Rize'nin birleştirilmesine karar verildi.³⁴ 1 Haziran 1933 tarihinden geçerli olmak üzere bu iki vilayet Çoruh adıyla yeni bir vilayete dönüştürüldü. Yüzölçümü 8.830 km² olan vilayetin merkezi Rize seçildi.³⁵ Vilayet; (merkez kaza olan Rize dışında) Hopa, Pazar, Artvin, Borçka ve Şavşat

²⁸ BCA, 30.11.1/58.28.3, 13 Eylül 1930.

²⁹ BCA, 30.11.1/58.28.3, 28 Eylül 1930.

³⁰ Atina kazasının adı, İçişleri Bakanlığı'nın 17.10.1928 tarih ve 4948 No'lu genelgesiyle Pazar olarak değiştirilmiştir. Dahiliye Vekâleti, "Tamimler", İdare, 1 (7), Teşrin-i evvel 1928, s. 10.

³¹ Bu köylerden biri olan Bubleiysüfla (Buleb-i Süfla), aynı yıl (1932) Pazar belediye sınırlarına dâhil edilecektir ve Pazar'daki toplam köy sayısı 43'e düşecektir. Bk. BCA, 30.11.1/69.70.13, 6 Mart 1932.

³² Rize, Sayı: 44, 16 Haziran 1932.

³³ Artvin'in merkez nüfusu 2.900 ve toplam nüfusu 89.630'du. Yüzölçümü 5.400 km²'ydi (Başka bir kaynakta yüzölçümü 4.240 km² olarak belirtilmektedir. Bk. Çoruh, Sayı: 94, 1 Haziran 1933. 1932 yılı yıllık geliri 443.456 lira, gideri ise 497.777 liraydı. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c015/tbmm04015054ss0174.pdf>, (erişim tarihi 15 Ocak 2017).

³⁴ <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c015/tbmm04015054ss0174.pdf>, (erişim tarihi 15 Ocak 2017).

³⁵ 20.05.1933 tarih ve 2197 Sayılı Bazı Vilâyetlerin İlgası ve Bazılarının Birleştirilmesine İlişkin Kanun, Resmi Gazete, Sayı: 2411, 27 Mayıs 1933; Başbakanlık İstatistik Genel Direktörlüğü (BİGD), 20 İlkeşrin 1935 Genel Nüfus Sayımı Çoruh Vilayeti, C. 15, Hüsnüabat Basımevi, İstanbul 1935, s.5

olmak üzere 5 kaza,³⁶ 18 nahiye ve 510 köyden oluşuyordu.³⁷ Köy ve nahiyelerin kazalara göre dağılımı şu şekilde gerçekleşti:³⁸

Tablo 1. 1935 Yılı Çoruh Vilayeti İdari Taksimatı

Kazalar	Nahiyeler	Köy Sayısı	Toplam Köy Sayısı		Kazalar	Nahiyeler	Köy Sayısı	Toplam Köy Sayısı
Rize (Merkez Kaza)	Merkez	66	180		Pazar	Merkez	43	99
	Gündoğdu	18				Ardeşen	26	
	İkizdere ³⁹	32				Hemşin	30	
	İyidere	12						
	Karadere	20		Şavşat	Merkez	23	55	
	Mapavri	32			İmerhav	15		
						Merya	17	
Artvin	Merkez	14	78		Hopa	Merkez	13	72
	Ardanuç	48				Arhavi	30	
	Berta	6				Kemalpaşa	11	
	Sirya	10				Viçe	18	
Borçka	Merkez	11	26					
	Maçahel	6						
	Muradit (Maradit)	3						
	Murgul	6						

Rize halkını memnun eden bu yeni idari yapılanma⁴⁰ fazla uzun sürmedi. Artvin'in özellikle de Borçka ve Şavşat'ın, Rize'ye uzak oluşları, bölge insanının resmi işlemler için ciddi zorluklarla karşılaşmasına neden oldu. Ayrıca Artvin'de ticari ve sosyal hayat sönmeye, halk iyice fakirleşmeye başladı.⁴¹ Vilayetlerin birleştirilmesinde beklenen faydadan ziyade sıkıntı meydana gelmesi ve Artvin yöresi halkının da yoğun talepleri neticesinde 4 Ocak 1936 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan kararın ardından Vilayet; Rize ve Çoruh (Artvin)⁴² adıyla tekrar iki ayrı

³⁶ Aynı kanunla Artvin'e bağlı olan Yusufeli ilçesi Erzurum'a bağlanmıştır. Bk. 2197 Sayılı Bazı Vilâyetlerin İlğası ve Bazılarının Birleştirilmesine İlişkin Kanun, *Resmî Gazete*, Sayı: 2411, 27 Mayıs 1933.

³⁷ Köy isimleri için bk. BİGD, 1935 *Genel Nüfus Sayımı*, s. 7-15.

³⁸ BİGD, (1935) *Genel Nüfus Sayımı*, s. 6.

³⁹ 1935 yılında Haziran ayında Nahiye Müdürü'nün teklifi üzerine vilayet idare heyetince verilen kararla, Kura-yı Seb'a'nın merkezi olan Çağrankaya'nın iki dere arasında bulunmasından ötürü nahiye "İkizdere" adı verilmiştir. Çoruh, Sayı: 197, 13 Haziran 1935.

⁴⁰ Rize, Sayı: 93, 25 Mayıs 1933.

⁴¹ BCA, 30.10/65.434.4, 20 Temmuz 1936.

⁴² Artvin'in adı Çoruh olarak değiştirildi.

vilayete dönüştürüldü.⁴³

Vilayetlerin yeniden ayrılması Rize açısından önemli bir olumsuzluk doğurdu. Çünkü her iki vilayet birleşmeden önceki sınırlarına göre ayrılmadı. Öncesinde Rize'nin kazası olan Hopa, Çoruh'a bırakıldı.⁴⁴ Böylece birleşme öncesinde 4.590 km² olan Rize'nin yüzölçümü bu paylaşımın ardından 3.515 km²'ye geriledi.⁴⁵ Çoruh'un gelirlerinin giderlerini karşılamaması nedeniyle Hopa'nın bu vilayete bağlandığı anlaşılmaktadır.⁴⁶ Ancak bu sefer Rize, sadece Pazar kazasıyla sınırlı kaldı.⁴⁷ Hopa'nın ayrılmasıyla Rize'ye bağlı hem nahiye sayısında hem de köy sayısında önemli bir düşüş yaşandı. Rize'deki nahiye sayısı 7'ye, köy sayısı 271'e geriledi. Köylerin nahiyelere göre dağılımı şu şekildedir:

Merkez kazaya bağlı köy sayısı; Merkez nahiye 69, Gündoğdu 20, İkizdere 28, İyidere 12, Karadere 20 ve Mapavri 23 olmak üzere toplam 172. Pazar'a bağlı köy sayısı; Merkez nahiye 43, Ardeşen 26 ve Hemşin 30 olmak üzere toplam 99.⁴⁸

Vilayetin bu denli küçülmesi gelirlerinde önemli bir düşüşü beraberinde getirdi. Çoruh'un gelirleri artırılırken bu sefer Rize'de maddi sıkıntılar çekilmeye başlandı.⁴⁹ Örneğin; 1939 yılında Rize Hususi Muhasebesinin geliri 205.396 liraydı. Bu paranın 172.667 lirası zorunlu masraflara aitti. Geriye kalan 32.729 liradan şehirdeki işçi ücretleri için gerekli olan 29.371 lira çıkarıldıktan sonra mahallî imar işlerine 3.358 lira kalmaktaydı.⁵⁰ Neticede vilâyetin eski borçlarının

⁴³ 25.12.1935 tarih ve 2885 Sayılı Yeniden Dokuz Kaza ve Beş Vilâyet Teşkiline ve Bunlarla Otuz İki Nahiyyeye Ait Kadrolara İlişkin Kanun, *Resmî Gazete*, Sayı: 3197, 4 Ocak 1936; <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c007/tbmm05007021ss0057.pdf>, (erişim tarihi 13 Kasım 2016). Çoruh vilâyetinin adı 25 Şubat 1956 tarihinde tekrar Artvin olarak değiştirilmiştir. Bk. 17.2.1956 tarih ve 6668 Sayılı Çoruh Vilâyeti adının (Artvin) Olarak Değiştirilmesi Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, Sayı: 9243, 25 Şubat 1956.

⁴⁴ Bu yeni idari taksimatta Çoruh Vilayeti, merkez ilçesi dışında, Hopa, Şavşat, Borçka ve Yusufeli olmak üzere dört ilçeye sahip oldu. 2885 Sayılı Yeniden Dokuz Kaza ve Beş Vilâyet Teşkiline ve Bunlarla Otuz İki Nahiyyeye Ait Kadrolara İlişkin Kanun, *Resmî Gazete*, Sayı: 3197, 4 Ocak 1936.

⁴⁵ BİGD, *20 İlkteşrin 1940 Genel Nüfus Sayımı*, (t.y.), s. XXI.

⁴⁶ Günümüzde Rize'ye bağlı olan Fındıklı ilçesi de bu dönem Hopa'nın bir bucağı olarak Çoruh vilayeti sınırları içerisinde yer aldı.

⁴⁷ 1937 yılında Cumhuriyet gazetesinde Rize'de Ozanlar (Mapavri) diye ikinci bir kaza kurulacağı haberi yapılmışsa da bu idari değişim ancak 1944'te gerçekleşecektir. Cumhuriyet, Sayı: 4567, 29 İkincikânun 1937.

⁴⁸ BİGD, *1940 Genel Nüfus Sayımı*, s. 525.

⁴⁹ BCA, 30.10.70/463.23, 24 Nisan 1936.

⁵⁰ Mülkiye Müfettişi Hayri Orhan aracılığıyla mahallinde yaptırılan teftişte, bütçe darlığı dolayısıyla bütün vilâyet dâhilinde 61 öğretmen istihdam edilebildiği ve evvelce yapılmış olan sahil şosesinden başkada yolun bulunmadığı belirtilmektedir. Bk. *CHP 1940 Kongre Dilekleri*, CHP Genel Sekreterliği Yayınları, Ankara (t.y.), s.580.

da ödenmekte olması itibariyle ilin gelirini arttırmak için Trabzon'un Of kazasının Rize'ye verilmesinin uygun olacağı kanaatine varıldı. Ayrıca Of kazası Rize'ye daha yakındı ve her iki tarafın köy arazileri de birbirine karıştı.⁵¹ Nitekim CHP Rize İl Kongre dileklerine bakıldığında Rize halkının Of'un Rize'ye bağlanması hususunda pek çok talebinin olduğu da görülmektedir.⁵² Tüm bunları değerlendiren Bakanlık, Of'un Rize'ye bağlanmasını uygun gördü. Ancak II. Dünya Savaşı'nda oluşan şartlar nedeniyle bu birleşme ileriki bir tarihe bırakıldı.⁵³ Fakat karar, sonraki yıllarda da uygulanamadı.

Rize, küçük bir vilayet olmasına karşın yukarıda da belirtildiği gibi özellikle dağlık bir alan oluşu, dönemin şartları itibariyle ulaşım imkânlarının gelişmemiş olması ve nüfusun ağırlıklı köylerde yaşıyor olması gibi etkenlerden ötürü halkın resmi işlemler için kaza ve nahiyelere gitmesi hep büyük sıkıntılara neden olmuştur. Bu da bazı nahiyelerin kazaya ya da tam teşekküllü nahiye çevrilmeleri yönünde yoğun bir talebi beraberinde getirmiştir.⁵⁴ Daha çok İkizdere, Hemşin, Ardeşen gibi uzak nahiyelerde yaşayanların bu yönde yoğun bir talebi vardı. Çünkü en basit devlet dairesi işlemleri için bile vilayete gitmeleri gerekmektedir. Örneğin, İkizdere'nin merkeze uzaklığı 64 kilometre ve yine İkizdere'ye bağlı bazı köylerin nahiye merkezine uzaklığı 60 km idi. Bir vatandaşın nüfus kâğıdı almak, tapu ya da mahkeme işlemleri için Rize'ye gitmesi, ulaşımındaki yol ve araç sıkıntıları da eklenince ciddi bir külfete dönüşmekteydi.⁵⁵

1940 yılında, 28 köylü ve 26.320 nüfuslu İkizdere'nin kaza olma talebi, yeterli nüfusu olmadığı ve çevresinin dağlık olması nedeniyle komşu nahiye ya da kazalardan da buraya köy eklemesi yapılamayacağı gerekçesiyle reddedilmiştir. Tam teşkilatlı nahiye talebinin hazırlanmakta olan kanun layihasında dikkate

⁵¹ *CHP 1940 Kongre Dilekleri*, s.580; *Rize*, Sayı: 337, 26 Mart 1938. Of ve İkizdere ilçelerinin arazi karışıklığından kaynaklanan anlaşmazlıkları zaman zaman resmi kurumlara yansımıştır. 1954'te İçişleri Bakanlığı'na yansıyan bu anlaşmazlıklardan biri için bk. *BCA*, 30.11.1/ 244.11.8, 29 Mart 1954.

⁵² Taleplerle ilgili bk. *CHP 1936 İl Kongreleri*, 1937, s.349; *CHP Büyük Kurultayına Sunulan Vilâyet Kongreleri Dilekleri Hulasası*, Ankara 1939, s. 17; *CHP 1940 Kongre Dilekleri*, s.579-581;

⁵³ *CHP 1940 Kongre Dilekleri*, s.581.

⁵⁴ CHP il kongrelerinde dile getirilen dileklere ya da Rize ile ilgili CHP müfettiş raporlarına bakıldığında halkın bu yönde pek çok talebi olduğu görülür. Bk. *CHP 1936 İl Kongreleri*, s.349; *CHP Büyük Kurultayına Sunulan Vilâyet Kongreleri Dilekleri Hulasası*, s. 18-61; *CHP 1940 Kongre Dilekleri*, s.579-587; *BCA*, 490.01/496.1999.2, 25 Aralık 1932; *BCA*, 490.01/698.375.1, 31 Aralık 1932; *BCA*, 490.01/699.376.1, 31 Aralık 1940; *BCA*, 490.01/512.2057.1, 9 Haziran 1942; *BCA*, 490.01/699.376.1, 31 Aralık 1940.

⁵⁵ *BCA*, 490.01/698.375.1, 31 Aralık 1932; *BCA*, 490.01/699.379.1, 19 Eylül 1943.

alınacağı bildirilmiştir.⁵⁶ Genel Merkez, Karadere ve Mapavri halkının aynı sıkıntılardan muzdarip olmasını haklı görmüş, onların da tam teşekküllü nahiyyeye çevrilme taleplerini, hazırlanan kanun layihasında dikkate alacağını belirtmiştir. Yine Derepazarı köyünün İsmet Paşa adıyla nahiyyeye dönüştürülmesi talebi haklı bulunmakla birlikte bütçe elvermediğinden bu düzenleme de sonraya bırakılmıştır.⁵⁷ Temelde bütçe sıkıntısı yüzünden bu taleplerin uzun bir süre gerçekleştirilemediği anlaşılmaktadır.

Bu yönde önemli bir gelişme, 1941 yılında merkez kazaya bağlı Ulucami merkezli *Güneysu* adıyla yeni bir nahiye kurulmasına dair çıkan karardır. Kararın 23 Ağustos 1941’de Resmi Gazete’de yayımlanmasının ardından 11 köyden oluşan Güneysu nahiyesi kuruldu. Nahiyyeye bağlanan köyler şunlardır: Ulucami (nahiye merkezi), Adacami, Dumankaya, Gürgen, İslahiye, Kibledağı, Kiremitköy, Küçükcamı, Pazarköy, Tepebaşı ve Zencirliköprü.⁵⁸

1944’de gelindiğinde vilayetin idari taksimatında önemli bir başka gelişme yaşandı. Bu gelişme vilayetin ikinci kazası olacak olan Çayeli’nin kurulmasıdır. Rize merkeze bağlı Yenipazar merkezli⁵⁹ Mapavri bucağının adı 25 Ocak 1944 tarihinde Çaybaşı olarak değiştirilmişti.⁶⁰ Çaybaşı bucağının konumu itibarıyla iktisadi faaliyetinin gün geçtikçe yoğunlaşması, bölge halkının resmi işlemlerinin çokluğu, halkın nahiyyenin kaza olması yönündeki yoğun talebi ve Rize’nin bu yöndeki yükünün hafifletilmesi gibi nedenlerden ötürü, nahiye lağvedilerek yerine 1 Eylül 1944’ten geçerli olmak üzere Çaybaşı merkezli Çayeli kazası kuruldu.⁶¹ Rize merkez kazaya bağlı Gündoğdu nahiyesi ile yine Çayeli ile birlikte aynı kararla kurulan Kaptanpaşa nahiyesi Çayeli’ne bağlandı. İlçeye bağlanan köy

⁵⁶ *CHP 1940 Kongre Dilekleri*, s.581.

⁵⁷ *BCA*, 490.01/506.2033.3, 28 Haziran 1939.

⁵⁸ *BCA*, 030.11.1/ 148.22.20, 18 Ağustos 1941; *Resmî Gazete*, Sayı: 4894, 23 Ağustos 1941; *Rize*, Sayı: 312, 6 Eylül 1941.

⁵⁹ *DS 1926-1927*, s.876.

⁶⁰ *Resmî Gazete*, Sayı: 5623, 7 Şubat 1944; *BCA*, 30.18.1.2./104.9.1, 25 Ocak 1944.

⁶¹ 02.08.1944 tarih ve 4642 Sayılı Kanun, *Resmî Gazete*, Sayı:5777, 8 Ağustos 1944; 4642 Sayılı Kanun, *Resmî Gazete*, Sayı: 5800, 5 Eylül 1944; *BCA*, 030.11.1/ 169.23.14, 19 Ağustos 1944; Özgül Yayınları Kurulu, İlimiz Rize, Özgül Yayınları, Isparta (t.y.), s. 75; TBMM, “Yeniden 16 kaza teşkiline dair kanun lâyihası ve Dahiliye ve Bütçe Encümenleri mazbataları (Esas No) 1/296”, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d07/c012/tbmm07012086ss0217.pdf>, (erişim tarihi 15 Ocak 2017). Orhan Naci Ak, “Rize’nin Yönetim Tarihi” adlı kitabında, Çayeli’nin, *Mapavri* adıyla (H.) 1093 (M.) 1682 tarihli bir belgede kaza merkezi olarak gösterildiğini ancak ne zaman kaza merkezi olduğu ve bu durumun hangi tarihe kadar devam ettiği konusunda bir bilgi bulunmadığını belirtmektedir. Bk. Ak, a.g.e. s. 65.

ve mahalleler şunlardır:

Çayeli merkeze bağlı köyler; Aşıklar, Beyazsu, Çilingir, Haramtepe, İncesirt, Madenköy, Musadağı, Sabuncular, Sarısu, Sefalı, Sirt, Yanıkdağ ve Yamaç.⁶²

Gündoğdu nahiyesine bağlanan köyler; Hamidiye (nahiye merkezi), Akpınar, Altıntaş, Armutlu, Balıkçılar, Beşikçiler, Bozukkale,⁶³ Büyükköy, Dağınıksu, Demirhisar, Derecik, Gürgenli, Karaağaç, Ketenli, Pekmezli, Söğütlü, Taşpınar, Taşlık, Taşlıdere ve Veliköy.

Kaptanpaşa nahiyesine bağlanan köyler; Kaptanpaşa (nahiye merkezi), Buzlupınar, Çataldere, Çukurluhoca, İncesu, Ormancık, Uzundere, Yenice ve Yeşiltepe.

Çayeli merkeze bağlı mahalleler; Eskipazar, Büyüктаşhane, Çataklılıhoca, Caferpaşa, Şairler, Kesmetaş, Küçükaşhane, Limanköy, Yaka ve Yenipazar.⁶⁴

Çayeli kazasının kurulmasıyla şehrin doğu kısmında idari yönde bir rahatlama sağlanmıştır. Ancak bu yönde çekilen bir başka sıkıntı şehrin güneybatı kısmında yer alan İkizdere-Güneyce bölgesiydi. 1945 yılında Rize Merkez ilçe⁶⁵ 176 köy ve 6 bucaktan oluşmaktaydı. İkizdere bucağında, Rize'ye 50-125 km uzaklıkta olan köyler vardı ve bölge nüfusu oldukça kalabalıktı. Merkez ilçenin işlerini azaltmak, şehrin bu bölgesinde ilçe olmamasından kaynaklı çekilen güçlükleri gidermek, bölgenin çeşitli kalkınma hareketlerini kuvvetli bir otorite ile yakından denetlemek ve desteklemek için önceden İkizdere'ye bağlı bir köy olan Güneyce⁶⁶, 1 Ağustos 1945'ten geçerli olmak üzere ilçe haline getirildi ve İkizdere bucağı bu ilçeye bağlandı.⁶⁷ İlçe merkez bucağı olan Güneyce'ye yine daha önce İkizdere'ye bağlı olan Şimşirli ve Cevizlik köyleri ile Karadere'ye bağlı olan Kayabaşı, Çayırılı ve Yokuşlu köyleri eklendi. Güneyce'nin tek bucağı olan İkizdere'ye bağlı olan

⁶² Sabuncular köyü, 2 Ocak 1956 tarihinde Çayeli belediye sınırları içerisinde dâhil edilecektir. *Resmi Gazete*, Sayı: 9196, 2 Ocak 1956.

⁶³ 1950'lerin sonunda adı *Bozkale* olarak değiştirilecektir. Dahiliye Vekâleti, *Rize Vilâyeti*, Sayı: 2, Harita Umum Müdürlüğü Basımevi, 1959, s. 7.

⁶⁴ 4642 Sayılı Kanun, *Resmi Gazete*, Sayı: 5800, 5 Eylül 1944.

⁶⁵ 10 Ocak 1945 tarihinde TBMM'de kabul edilen 4695 sayılı yasayla, 1924 Anayasası'nın dilinin anlama bağlı kalınarak değiştirilmesi çalışmalarının ardından *kaza* yerine *ilçe* ve *nahiye* yerine *bucak* kavramları kullanılmaya başlanmıştır. Yücel Karlıklı, "1945 Anayasası ve Türk Hukuk Diline Katkısı", *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, 2000, 13 (1), s. 220.

⁶⁶ Güneyce, 1935 yılına kadar *Hacışeyh* adıyla Kura-yı Seb'a bucağının bir köyüydü. Nahiye Müdürü'nün teklifi ve İl İdare Kurulu'nun kararıyla 1935 yılı Haziran ayında Güneyce adını almıştır. Çoruh, Sayı: 197, 13 Haziran 1935.

⁶⁷ 25 Haziran 1945 tarih ve 4769 Sayılı Kanun, *Resmi Gazete*, Sayı: 6047, 3 Temmuz 1945; *TBMM Tutanak Dergisi (TD)*, D. 7, C. 18, B. 78, 25 Haziran 1945, s. 424.

köyler şunlardır: Çağrankaya (bucak merkezi), Ayvalık, Bayırköy, Ballıköy, Cimilbaş, Cimilpaşa,⁶⁸ Çamlık, Çataltepe, Demirkapı, Dereköy, Diktaş, Eskice, Gölyayla, İllice (İllica), İşkencedere, Kirazlı, Köseli, Meşeköy, Rüzgârlı, Sivrikaya, Tozköy, Tulumpınar, Yağcılar, Yerelma ve Yetimhoca.⁶⁹ 1946 yılına gelindiğinde Güneyce'de yer alan mahalleler; Çarşı, Kızıltepe, Köprübaşı, Kurtuluş ve Yeşiltepe'dir.⁷⁰ Güneyce ilçesinin kurulmasıyla Rize merkeze bağlı olan köy sayısı 176'dan⁷¹ 147'ye düştü.

Merkeze bağlı kurulan bir başka bucak Derepazarı'dır. Derepazarı bölgesindeki köylerin idare, güvenlik ve kalkınma hareketlerinin takibinde ve denetlemesinde karşılaşılan güçlükleri önlemek, ilerleme ve genişleme çabalarını desteklemek amacıyla bölgede bir bucak kurulmasına karar verildi.⁷² 20 Nisan 1946 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan kararla Merkez ilçeye bağlı bir köy olan Derepazarı merkezli yeni bir bucak kuruldu.⁷³ Derepazarı'nın deniz kıyısında ve Trabzon-Rize yolu üzerinde olması, küçük de olsa hareketli bir limana sahip olması bakımından her surette gelişmeye elverişli bir yerde bulunması ayrıca bucak merkezi olmaya haiz diğer unsurları taşıması bucak merkezi seçilmesinin nedenleridir.⁷⁴ Bucağa, merkez köy dışında Alipaşa,⁷⁵ Bahaeddinpaşa, Çakmakçılar, Çeşme, Çukulu, Eriklimanı, Fıçıcılar, Kirazcağı, Lazkoz, Maltepe, Sandıktaş, Sarıyer, Subaşı, Tersane, Uzunkaya ve Yanıktaş olmak üzere 16 köy bağlandı.⁷⁶ 1947 yılında Rize merkeze bağlı olan Handemoğlu⁷⁷ köyü de bu yeni bucağın sınırlarına dâhil edildi.⁷⁸

1947 yılı itibarıyla Rize'deki idari durum aşağıda belirtildiği gibidir:⁷⁹

⁶⁸ Asıl adı Paşaköy'dür. Paşaköy, Cimil'in bir mahallesi olduğu için Cimilpaşa olarak da adlandırılmıştır. Cimil bölgesi, 1276 yılında Hemşin'den alınıp kurulan Kuraiseba'ya bağlanmıştır. BOA, I.MVL. 420/18419, 8 Muharrem 1276/7 Ağustos 1859.

⁶⁹ BCA, 30.11.1.0/ 176.18.7, 12 Temmuz 1945; 4769 Sayılı Kanun, Resmi Gazete, Sayı: 6073, 2 Ağustos 1945.

⁷⁰ BCA, 490.01/182.728.1, 25 Aralık 1946.

⁷¹ TBMM, "Yeniden 9 ilçe kurulmasına dair kanun tasarısı ve İçişleri ve Bütçe Komisyonları raporları (Esas No) 1/44", <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d07/c018/tbmm07018078ss0139.pdf>, (erişim tarihi 15 Ocak 2017).

⁷² BCA, 30.11.1/182.12.15, 1 Nisan 1946.

⁷³ 4869 Sayılı Kanun, Resmi Gazete, Sayı: 6288, 20 Nisan 1946.

⁷⁴ BCA, 30.11.1/182.12.15, 1 Nisan 1946.

⁷⁵ Bu köy, sonraki yıllar Rize merkez ilçeye bağlanacaktır. Bk. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü (BDİE), 12.10.1980 Genel Nüfus Sayımı Rize, Yayın No: 990-28, DİE Matbaası, Ankara 1983, s. 7.

⁷⁶ 4869 Sayılı Kanun, Resmi Gazete, Sayı: 6288, 20 Nisan 1946.

⁷⁷ 1950'lerin sonunda adı *Bürücek* olarak değiştirilecektir. Dahiliye Vekâleti, Rize Vilâyeti, s. 6

⁷⁸ Resmi Gazete, Sayı: 6584, 16 Nisan 1947.

⁷⁹ Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü (BİGM), 21.10.1945 Genel Nüfus Sayımı, (t.y.), s.498; BİUM, 22 Ekim 1950 Umumi Nüfus Sayımı, Yayın No: 359, Ankara 1954, s. 315-319. Kaynakta sayıya dâhil edilen merkez köyler tabloda belirtilmemiştir.

Tablo 2. 1947 Yılı Rize Vilayeti İdari Taksimatı

İlçeler	Bucaklar	Köy Sayısı	Toplam Köy Sayısı		İlçeler	Bucaklar	Köy Sayısı	Toplam Köy Sayısı
Rize (Merkez İlçe)	Merkez	38	92		Çayeli	Merkez	13	40
	Derepazarı	17				Gündoğdu	19	
	Güneysu	10				Kaptanpaşa	8	
	İyidere	11			Pazar	Merkez	43	97
	Karadere	16				Ardeşen	25	
Güneyce	Merkez	5	29			Hemşin	29	
	İkizdere	24						

1951'e kadar da bu tablo değişmeyecektir.

2. 1950-1960 DÖNEMİ

DP yönetimine denk gelen bu dönemde, Rize idari yapısında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmelerdeki önemli bir etken, çay tarımının yaygınlaşmasıyla birlikte nüfusta meydana gelen hareketliliklerdir. Vilayetteki nüfus artış oranının resmi olarak en yoğun olduğu yıllar bu döneme denk gelir.⁸⁰

İlk olarak 1951'de Gündoğdu bucağının ve ona bağlı köylerin idari durumunda değişiklik yapıldı. Çayeli'ye Gündoğdu bucağından daha yakın olan bucağın Altıntaş, Armutlu, Beşikçiler, Büyükköy, Demirhisar, Derecik, Gürgenli ve Karaağaç köyleri tüm faaliyetlerini Çayeli ile görürken; geriye kalan Akpınar, Balıkçılar, Bozukkale, Dağınksu, Hamidiye, Ketenli, Söğütlü, Taşlık, Taşlıdere, Taşpınar, Pekmezli ve Veliköy köyleri ile Gündoğdu bucak merkezi Rize'ye yakın olması nedeniyle ekonomik ve günlük faaliyetlerini Rize'den görmekte ve yalnız idari işlemler için Çayeli'ne gitmekteydiler. Bu da hayli zaman kaybına ve zorluğa

⁸⁰ Rize'nin nüfus artış oranı ortalaması 1927-1945 arası % 1,08 iken, 1945-1950 arası % 10,85, 1950-1960 arası % 31,59 ve 1960-1970 arası % 23,77'dir. Vilayetteki erkek nüfusun genelde gurbette oluşu ve nüfus sayımında Rize'de bulunmayışları, oranın 1945'e kadar düşük görünmesinin temel nedenidir. 1945 sonrası orandaki yükselişin nedeni ise bu tarihten sonra artmaya başlayan ve 1950'lerde iyice yaygınlaşan çay tarımıyla birlikte gurbetçiliğin ciddi oranda azalmasıdır. Resmi kayıtlarda nüfusta meydana gelen bu artışın, beraberinde idari yapılanmalarda bir takım değişimlere etki edeceği muhtemeldir. Nüfus artış oranı 1960 yılı sonrasında tekrar düşmeye başlayacaktır. Nüfus oranları için bk. BDİE, *2000 Genel Nüfus Sayımı Rize*, Yayın No: 2593, Ankara 2002, s. 43. Çaycılığın Rize'deki gelişimi için bk. Rahmi Arer, *Rize, Çöker Matbaası*, İstanbul 1969; Ali Rıza Saklı, *Türk Çayının Dünü ve Bugünü*, Kaknüs Yayınları, İstanbul 2008.

neden oluyordu. Bölge halkının talebi üzerine yeni bir düzenlemeye gidildi⁸¹ ve 23 Kasım 1951 tarihli Resmi Gazete yayımlanan kararın ardından adı geçen 8 köy Çayeli merkezine, geriye kalan 12 köy ile Gündoğdu bucağı Rize merkez ilçeye bağlandı.⁸²

Bu dönem yaşanan bir diğer önemli gelişme, 1952'de Güneyce ilçe merkezinin İkizdere'ye taşınmasıdır. Güneyce'nin ilçe olmasının ardından İkizdere bucak halkının baskısı, bucağın köklü bir idari geçmişinin olması, nüfus yoğunluğunun İkizdere'de daha fazla bulunması ve resmi işlemlerden dolayı daha kalabalık bir nüfusun Güneyce'ye gitme zorunluğu gibi nedenlerden ötürü, ilçe merkezinin İkizdere'ye taşınması gündeme geldi. Güneyce halkının tüm engelleme çabalarına rağmen,⁸³ 28 Haziran 1952'de yayımlanan ve aynı gün yürürlüğe giren kanunla ilçe merkezi İkizdere oldu.⁸⁴ Güneyce de İkizdere'ye bağlı bir köye dönüştürüldü.⁸⁵ Güneyce ilçe yapılırken Karadere bucağından alınan Yokuşlu, Çayırılı ve Kayabaşı köyleri, 1953 yılında tekrar Karadere bucağına bağlanacaktır.⁸⁶

Güneyce ilçe merkezinin İkizdere'ye nakli sonrası buradan artan kadro ile 26 Temmuz 1952 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan kararın ardından Çayeli ilçesine bağlı olmak üzere Büyükköy merkezli yeni bir bucak kuruldu. Böylece Çayeli'ne bağlı bir köy iken, 1951 yılı Kasım'ında Rize merkeze bağlanan Büyükköy, bu sefer bucağa dönüştürülerek tekrar Çayeli sınırlarına dâhil edildi. Bucağa, daha önce Çayeli'ne bağlı olan Armutlu, Altıntaş, Beşikçiler, Derecik, Gürgenli ve Karaağaç köyleri bağlandı.⁸⁷ Bucağın toplam nüfusunun 8.208'i bulması, bahsi

⁸¹ BCA, 30.11.1/237.39.13, 27 Ekim 1951.

⁸² Resmi Gazete, Sayı: 7964, 23 Kasım 1951.

⁸³ İlçenin merkezinin İkizdere'ye taşınacağını yaklaşık bir yıl önceden öğrenen Güneyceliler, bunu engellemek için siyasi partiler nezdinde pekçok girişimde bulunmuşlarsa da olumlu sonuç alamamışlardır. Konuyla ilgili bk. *Haklı Bir Dava Güneyce İlçesi İlçe Olarak Yerinde Kalmalıdır*, Ankara 1952; BCA, 490.01./506.2033.3, 5 Haziran 1951. Güneyceliler arasında, 1950 seçimlerde CHP'ye DP'den daha çok oy çıkması sebebiyle Güneyce'nin cezalandırıldığı şeklinde yaygın bir kanaat vardır. Ancak bakıldığında bahsi geçen seçimde Güneyce'den CHP'nin %35.77, DP'nin ise 64.23 oy aldığı görülür. BCA, 490.01/376.1589.1, 19 Ağustos 1950.

⁸⁴ 19.6.1952 tarih ve 5967 Sayılı Rize İline Tabi Güneyce İlçe Merkezinin Nakledilmesi ve Adının Değiştirilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete, Sayı: 8144, 28 Haziran 1952; BCA, 030.11.1/232.18.16, 17 Temmuz 1952. Konuyla ilgili Meclis'te geçen konuşmalarla ilgili bk. TBMM TD, D. 9, C. 16, B. 84, 13 Haziran 1952, s. 200-210; *Zümrüt Rize*, 20 Haziran 1952, s. 1.

⁸⁵ Gazete Güneyce'nin köy yapılma kararı yoktur. Sadece köy olduğuna dair ifade geçmektedir. Bk. Resmi Gazete, Sayı: 8697, 3 Mayıs 1954.

⁸⁶ BCA, 030.11.1/236.6.6, 24 Şubat 1953; Resmi Gazete, Sayı: 8359, 14 Mart 1953.

⁸⁷ Resmi Gazete, Sayı: 8168, 26 Temmuz 1952. 5 Nisan 1957'de Karaağaç köyünün *Yıldızeli* kısmının ayrı bir köy dönüşmesiyle bucağın köy sayısı yediye yükselecektir. Resmi Gazete, Sayı: 9683, 16 Ağustos 1957.

geçen köylerin Çayeli'ndense Büyükköy'e daha yakın olması,⁸⁸ Büyükköy'de bucak için gerekli binaların mevcut bulunması ve iktisaden de bu köyün diğer altı köyün merkezi olacak konumunun varlığı ve Çayeli ilçesinin işlerini hafifletme düşüncesi yeni bucağın kurulma gerekçeleridir.⁸⁹

Yaklaşık bir yıl sonra bir diğer düzenleme Pazar sınırlarında yaşandı. Pazar'a bağlı bir bucak olan Ardeşen, 1 Mart 1953'ten geçerli olmak üzere ilçe yapıldı. Yine aynı tarihte merkezi Yukarıviçe köyü olmak üzere Çamlıca adıyla Ardeşen'e bağlı yeni bir bucak kuruldu.⁹⁰ Ardeşen'e toplam 45 köy bağlandı. Köylerin 19'u Ardeşen merkeze, geri kalan 26 köy ise Çamlıca bucağına aittir. Ardeşen merkeze bağlı köyler, bucak döneminde de Ardeşen'e bağlı iken Çamlıca'ya bağlanan 27 köy Hemşin bucağından alınmıştır.⁹¹

Ardeşen'e bağlı köyler şunlardır: Ağvan, Bakoz, Cibistas, Dutha, Gare, Kuvançari, Mutafi, Okurdüle (Okordüle), Ortaköy (Gareorta), Öce (Oce), Pelergivat, Salinköy, Sıfat, Siyat, Şangul, Timisvat, Yanıvat, Zigamisüflâ⁹² ve Zigamiülya.⁹³

Çamlıca'ya bağlanan köyler şunlardır: Abişho, Aşağıviçe, Başhemşin⁹⁴,

⁸⁸ 6 köyün Çayeli merkezine mesafeleri 16-28 km, 1209 nüfuslu Büyükköy'e ise 2-8 km'dir. *BCA*, 030.11.1/232.18.16, 5 Temmuz 1952.

⁸⁹ *BCA*, 030.11.1/232.18.16, 5 Temmuz 1952.

⁹⁰ TBMM, "Yeniden 22 kaza kurulması hakkında kanun lâihaları ve İçişleri ve Bütçe komisyonları raporları", <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d09/c020/tbmm09020055s0147.pdf>, (erişim tarihi 7 Ocak 2017). 27.2.1953 tarih ve 6068 Sayılı Kanun, *Resmi Gazete*, Sayı: 8349, 3 Mart 1953; *BCA*, 030.11.1/237.9.9, 30 Mart 1953.

⁹¹ *BCA*, 030.11.1/237.9.9, 30 Mart 1953; 27.2.1953 tarih ve 6068 Sayılı Kanun, *Resmi Gazete*, Sayı: 8349, 3 Mart 1953; *Resmi Gazete*, Sayı: 8379, 7 Nisan 1953; TBMM, "Yeniden 22 kaza kurulması hakkında kanun lâihaları ve İçişleri ve Bütçe komisyonları raporları", <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d09/c020/tbmm09020055s0147.pdf>, (erişim tarihi 7 Ocak 2017).

⁹² Köyün Noğaceni (Manganez) ve Palivat (Sinan) mahalleleri 21 Haziran 1955'te de bu köyden ayrılarak bağımsız köye dönüşmüşlerdir. *Resmi Gazete*, Sayı: 8655, 11 Mart 1954; *Resmi Gazete*, Sayı: 9034, 21 Haziran 1955.

⁹³ *Resmi Gazete*, Sayı: 8349, 3 Mart 1953; *Resmi Gazete*, Sayı: 8379, 7 Nisan 1953; *BCA*, 030.11.1/237.9.9, 30 Mart 1953. Bu köylerden Cibistas, Kuvançari, Okurdüle ve Siyat köyleri 11 Mart 1954 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmasının ardından belediye sınırlarına dâhil edilerek mahalle oldular.

Bu köylerin günümüzdeki adları (yukarıda sıraya göre) *Seslikaya*, *Yamaçdere*, *Çiftkavak* ve *Kavaklıdere* (iki ayrı mahalle oldu), *Tunca* (belde oldu), *Işıklı* (mahalle oldu), *Elmalık* (mahalle oldu), *Gündoğan*, *Yayla* (mahalle oldu), *Ortaalan*, *Yeni Yol*, *Akkaya*, *Armağan*, *Pirinçlik*, *Baş* (mahalle oldu), *Doğanay*, *Köprüköy*, *Bayırcık*, *Aşağıdurak* ve *Yukarıdurak*'tır. Dahiliye Vekâleti, *Rize Vilâyeti*, s. 8-9.

⁹⁴ Daha önce Mapavri nahiyesine bağlı bir köy olan Başhemşin köyü, nahiye merkezine uzak olması, bulunduğu bölgede altı yedi ay kış sürmesi ve bu yüzden resmi işlemlerinin köye daha yakın olan Hemşin bucağı üzerinden görülmesi nedeniyle önce 5 Haziran 1930 tarih ve 3208 sayılı yazıyla Hemşin nahiyesine bağlanmıştır. Günümüzde *Ortaklar* adıyla hâlâ Çamlıhemşin'e bağlı bir köydür. *BCA*, 030.11.1/55.15.8, 7 Haziran 1930; *Resmi Gazete*, Sayı: 8379, 7 Nisan 1953; *BDİE*, 23 Ekim 1960 *Genel Nüfus Sayımı*, Yayın No: 444, Ankara 1963, s. 463; <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/Mul-kildariBolumleri.aspx>, (10.12.2017).

Canotdobra, Çat, Çinçiva (Cinciva), Elevit, Guvant, Hemşinaşağı, Hemşinorta, Holco, Kaleibala, Kismenmalıvar, Kolona, Kömile (Komilo), Kuşiva (Guşiva), Livikçakışlı, Makalisgirit, Makravis (Makrevis), Meydan, Mikronkavak (Mikrunkavak), Mollaveys (Mollaveyis), Sano, Sirt, Tolikçet (Tolicket) ve Varoş.⁹⁵

Çamlıca bucağının adı, kuruluşundan kısa süre sonra Ankara Hemşin Kültür Derneği tarafından Çamlıhemşin olarak değiştirilmesi talep edilecektir. Bucak halkının genelinin de desteklediği bu talebin İçişleri Bakanlığı'nca uygun görülmesinin ardından 6 Aralık 1955 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan kararın ardından bucağın adı Çamlıhemşin olarak değiştirilmiştir.⁹⁶

Bu dönemin bir diğer önemli gelişmesi Çoruh'un ilçesi olan Fındıklı'nın Rize'ye bağlanması kararıdır. Fındıklı, Viçe adıyla Çoruh vilayetinin Hopa ilçesine bağlı bir bucak iken 1947 yılında alınan bir kararla, 1 Ocak 1948'den geçerli olmak üzere ilçe yapılmıştı.⁹⁷ İlçenin merkezi eski adı *Gavre* olan Fındıklı seçilmişti ve ilçe *Fındıklı* adını almıştı.⁹⁸ 1952 yılında ilçe halkı, Çoruh'tan ayrılarak Rize'ye bağlanma hususunda talepte bulunmuştur. Konuyla ilgili Rize Vilayet İdare Kurulu hazırladığı raporda Fındıklı'nın Rize'ye bağlanmasının yerinde olacağını belirtirken, Çoruh Vilayet İdare Kurulu ise bunu gerektirecek ciddi bir sorun olmadığını, Fındıklı'nın Rize'ye bağlanması durumunda Çoruh'un iktisadi açıdan ciddi anlamda aleyhine bir durum gelişeceğini beyan etmiştir. Bakanlık yaptığı inceleme sonrasında, Fındıklı'nın Çoruh'a 135 km, Rize'ye ise 56 km mesafede bulunduğu ve ilçe halkının iktisadi ve sosyal münasebetlerinin daha çok Rize'yle olduğu sonuçlarına varmıştır. Ayrıca halk ürettiği fındığı Trabzon'da sattıktan sonra dönüşte resmi işlemleri Rize'den daha rahat görebilirdi. Ticari ve adli faaliyetlerin

⁹⁵ *Resmi Gazete*, Sayı: 8349, 3 Mart 1953; *Resmi Gazete*, Sayı: 8379, 7 Nisan 1953; *BCA*, 030.11.1/237.9.9, 30 Mart 1953. Bu köylerin 1957-1959 dönemi adları değiştirildikten sonra aldıkları yeni adları (yukarıdaki sıraya göre); *Köprübaşı, Aşağıçamlıca (mahalle oldu), Ortaklar, Aşağı Şimşirli, Çat, Şenyuva, Yaylaköy, Çayırüzü, Sıraköy, Ortayayla, Kaplıca, Hisarcık (günümüzde Kale), Yukarı-şimşirli, Zilkale, Murat, Yolkıy, Güroluk, Dikkaya, Konaklar (mahalle oldu), Meydan, Kavak (mahalle oldu), Ülkü, Topluca, Sirt (mahalle oldu), Duygulu ve Yazlık*'tır. Dahiliye Vekâleti, *Rize Vilâyeti*, s. 9-10; Osman Coşkun, *Doğu Karadeniz Yer Adları ve Söz Varlığı*, Çatı Kitapları, İstanbul 2013, s. 201, 212, 267.

⁹⁶ *Resmi Gazete*, Sayı: 9173, 6 Aralık 1955. Vilayet İdare Kurulu'nun 08.09.1953 gün ve 258 sayılı, Umumi Meclisi'nin 28.12.1953 gün ve 13 sayılı kararı, *BCA*, 030.11.1/254.37.20, 26 Ekim 1955.

⁹⁷ *TBMM TD*, D. 8, C. 6, B. 71, 11 Haziran 1947, s. 119; 11.06.1947 tarih ve 5071 Sayılı Kanun, *Resmi Gazete*, Sayı: 6635, 18 Haziran 1947. İlçe olduğunda Fındıklı'ya bağlı olan köylerle ilgili bk. *BCA*, 030.11.1.195.31.20, 9 Aralık 1947.

⁹⁸ 5071 Sayılı Kanun, *Resmi Gazete*, Sayı: 6785, 20 Aralık 1947; *BCA*, 030.11.1.195.31.20, 9 Aralık 1947.

Çoruh'la görülmesi ilçe halkını ciddi anlamda yormaktaydı. Halkın genel eğilimi de Rize'yle birleşme yönündeydi.⁹⁹ Nihayetinde Bakanlık, talebi yerinde buldu ve 4 Aralık 1953'te Resmi Gazete'de kararın yayımlanmasıyla birlikte Fındıklı, Rize'ye bağlandı.¹⁰⁰ Böylece vilayetin yüzölçümü 3.849 km²'ye ulaştı.¹⁰¹

Fındıklı 17 köyden oluşmaktaydı. Bu köyler şunlardır: Peynirciler¹⁰², Aksu,¹⁰³ Arılı, Çağlayan, Çınarlı, Derbent, Gürsu, Hara, İhlamurlu, Kıyıcı (Kıyıcık), Meyvalı, Paçva (Baçva)¹⁰⁴, Sulak, Sümle (Sumla)¹⁰⁵, Tatlısu, Yaylacılar ve Yeniköy.¹⁰⁶

İkizdere'ye bağlı Güneyce köyü 15 Haziran 1955 tarihinde bucak yapıldı. Bucağın merkezi Köprübaşı Mahallesi seçildi. Bucağa Cevizlik ile Şimşirli köyleri bağlandı.¹⁰⁷ 4 Ağustos 1955'te Karadere¹⁰⁸, 27 Haziran 1956'da Güneysu¹⁰⁹ ve 29 Temmuz 1957'de Hemşin¹¹⁰ Resmi Gazete'de yayımlanan kararların ardından tam teşkilatlı bucağa çevrildi.

1953 yılında bucak yapılan Çamlıhemşin'in idari durumunda 1957'de tekrar değişikliğe gidildi. Bu tarihte Ardeşen bir bucak, beş kasaba, 45 köy ve 30.000'i aşkın nüfustan oluşuyordu. Rize'nin diğer bölgelerinde olduğu gibi Ardeşen de dağlık ve çok engebeli bir arazi yapısına sahipti. Uzak köylerden ilçe merkezine ulaşım zorlukla sağlanmaktaydı. Çamlıhemşin bucağına bağlı köyler Ardeşen merkezine 18-70 km mesafede iken, Çamlıhemşin'e 1-25 km mesafede idi. Tüm bu sebepler ve Çamlıhemşin merkezini iktisaden kuvvetlendirme arzusu nedeniyle bucağın ilçe yapılmasına karar verildi. 1957 yılında 78 yeni ilçenin kurulmasına dair çıkan kanunla birlikte 1 Nisan 1960 tarihinden geçerli olmak üzere Çamlıhemşin ilçe statüsüne kavuştu. Ayrıca bucakta üç katlı bir hükümet binasının mevcut olması ve ilçe olduğu takdirde memur ailelerinin ikametleri için gerekli binaların varlığı kararı etkileyen diğer faktörlerdir.¹¹¹

⁹⁹ TBMM TD, D. 9, C. 25, B. 10, 27 Kasım 1953, s. 457-459.

¹⁰⁰ 27.11.1953 tarih ve 6190 Sayılı Kanun, Resmi Gazete, Sayı: 8574, 4 Aralık 1953.

¹⁰¹ BİGM, 23 Ekim 1955 Genel Nüfus Sayımı, Yayın No: 412, Ankara 1961, s. XXXVI.

¹⁰² Eski adı Çukulit olan köyün günümüzdeki adı Aslandere'dir.

¹⁰³ 1950'de aynı adla mahalle olacaktır. Resmi Gazete, Sayı: 7433, 15 Şubat 1950.

¹⁰⁴ Günümüzdeki adı Yenimahalle'dir.

¹⁰⁵ Günümüzdeki adı Sümer köydür.

¹⁰⁶ TBMM TD, C. 25, D. 9, B. 10, 27 Kasım 1953, s. 457; BCA, 030.11.1.195.31.20, 9 Aralık 1947.

¹⁰⁷ Resmi Gazete, Sayı: 9029, 15 Haziran 1955.

¹⁰⁸ 5251 Sayılı Karar, Resim Gazete, Sayı: 9069, 4 Ağustos 1955

¹⁰⁹ 7387 Sayılı Karar, Resmi Gazete, Sayı: 9343, 27 Haziran 1956

¹¹⁰ 9174 Sayılı Karar, Resmi Gazete, Sayı: 9667, 29 Temmuz 1957

¹¹¹ TBMM ZC, D. 10, C. 20, B. 83, 19 Haziran 1957, s.41-42.

İlçe yapılan Çamlıhemşin'in merkez kasabası yine Çamlıca olarak belirlendi. Nahiye olduğu dönemki köylerinden Aşağıçamlıca (Aşağıvıçe), Konaklar (Makravis), Kavak (Mikronkavak) ve Sirt köyleri ilçenin mahalleleri oldu. Duygulu (Tolıkçet) köyü Ardeşen'e bağlandı. 1957'de kurulan Şenköy'le¹¹² birlikte ilçe olduğunda köy sayısı 22 idi.¹¹³

1957 yılında Rize merkez ilçesi, 5 bucak, 3 kasaba ve 107 köyden oluşuyordu. Merkeze bağlı Karadere bucağı bir kasaba ve 13 köye sahipti. Merkez ilçeye mesafesi 25 kilometre olan bu bucak, bütün köylerine yollarla bağlıydı. Rize-Erzurum yolu, bucak merkezi olan Medrese kasabasından geçmekteydi. Bucakta kan gütme davaları yıllardan beri süre gelmekte olduğu için vilayetin asayiş bakımından en mühim bölgelerinden birisini teşkil ediyordu. Merkez ilçede görülen adli işler bilhassa katil failleri Karadere'ye aitti. Gerek resmi işlemlerin hızlanması gerekse bahsedilen asayiş durumlarının sağlanması açısından Karadere bucağının ilçeye çevrilmesinin faydalı olacağı düşünülmekteydi. Ayrıca bucakta hükümet konağı mevcuttu. Memurlar için evler de yapılmaktaydı.¹¹⁴ Neticede halka idarede kolaylık sağlamak, bölgenin idari, iktisadi ve asayiş durumlarını daha yakından kontrol ve takviye etmek ve Rize merkez ilçenin yükünü hafifletmek amacıyla 1957 yılında alınan kararla 1 Nisan 1959'dan geçerli olmak üzere bucağın, *Kalkandere* adıyla ilçe yapılmasına karar verildi. Merkezi Medrese kasabası olan ilçe, Çağlayan, Çayırılı, Dilsizdağı, Dülgerli, Fındıklı, Geçitli, Hüseyinhocaköy,¹¹⁵ İnciköy, Kayabaşı, Ormanlı, Yolbaşı, Yokuşlu ve Yumurtatepek köylerinden oluştu.¹¹⁶

1960 yılı itibariyle Rize'deki idari durum şu şekildedir:¹¹⁷

¹¹² 11 Nisan 1957 tarihinden geçerli olmak üzere Kolona köyüne bağlı Amokta Mahallesi, Şenköy adıyla Çamlıhemşin'e bağlı bağımsız bir köy haline getirilmiştir. *Resmi Gazete*, Sayı: 9683, 16 Ağustos 1957.

¹¹³ 19.6.1957 tarih ve 7033 Sayılı Kanun, *Resmi Gazete*, Sayı: 9644, 27 Haziran 1957. Konuya dair bilgi veren Zabıt Ceridesinde köy sayısı -sehvən olsa gerek- 21 olarak yazılmıştır. Belirtilmeyen köy Şenköy'dür. Bk. *TBMM ZC*, D. 10, C. 20, B. 83, 19 Haziran 1957, s. 58; BDİE, *1960 Genel Nüfus Sayımı*, s. 463.

¹¹⁴ *TBMM ZC*, D. 10, C. 20, B. 83, 19 Haziran 1957, s. 32-33.

¹¹⁵ Köy, 1960 yılında İncirli adını almış, ancak köy halkının bu değişikliğe itiraz etmesi sonrasında 1963 yılında tekrar *Hüseyinhoca* adına dönmüştür. Dahiliye Vekâleti, *Rize Vilâyeti*, s. 8; *İshak Güven Güvelioğlu, Hüseyin Efendi ve Karadere/Rize Medresesi*, REVAK, Rize Kitapları 13, İstanbul 2016, s.60; *İshak Güven Güvelioğlu, Bir Köy Monografisi Rize-Kalkandere Hüseyinhoca Köyü*, İstanbul 2007, s. 17.

¹¹⁶ 19.6.1957 tarih ve 7033 Sayılı Kanun, *Resmi Gazete*, Sayı: 9644, 27 Haziran 1957; *TBMM ZC*, D. 10, C. 20, B. 83, 19 Haziran 1957, s.48.

¹¹⁷ BDİE, *1960 Genel Nüfus Sayımı*, s. 462-466.

Tablo 3. 1960 Yılı Rize Vilayeti İdari Taksimatı

İlçeler	Bucaklar	Köy Sayısı	Toplam Köy Sayısı		İlçeler	Bucaklar	Köy Sayısı	Toplam Köy Sayısı
Rize (Merkez İlçe)	Merkez	44	99		Ardeşen	Merkez	21	21
	Derepazarı	15			Çamlıhemşin	Merkez	22	22
	Gündoğdu	16			Fındıklı	Merkez	17	17
	Güneysu	16			Kalkandere	Merkez	13	13
	İyidere	8			İkizdere	Merkez	24	26
Çayeli	Merkez	19				Güneyce	2	
	Büyükköy	7	34		Pazar	Merkez	43	50
	Kaptanpaşa	8					Hemşin	

Tabloda da görüldüğü gibi 1960 yılında Rize (merkez ilçe hariç) 7 ilçe, 8 bucak ve 282 köyden oluşmaktadır.

Vilayetteki köy sayısına dikkat edildiğinde yıllar arasında sürekli azalış- arttığı görülmektedir. Bu durum daha çok köylerin belediye sınırlarına dâhil edilmesiyle mahalle statüsü kazanmasından ya da köyün bölünerek yeni bir köy daha ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır. Özellikle vilayetteki belediye teşkilatlarının çoğalması nedeniyle mahalleye dönen köy sayıları artmıştır. 1953'te Pazar'a bağlı Hoşneşin ve Nogadiha köyleri ile 1954'te İkizdere'nin Kirazlı köyünün belediye sınırları içerisine alınarak mahalleye dönüştürülmeleri,¹¹⁸ 1956 yılında Çayeli'nin Demirhisar köyüne bağlı Pirinçlik, Yeniköy ve Voyna mahallelerinin birleşerek *Yenihisar* adıyla yeni bir köy olmaları¹¹⁹ belirtilen durumlara örnek olarak verilebilir.

3. 1960'DAN GÜNÜMÜZE KADAR OLAN DÖNEM

1960'tan 1975'e kadarki geçen süreçte vilayetin köy sayısında artışın meydana geldiği görülmektedir. 1960'da 278 olan köy sayısı 1970'te 293'e¹²⁰ ve

¹¹⁸ Resmi Gazete, Sayı: 8311, 17 Ocak 1953; Resmi Gazete, Sayı: 8859, 22 Kasım 1954; BCA, 030.11.1/248.36.2, 16 Temmuz 1954; BCA, 030.11.1/235.37.17, 27 Aralık 1952.

¹¹⁹ Resmi Gazete, Sayı: 9348, 3 Temmuz 1956.

¹²⁰ BDİE, Genel Nüfus Sayımı 25.10.1970 Rize İli, Yayın No: 690, DİE Matbaası, Ankara 1973, s. 5.

1975'te 311'e¹²¹ ulaştı. Uzun bir süre köy sayısında değişiklik olmadı.¹²² 1987'de ise vilayete yeni bir ilçe eklendi. 1941 yılında Rize merkeze bağlı bir bucak olarak kurulan Güneysu'nun hızla gelişmekte olan ekonomisi ve ticaret merkezi oluşu nedeniyle kamu hizmetlerinde sürat ve verimliliğin sağlanması açısından ilçe teşkilatına dönüştürülmesine karar verildi.¹²³ 4 Temmuz 1987'de Resmi Gazete'de yayımlanan kararla Güneysu ilçesi kuruldu. İlçeye Adacami, Ballıdere, Dumankaya, Güneli, Gürgen, İslâhiye, Kibledağı, Kiremit, Ortaköy, Selâmet, Tepebaşı, Yenicami, Yenidoğan, Yeniköy, Yeşilköy, Yeşilyurt ve Yükseköy olmak üzere 17 köy bağlandı.¹²⁴

Rize merkeze bağlı İyidere ve Derepazarı bucakları 20 Mayıs 1990 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan kararla ilçe yapıldılar. İyidere'ye Büyükçiftlikköyü,¹²⁵ Çiftlikköy, Denizgören, Kalecik, Köşklü, Taşhane ve Yaylacılar olmak üzere 7 köy bağlandı. Derepazarı'na ise; Bahattinpaşa, Bürücek, Çakmakçılar, Çeşmeköy, Çukurlu, Esentepe,¹²⁶ Kirazdağı, Maltepe, Sandıktaş, Uzunkaya ve Yanıktaş olmak üzere toplam 11 köy bağlandı.¹²⁷

Aynı kararla Ardeşen'e bağlı Hemşin bucağı da ilçe yapıldı.¹²⁸ Merkezi Ortaköy bucağı olan Hemşin'e Akbucak, Akyamaç, Başköy, Bilenköy, Çamlıtepe, Hilâl, Kantarlı, Leventköy, Nurluca, Şentepe, Uğrak ve Yaltkaya köyleri bağlandı.¹²⁹ 1990'da yaşanan bu gelişmelerin ardından Rize (merkez ilçe hariç) 11 ilçe, 4 bucak ve 320 köyden oluşan bir vilayet oldu.¹³⁰ 2000 yılında köy sayısı 355'e çıktı.¹³¹

¹²¹ BDİE, *Genel Nüfus Sayımı 26.10.1975 İli: Rize*, Yayın No: 843, DİE Matbaası, Ankara 1979, s. 5.

¹²² 1985'te de köy sayısının 311 olduğu görülmektedir. BDİE, *Genel Nüfus Sayımı 20.10.1985 İli: Rize*, Yayın No: 1237, DİE Matbaası, Ankara 1989, s.5-7.

¹²³ TBMM, "64 İlçe Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı", <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c043/tbmm17043119ss0585.pdf>, (erişim tarihi 20 Ocak 2017).

¹²⁴ 19.06.1987 tarih ve 3392 Sayılı Kanun, *Resmi Gazete*, Sayı: 19507, 4 Temmuz 1987.

¹²⁵ 11 Nisan 1957 tarihinden geçerli olmak üzere Çiftlik köyünün ikiye bölünmesiyle oluşmuştur. *Resmi Gazete*, Sayı: 9683, 16 Ağustos 1957.

¹²⁶ Daha önce Kirazdağı köyüne Büyükcamı Mahallesi adıyla bağlı iken 28 Temmuz 1958'de Esentepe adıyla köy yapılmıştır. *Resmi Gazete*, (12 Eylül 1958), sayı: 10005.

¹²⁷ TBMM, "26 İlçe Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı", <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c045/tbmm18045111ss0275ek01.pdf>, (erişim tarihi 23 Ocak 2017); *Resmi Gazete*, Sayı: 20523, 20 Mayıs 1990, s. 57; İshak Güven Güvelioğlu, *İyidere Tarihi*, İyidere Kaymakamlığı Kültür Yayınları, İstanbul 2012, s. 130.

¹²⁸ Hemşin, geçmiş yıllarda da kaza statüsünde bulunmuştur. Lazistan Sancağı'nın kazalarından biri olmuştur. *Rize 1967 İl Yıllığı*, s. 61.

¹²⁹ *Resmi Gazete*, Sayı: 20523, 20 Mayıs 1990, s.57-58. Konuyla ilgili TBMM kararında Hemşin'e bağlı köyler arasında Akbucak, Başköy, Şentepe ve Uğrak köyleri gösterilmişse de bu köyler Pazar'a bağlıdır. Bk. TBMM, "26 İlçe Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı", <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c045/tbmm18045111ss0275ek01.pdf>, (erişim tarihi 23 Ocak 2017).

¹³⁰ BDİE, *1990 Genel Nüfus Sayımı İli: Rize*, Yayın No: 1556, DİE Matbaası, Ankara 1993, s. 24-29.

¹³¹ BDİE, *2000 Genel Nüfus Sayımı Rize*, s. 64-68.

6 Aralık 2012 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan, 2011 yılı nüfus sayımında nüfusu 2.000’in altına düşen bölgelerdeki belediye teşkilatlarının ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılması kararının ardından Güneyce Belediyesi kaldırıldı ve bucak tekrar köy statüsüne düşürüldü.¹³² 2014 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla tüm bucakların kaldırılmasıyla¹³³ vilayetteki diğer bucaklar da lağvedilmiş oldu.

2017 yılsonu itibariyle vilayetin idari durumu şu şekildedir:¹³⁴

Tablo 4. 2017 Yılı Rize Vilayeti İdari Taksimatı

İlçeler	Köy Sayısı	İlçeler	Köy Sayısı
Rize (Merkez İlçe)	60	Güneysu	22
Ardeşen	42	Hemşin	8
Çamlıhemşin	24	İyidere	7
Çayeli	54	İkizdere	29
Derepazarı	11	Kalkandere	22
Fındıklı	22	Pazar	50

Tabloda da görüldüğü gibi günümüzde Rize (merkez ilçe dışında) 11 ilçe ve 351 köyden oluşmaktadır. Bunun dışında vilayette 6 belde ve toplam 203 mahalle bulunmaktadır. Beldelerden Kendirli, Muradiye ve Salarha Merkez ilçeye, Tunca beldesi Ardeşen’e, Büyükköy ve Madenli beldeleri Çayeli’ne bağlıdır. Mahallelerin dağılımı ise şu şekildedir: Merkez 66,¹³⁵ Ardeşen 29,¹³⁶ Çamlıhemşin 10, Çayeli 35,¹³⁷ Derepazarı 7, Fındıklı 8, Güneysu 7, Hemşin 4, İkizdere 7, İyidere

¹³² Resmi Gazete, Sayı: 28489, 6 Aralık 2012.

¹³³ 11 Eylül 2014’te yürürlüğe giren Bakanlar Kurulu’nun 5747 Sayılı Kanun’un ikinci maddesinin dokuzuncu fıkrasında yapılan değişiklikle bucaklar kaldırıldı ve bucaklara bağlı belde ile köyler bucağın bağlı olduğu idari birime bağlandı. Resmi Gazete, Sayı: 29116 (Mükerrer), 11 Eylül 2014.

¹³⁴ İçişleri Bakanlığı, www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkildariBolumleri.aspx, (erişim tarihi 10 Ekim 2017); Rize Merkez İlçe Seçim Kurulu Başkanlığı, (10 Ekim 2017); Rize İl Özel İdaresi, (11 Ekim 2017).

¹³⁵ Bu mahallelerin 5’i Kendirli, 6’sı Muradiye ve 9’u Salarha beldelerine bağlıdır. <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkildariBolumleri.aspx>, (erişim tarihi 10 Ekim 2017); Rize Merkez İlçe Seçim Kurulu Başkanlığı, (10 Ekim 2017).

¹³⁶ Bu mahallelerin 7’si Tunca beldesine bağlıdır. <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkildariBolumleri.aspx>, (erişim tarihi 10 Ekim 2017); Rize Merkez İlçe Seçim Kurulu Başkanlığı, (10 Ekim 2017).

¹³⁷ Bu mahallelerin 10’u Madenli ve 8’i Büyükköy beldelerine bağlıdır. <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkildariBolumleri.aspx>, (erişim tarihi 10 Ekim 2017); Rize Merkez İlçe Seçim Kurulu Başkanlığı, (10 Ekim 2017).

8, Kalkandere 12 ve Pazar 10.¹³⁸

SONUÇ

1461’de Osmanlı yönetimine girdikten sonra Trabzon Vilayeti’nin Merkez sancağına bağlı bir kaza olan Rize, 1878’de sancak merkezi; 1924’te mutasarrıflıkların vilayete dönüştürülmesi çalışmalarının ardından da vilayet olmuştur. Vilayet olduğunda (Merkez ilçe dışında) Hopa ve Pazar olmak üzere iki ilçesi bulunmaktadır. Vilayetin 4.590 km² olan yüzölçümü, Çoruh vilayetine dönüştüğü 1933 yılında 8.830 km² ile en geniş sınırlarına ulaşmıştır.

Vilayetin dağlık bir arazide oluşu, ulaşım imkânlarının gelişmemiş olması ve nüfusun % 80’inden fazlasının yaşadığı köylerin pek çoğunun da bucak, kaza ve vilayet merkezlerine uzak oluşları halkın -özellikle- resmi işlemlerini yürütmede pek çok sıkıntıyla karşılaşmasına neden olmuştur. Bu sorunu aşmak için hükümetten bucak ve kaza merkezlerinin artırılması talep edilmişse de genelde bütçe darlığı nedeniyle uzun yıllar bu talepler ertelenmiştir. Bu merkezlerin artırılması beklenirken Hükümet, tasarruf yapılması düşüncesiyle Artvin ile Rize vilayetini birleştirmiş ve vilayet merkezini Rize seçmiştir. Bu durum Artvin bölge halkının il merkezi olan Rize’ye gitmek için çok daha büyük bir sıkıntıyla karşılaşmasına neden olmuştur. Her iki vilayetin ayrıldığı 1936’da Hopa’nın Çoruh’a bırakılması Rize’nin gelirlerinde ciddi bir düşüşü beraberinde getirmiş, bu da şehirdeki eğitim, sağlık ve altyapı yatırımlarının zayıflamasına sebep olmuştur. Bu nedenle Of’un Rize’ye bağlanması uygun görülmüşse de sonrasında karar uygulanmamıştır. Vilayette yeni bucak ve kaza merkezlerinin kurulumu 1940’lardan sonra başlamıştır. Çok partili sisteme geçildiği 1945’lerden sonra iyice artan bu çalışmalar DP döneminde yoğunluk kazanmıştır.

Yeni ilçe ve bucakların oluşması, buralara bağlı köylerin de idari yapısında birtakım değişiklikler meydana getirmiştir. Kimi köyler oluşan yeni ilçe ve bucak merkezlerine bağlanarak mahalleye dönüştürülmüştür. Kimi köylerin de daha çok uzaklık-yakınlık nedenleri ile bağlı olduğu bucaklar ve ilçeler değiştirilmiştir. Bazı köyler bölünerek ya iki ayrı köy olmuş ya da köyün bir kısmı mahalleye dönüştürülerek bucak merkezine bağlanmıştır. 1945’lerden sonra yaygınlaşan çay tarımıyla göçün ve gurbetçiliğin ciddi anlamda önüne geçilmesinin ortaya

¹³⁸ İçişleri Bakanlığı, www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkildariBolumleri.aspx, (erişim tarihi 10 Ekim 2017); Rize Merkez İlçe Seçim Kurulu Başkanlığı, (10 Ekim 2017).

çıkardığı nüfus yoğunluğunun, köy sayılarının artışında önemli bir etken olduğu görülmektedir. Bu idari değişimler nedeniyle vilayetin köy ve mahalle sayısı sürekli değişim göstermiştir. 1953'te Fındıklı'nın Rize sınırlarına dâhil edilmesiyle vilayet bugünkü sınırlarına ulaşmıştır. Günümüzde Rize; (merkez ilçe dışında) 11 ilçe, 6 belde, 351 köy ve 203 mahalleden oluşmaktadır. Yüzölçümü 3.920 km²'dir.

KAYNAKÇA

1. Arşiv Kaynakları

Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi

Başbakanlık Osmanlı Arşivi

2. Diğer Arşiv Kaynakları

Başbakanlık İstatistik Genel Direktörlüğü (BİGD) (1935). 20 İlkteşrin 1935 Genel Nüfus Sayımı Çoruh Vilayeti, C. 15, Hüsnütabiat Basımevi, İstanbul.

BİGD (t.y.). 20 İlkteşrin 1940 Genel Nüfus Sayımı.

Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü (BİGM) (t.y.). 21.10.1945 Genel Nüfus Sayımı.

BİGM (1961). 23 Ekim 1955 Genel Nüfus Sayımı, Yayın No: 412, Ankara.

Başvekâlet İstatistik Umum Müdürlüğü (BİUM) (1928). Ehsabi Yıllığı, Yayın No: 4, C. 1, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul.

BİUM (1954). 22 Ekim 1950 Umumi Nüfus Sayımı, Yayın No: 359, Ankara.

Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü (BDİE) (1963). 23 Ekim 1960 Genel Nüfus Sayımı, Yayın No: 444, Ankara.

BDİE (1973). Genel Nüfus Sayımı 25.10.1970 Rize İli, Yayın No: 690, DİE Matbaası, Ankara.

BDİE (1979). Genel Nüfus Sayımı 26.10.1975 İli: Rize, Yayın No: 843, DİE Matbaası, Ankara.

BDİE (1983). 12.10.1980 Genel Nüfus Sayımı Rize, Yayın No: 990-28, DİE Matbaası, Ankara.

BDİE (1989). Genel Nüfus Sayımı 20.10.1985, DİE Matbaası, Yayın No: 1237, Ankara.

BDİE (1993). 1990 Genel Nüfus Sayımı İli: Rize, Yayın No: 1556, DİE Matbaası, Ankara.

BDİE (2002). 2000 Genel Nüfus Sayımı Rize, Yayın No: 2593, Ankara.

Dahiliye Vekâleti (1928). “Tamimler”, İdare, 1 (7), Teşrini evvel, 10.

Dahiliye Vekâleti (1959). Rize Vilâyeti, Sayı: 2, Harita Umum Müdürlüğü Basımevi.

Devlet Salnamesi 1926-1927 (t.y.).

Devlet Salnamesi 1927-1928 (t.y.).

Devlet Yıllığı 1928-1929 (1929). İstanbul.

TBMM Tutanak Dergisi (TD) (1945). Dönem 7, C. 18, Birleşim 78.

TBMM TD (1947). D. 8, C. 6, B. 71.

TBMM TD (1952). D. 9, C.16, B. 84.

TBMM TD (1953). D. 9, C. 25, B. 10.

TBMM Zabıt Ceridesi (ZC) (R.1339). D. 1, C. 27, B. 181.

TBMM ZC (1957). D. 10, C. 20, B. 83.

Trabzon Vilayet Salnamesi (H. 1287). C. 2, Trabzon Vilayet Matbaası, Trabzon.

Trabzon Vilayet Salnamesi (H. 1296). C. 11, Trabzon Vilayet Matbaası, Trabzon.

Trabzon Vilayet Salnamesi (H. 1305). C. 13, Trabzon Vilayet Matbaası, Trabzon.

3. Gazeteler

Cumhuriyet

Çoruh

İstikbal

Resmi Gazete

Rize

Zümrüt Rize

4. Kurumlar

Rize İl Özel İdaresi

Rize Merkez İlçe Seçim Kurulu Başkanlığı

5. Kitap, Tez ve Makaleler

1967 Rize İl Yıllığı (1968). Önder Matbaa, Ankara.

1973 Rize İl Yıllığı (t.y.). Tisa Matbaası.

Ak, O. N. (2008). Rize'nin Yönetim Tarihi, No: 3, Çınar Eğitim, Kültür ve Yardımlaşma Derneği Yayınları, Rize.

Arer, R. (1969). Rize, Çoker Matbaası, İstanbul.

Bulut, E. Ç. (2013). Doğu Karadeniz Bölgesinin İdari Tarihi (1923-1950), Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

CHP 1936 İl Kongreleri (1937).

CHP Büyük Kurultayına Sunulan Vilâyet Kongreleri Dilekleri Hulasası (1939). Ankara.

CHP 1940 Kongre Dilekleri (t.y.). CHP Genel Sekreterliği Yayınları, Ankara.

Coşkun, O. (2013). Doğu Karadeniz Yer Adları ve Söz Varlığı, Çatı Kitapları, İstanbul.

Demirel, M. (2009). "Artvin ve Batum Göçmenleri (1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı'ndan Sonra)", A.Ü. Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi, Erzurum, (40), 317-340.

Gök, N. (2008). "Artvin Livası'nın Anavatan'a Katılışı Sırasındaki Durumuna İlişkin Belgeler" Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi (41), 89-104.

Güvelioğlu, İ. G. (2002). İyidere Tarihi, İyidere Kaymakamlığı Kültür Yayınları, İstanbul.

Güvelioğlu, İ. G. (2007), Bir Köy Monografisi Rize-Kalkandere Hüseyinhoca Köyü, İstanbul.

Güvelioğlu, İ. G. (2016). Hüseyin Efendi ve Karadere/Rize Medresesi, REVAK, Rize Kitapları 13, İstanbul.

Haklı Bir Dava Güneyce İlçesi İlçe Olarak Yerinde Kalmalıdır (1952). Ankara.

İspir, İ. (1969). Rize İli Yakın Çevre İncelemeleri, No:2, Türkiyem Yayınları, Ankara.

Karlıklı, Y. (2000). “1945 Anayasası ve Türk Hukuk Diline Katkısı”, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, 13 (1), 216-221.

Küçükkuşurlu, M. (2009). “Türkiye’de Livaların Vilâyete Dönüştürülmesi”, Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, (10), 23-50.

Özdiş, H. (2005). “Vadide İktidar Oyunları: Of’ta Hakimiyet Mücadelesi”, Uluslararası Karadeniz İncelemeleri Dergisi, 6 (6), 59-79.

Özgül Yayınları Kurulu (t.y.). İlimiz Rize, Özgül Yayınları, Isparta.

“Rize”, Yurt Ansiklopedisi (1982-1983), C.9, Anadolu Yayıncılık, İstanbul, s. 6340-6437.

Saklı, A. R. (2008). Türk Çayının Dünü ve Bugünü, Kaknüs Yayınları, İstanbul.

Sezen, T. (2006). Osmanlı Yer Adları, Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın Nu: 21, Ankara.

Taşpınar, A. (2004). Rize Tarihi, Rize Ticaret Borsası, Rize.

Taymas, A. (1950). Yeşil Rize ve İli, Doğu Matbaası, Ankara.

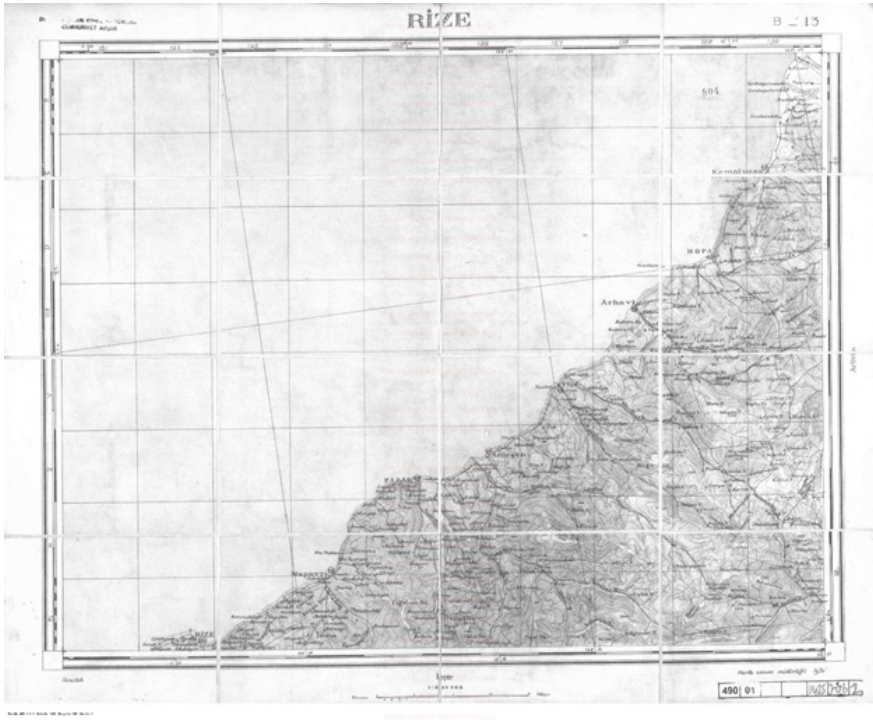
6. Elektronik Kaynaklar

TBMM, <https://www.tbmm.gov.tr>

İçişleri Bakanlığı, www.e-icisleri.gov.tr

EKLER

Ek 1. 1930 dönemi Rize'nin bir bölümünü gösterir harita.¹³⁹



¹³⁹ *BCA*, 490.01/ 1425.706.2, 1930.



KAMU İ DENETÇİLERİNİN PERFORMANSININ DEğERLEMESİ: BİR MODEL ANALİZİ VE ÖNERİLER

Paşa BOZKURT*

z

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türk kamu yönetiminde i denetçi kadroları ihdas edilmiştir. Türk kamu yönetiminde iç denetim sisteminin kurulması için bir dizi alt düzenlemeler de yapılmıştır. İ denetçi atamaları birçok kamu kurumunda yapılmıştır. İç denetim faaliyetleri ise belirli bir mesafe almıştır. Bu alışmada Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü İç Denetim Birimi Başkanlığı Performans Değerleme Süreci Esasları analiz edilmiştir. Kamu iç denetçilerinin üstün performans göstermeleri için söz konusu modelin geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunulmuştur. Modelin uygulamasında karşılaşılabilecek sorunlar DSİ İ Denetim Birimi tarafından zmlenmelidir. Ayrıca bu modelin akademik çevreler ve kamu yönetimi uygulayıcıları tarafından tartışmaya açılması amaçlanmıştır. Böylece kamu iç denetim birimleri için etkili bir performans değerleme modeli geliştirilebilecektir.

Anahtar Kelimeler: İ Denetçi, İç Denetim Birimi, Performans, Performans Değerleme, Performans Yönetimi.

* Dr. Öğretim yesi, Giresun Üniversitesi, İİBF İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, pasabozkurt_@hotmail.com

EVALUATION OF PUBLIC INTERNAL AUDITORS' PERFORMANCE: A MODEL ANALYSIS AND SUGGESTIONS

ABSTRACT

Internal auditor positions have been established in Turkish public administration with the Public Financial Management and Control Law No. 5018. A number of sub-regulations have also been made to establish the internal audit system in Turkish public administration. Appointment of internal auditor have been made in many public institutions. Activities of internal audit have progress significantly. In this paper, it is analysed the Basis of Performance Evaluation Process of Internal Audit Unit of the General Directorate of State Hydraulic Works (DSI). It is made suggestions for the development of the subject model to ensure that public internal auditors show superior performance. Problems that may be encountered in the implementation of the model should be resolved by DSI Internal Audit Unit. In addition, it is aimed opening of the debate of this model in the academic fields and public administration practitioners. Thus, it may be developed an effective performance evaluation model for public internal audit units.

Keywords: *Internal Auditor, Internal Audit Unit, Performance, Performance Evaluation, Performance Management*

GİRİŞ

Ülkemizde 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun kaldırılarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesi ile kamu yönetimimize yeni bir mali yönetim ve kontrol anlayışı gelmiştir. Etkililik, ekonomiklik ve verimlilik kavramlarına vurgu yapan bu yeni anlayışta kamu yönetimi faaliyetlerinin mevzuata uygun olmasının yanında, performans, şeffaflık, hesap verebilirlik, müşteri memnuniyeti gibi kavramlarla ifade edilen yeni kamu yönetimi anlayışına uygun yürütülmesi beklenmektedir. Bu çerçevede 5018 sayılı kanunda, kamu yönetiminde yeni bir denetim modeli olan iç denetime yer verilmiştir. 5018 sayılı kanunun 63. maddesine göre, iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. Bu düzenleme ile kamu kurumlarında denetimin mevzuata uygunluğun ötesinde verimliliğe, performansa dönük olması ve rehberlik yönü öne çıkmıştır.

Kamu kurumlarında iç denetçi atamaları ve iç denetim sisteminin oluşturulması yavaş ilerlese de 5018 sayılı kanun ve bir dizi alt düzenleme ile önemli mesafeler kat edildiğini ifade edebiliriz. Kalite güvence ve geliştirme programı bu gelişmelerden biridir. 5018 sayılı kanunun 67. maddesine göre kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek, İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK)'nın görevlerinden biridir. Bu sebeple İDKK tarafından Kalite Güvence ve Geliştirme Programı (KGGP) yayınlanmıştır. KGGP, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 4/1-g maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre KGGP, İDKK tarafından ve iç denetim birimi tarafından, ilgili kamu idaresinde yürütülen iç denetim faaliyetinin tüm yönleriyle değerlendirilmesi, iç denetimin tanımına, denetim standartlarına ve etik kurallara uygunluğunun incelenmesi ve geliştirilmesine ilişkin programı ifade eder. KGGP kapsamında iç ve dış değerlendirmeler yapılmaktadır. İDKK tarafından yayınlanan KGGP'de iç değerlendirmeler, iç denetimin tanımına,

standartlara, meslek ahlak kurallarına ve iç denetim yönergesine uyumu sağlamak ve kurum faaliyetlerine değer katmadaki etkinliği ve verimliliği ortaya koymak amaçlı yürütülen değerlendirmeler olarak tanımlanmıştır. Dış değerlendirmeler ise iç denetim faaliyetlerinin; iç denetimin tanımına, standartlara ve meslek ahlak kurallarına uygunluğunun, iyi uygulama örneklerini kullanma düzeyi ile etkinliğinin ve verimliliğinin belirlenmesi amacıyla yürütülen değerlendirmeler olarak tanımlanmıştır. Ayrıca iç denetim birimi başkanları, söz konusu KGGP'yi esas alarak, iç denetim faaliyetinin tüm yönlerini kapsayan, iç ve dış değerlendirmeleri içeren bir kalite güvence ve geliştirme programını kendi birimleri için hazırlamak, uygulamak ve güncelliğini sağlamak zorundadır. Kalite güvence ve geliştirme programı ve güncellemelerinin üst yönetici onayıyla yürürlüğe konulacağı da belirtilmiştir.

Yukarıdaki düzenlemeye istinaden DSİ Genel Müdürlüğü İç Denetim Biriminin Kalite Güvence ve Geliştirme Programı DSİ Genel Müdürünün 21.05.2012 tarihli oluru ile yürürlüğe konmuştur. Ayrıca iç denetçilerin görevlerinde üstün performans göstermeleri amacıyla, mevzuat açısından bir zorunluluk olmamasına rağmen, İç Denetim Biriminin Performans Değerleme Süreci Esasları 27.11.2014 tarihinde DSİ Genel Müdürünün oluru ile yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Performans Değerleme Süreci Esasları, Türkiye ve Ortadoğu Amme idaresi Enstitüsü öğretim üyesi Prof. Dr. Kamil Ufuk Bilgin'in katkısıyla bu makalenin yazarı tarafından oluşturulmuş ve DSİ İç Denetim Birimi tarafından nihai hali verilerek DSİ Genel Müdürünün oluruna sunulmak suretiyle yürürlüğe girmiştir. DSİ Genel Müdürlüğü İç Denetim Birimi Performans Değerleme Süreci Esasları bu çalışmada bir model olarak ele alınmış ve analiz edilmiştir. Söz konusu Performans Değerleme Süreci Esaslarının model olarak tanımlanmasının sebebi, diğer iç denetim birimlerinde de buna benzer performans değerlendirme süreci esasları oluşturulmasına örnek olabileceği içindir. Zira kamu iç denetim birimlerinde söz konusu Performans Değerleme Süreci Esasları gibi bir performans değerlendirme sistemi belirlenmesi için mevzuat açısından zorunluluk olmamasına rağmen engel bir durum da bulunmamaktadır. Hatta buna benzer bir performans değerlendirme süreci esaslarının diğer iç denetim birimlerinde de hazırlanıp yürürlüğe girmesinin yukarıda kısaca açıklanan mevzuatın ruhuna uygun olacağı ifade edilebilir.

Bu çalışmada bir model olarak ele alınıp incelenen DSİ Genel Müdürlüğü

İç Denetim Birimi Performans Değerleme Süreci Esaslarında gelişime açık yönler olduğu görülmüş olup bunlara ilişkin bazı öneriler geliştirilmiştir. Bu çalışma dolayısıyla söz konusu modelin ve geliştirme önerilerinin akademik çevrelere ve kamu yönetimi uygulayıcılarına tartışmaya açılması ve böylece kamu iç denetim birimlerinde benzer performans değerlendirme süreci esaslarının yaygınlaşması ve gelişmesi amaçlanmaktadır.

1. PERFORMANS DEĞERLEME

Çalışanların bireysel olarak, ekiplerin takım olarak ve örgütlerin kurumsal olarak performansının belirlenmesi çalışmaları; performans değerlendirmesi, performans ölçümü veya performans değerlendirme kavramları ile ifade edilmektedir. Performans değerlendirme performans yönetiminin bir aşamasıdır. Nitekim performans yönetimi, çalışanları potansiyellerinin farkına varmalarını sağlayarak onları motive etmek suretiyle örgütlerden, takımlardan ve bireylerden daha etkin sonuçlar almak için üzerinde anlaşmaya varılmış amaçlar, performans standartları, hedefler, ölçüm, geri bildirim, ödüllendirme aşamalarından oluşan sistematik bir yönetim aracı olarak tanımlanabilir (Halis ve Tekinkuş, 2013: 228).

Mathis ve Jackson (1991: 299), performans değerlemeyi, çalışanların işlerini nasıl iyi yaptığını bir dizi standartlarla karşılaştırarak belirleme ve bu bilgiyi çalışanlara iletme süreci olarak tanımlamıştır. Palmer ise (1993: 9), yöneticinin, önceden belirlenmiş standartlarla karşılaştırma ve ölçme yoluyla, personelin işteki performansını değerlendirme süreci olarak ifade etmiştir.

Akal (2005: 17) performans kavramını hem nicelik hem de nitelik olarak ele almış ve genel anlamda amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni, nicel ya da nitel olarak belirleyen bir kavram olarak ifade etmiştir. Bu tanım performansın tüm yönlerine temas etmesi bakımından önemlidir. Nitekim önceki dönemlerde temel performans anlayışı en düşük maliyet en yüksek üretim, dolayısı ile kar olarak ele alınmış olmasına rağmen, son yıllarda rekabetçi şartların gereği olarak müşterinin tatmini, kalite, yenilik vb. çok değişik ölçülere ağırlık verilerek geleceğin yönetim anlayışına ve örgüt yapısına yönelim söz konusudur (Kebeli, 2012: 33).

Drucker (1954: 289-301) yüksek performansa ulaşmak için insan organizasyonunun önemine değinmiştir. Çalışanları azami performansa ulaştıracak

örgütsel yapı kurularak ve çalışanları teşvik edici unsurlar birlikte ele alınarak yüksek performans elde edilebilir.

Performans değerlendirme sadece değerlendirme ile kalmamalı, performans değerlendirmeden beklenen amaçlara ulaşılması için ödül ve teşvik sistemleri ile desteklenmelidir (Oyman, 2009: 31). Motivasyon araçları ile desteklenen bir performans değerlendirme sistemi yüksek performans için gereklidir.

Türk kamu yönetiminde yeni kamu yönetimi yaklaşımının da etkisiyle performans yönetimi sistemi kurulmaya çalışılmakta olup, bunun temel yasal düzenlemesi 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunudur. Türkiye’de performans yönetimi anlayışı gerek özel sektörde gerek kamu yönetiminde genellikle tercih edilen ve uygulamaya çalışılan bir yaklaşımdır (Bozkurt, 2017: 51).

Kamu kurum ve kuruluşlarınca yönetilmesi gereken performansın; insan kaynağının bireysel olarak (bireysel performans), çeşitli amaçlarla oluşturdukları takımlar açısından (takım performansı) ve üretime katılan tüm unsurlar açısından (kurumsal performans) üç ayrı noktada odaklandığını ifade edebiliriz (Bilgin, 2004: 43). Bu çalışmanın konusu bakımından bireysel performans değerlendirmesi ve takım performans değerlendirmesi önem arz etmektedir. Çünkü iç denetim birimlerinde iç denetçilerin bireysel performansları yanında birim olarak takım performansları da değerlendirmeye tabi tutulabilir. Aşağıda DSİ İç Denetim Biriminin Performans Değerleme Süreci Esasları analiz edilerek değerlendirme yapılmıştır.

2. DSİ İÇ DENETİM BİRİMİ PERFORMANS DEĞERLEME SÜRECİ ESASLARI

DSİ İç Denetim Birimi Performans Değerleme Süreci Esasları yedi ana bölüm altında alt bölümlerle düzenlenmiştir. Söz konusu Performans Değerleme Süreci Esasları aşağıda incelenmiş ve öneriler geliştirilmiştir.

2.1. Amaç, Yürürlük, Uygulama

Giriş bölümünde ilk olarak İç Denetim Birimi Başkanlığı performans değerlemesi ile ilgili bu düzenlemenin iç denetçilerin görevlerinde üstün performans göstermeleri amacıyla İç Denetim Birimi Başkanlığınca hazırlanarak, Genel Müdürün onayı ile yürürlüğe gireceği ifade edilmiştir. 27.11.2014

tarihinde DSİ Genel Müdürünün oluru ile yürürlüğe giren performans değerlendirme süreci esaslarında daha sonra İç Denetim Birimi Başkanlığı tarafından küçük değişiklikler yapılmış ancak bu küçük değişikliklerden sonra bildiğimiz kadarıyla DSİ Genel Müdürünün onayına tekrar sunulmamıştır. Üst yöneticinin onayından geçirilmeden değişiklik yapılmaması gerekir. Zira hem performans değerlendirme süreci esaslarında bu husus vurgulanmış, hem de performans değerlemesi gibi önemli bir konunun kurumların üst yöneticileri tarafından onaylanan bir modelle yapılması uygun olacaktır.

Performans değerlendirme süreci esaslarına göre İç Denetim Birimi Başkanı, her yılın ilk üç ayı içinde önceki yıl ile ilgili olarak genel olarak İç Denetim Biriminin ve bireysel olarak iç denetçilerin performansını bu düzenlemedeki kural ve yöntemlerle analiz edecektir. Ayrıca belirlenen bir günde bütün iç denetçilerin katılımının sağlandığı bir toplantı yaparak performans değerlendirme sonuçlarını iç denetçilerle paylaşacağı belirtilmiştir. Bu değerlendirme sonuçlarının sınırlı olarak paylaşılmaması gerekir. Yani değerlendirme ile ilgili çalışma kağıtları şeffaf bir şekilde iç denetçilerle paylaşılmalı, böylece her bir iç denetçi değerlemenin performans değerlendirme süreci esaslarına göre yapıldığından emin olmalı ve değerlemede hata olup olmadığını kontrol ederek gerekirse itiraz süreci işletilmelidir. Performans değerlendirme süreci esaslarında bu konunun açıkça ifade edilmesi yerinde olacaktır.

Performans değerlemesi ile ilgili belirlenen ölçüt ve göstergelerin yol gösterici olarak kullanılması, zira makul gerekçelerle söz konusu ölçüt ve göstergelere uygunluk göstermeyen durumlarla karşılaşılacağı, bu durumlarda performans değerlendirmeyle ilgili çalışma kağıtlarında aykırılıklarla ilgili açıklama yapılacağı belirtilmiştir. Bu husus önemlidir. Çünkü kimi durumlarda iç denetçilerin çalışma şartları farklılık arz edebilir ve bu farklılıklar, önceden belirlenmiş performans değerlendirme süreci esasları ile ölçmeye uygun olmayabilir. Örneğin yeni atanan iç denetçilerin iç denetçilikte geçirdikleri çalışma süresinin bir yıldan daha az olması durumu, bazı iç denetçilerin idari görevle görevlendirilmesi veya bazı iç denetçilerin uzun süre alabilecek özel bir iç denetim faaliyeti ile görevlendirilmesi gibi durumlarda performans değerlendirme süreci esaslarının şablon olarak uygulanması haksız sonuçlara yol açabilecektir. Böyle durumlarda çalışma kağıtlarında söz konusu aykırılık ile ilgili açıklama yapılmalıdır.

2.2. İşin Analizi

İş analizi bölümünde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde işin özeti, iç denetçilerin görev ve yetkileri, sorumlulukları, nitelikleri ve atanması hakkında bilgiler verilmiştir. Ayrıca iç denetim faaliyetlerinde çaba çeşidinin çok büyük ölçüde zihinsel çaba gerektirdiği, inşaat projelerini yerinde görmek gibi bedensel çaba gerektiren durumlar da olabildiği ifade edilmiştir. Yine inisiyatif kullanma, yenilik getirme ve çalışma koşulları ile ilgili açıklamalar yapılmıştır.

İşin analizi, geliştirilecek performans değerlendirme süreci esasları için önemli bir adımdır. Zira bu safhada ne yapılıyor, nasıl yapılıyor, yetki ve sorumluluklar neler, bu iş için hangi niteliklere sahip olunmalı, ihtiyaç duyulan araç ve gereçler ve faaliyet sonucunda elde edilmesi beklenen iyileştirmeler belirlenmektedir.

2.3. İş Ölçümü

İş ölçümü, işlerin yapılma aşaması ve yapılma zamanı açısından irdelenme olarak ifade edilmiştir. Bu sebeple iş hareketleri ölçümü ve iş süre ölçümü yapılmıştır.

İş hareketleri ölçümü ile ilgili olarak iş akım şeması çıkarılmıştır. Üç yıllık denetim planı ve yıllık denetim programı kapsamında yapılan iç denetim faaliyetleri kapsamında; denetim faaliyetleri, danışmanlık faaliyetleri, eğitim faaliyetleri, izleme faaliyetleri, denetim gözetim sorumluluğu faaliyetleri ve yönetim faaliyetleri olarak açıklamalar yapılmıştır.

İş akım şeması aşağıdaki gibi oluşturulmuştur:

1-Üç yıllık denetim planının hazırlanması veya revizesi

2-Yıllık denetim programının hazırlanması

3-Verilen görev danışmanlık, eğitim vermek veya almak, izleme görevi, denetim gözetim sorumluluğu görevi, yönetim görevi ya da dış değerlendirme veya iç değerlendirme görevi ise;

Verilen sürede görevin tamamlanması ve hazırlanan danışmanlık veya dış değerlendirme raporunun ilgili yerlere gönderilmesi.

-Verilen görev denetim görevi ise;

4-Öncelikle denetim amaç ve hedeflerinin belirlenmesi

5-Denetlenen birim ve süreçler hakkında ön çalışma yapılarak bilgi-belge toplanması

6-Potansiyel sorunlu alanlar belirlenerek görev iş programı ve eki risk kontrol matrisinin hazırlanarak birim başkanına onaylatılması

7-Denetim açılış toplantısının yapılması

8-Saha çalışmasına başlanılarak denetim testlerinin uygulanması

9-Denetim testleri sonucunda çalışma kağıtları düzenlenmesi ve denetim gözetim sorumlusu ile birlikte paraflanması

10- Tespit edilen bulgular ve geliştirilen öneriler için bulgu formalarının düzenlenmesi ve denetim gözetim sorumlusu ile birlikte paraflanması

11-Bulgu paylaşım formlarının denetlenen birim yöneticisine gönderilmesi yoluyla bulguların paylaşımı

12-Kapanış Toplantısı

13-Denetlenen birim yöneticisinin belirlenmiş süre içinde bulgu paylaşım formlarındaki ilgili yerlere bulguya ve/veya öneriye katılıp katılmadığı ve bulgunun önem düzeyi konusundaki görüşünü yazarak bildirmesi

14-Denetim raporunun hazırlanması ve İç Denetim Birimi Başkanı aracılığıyla üst yöneticiye gönderilmesi

15-Üst yöneticinin onayını müteakip dağıtım listesine göre denetim raporunun ilgili birimlere İç Denetim Birimi Başkanı aracılığıyla gönderilmesi

16-Denetim raporundaki bulguların izlemeye alınması

İş akım şemasında faaliyetlerin başından sonuna silsile olarak akışı özetlenmektedir. Dikkati çeken husus iş akım şemasının denetim ve danışmanlık faaliyetleri kapsamında oluşturulduğudur. Ancak eğitim faaliyetleri, denetim gözetim sorumluluğu faaliyetleri ve yönetim faaliyetleri ihmal edilmiştir. Bu

bir eksikliktir. Zira bu faaliyetler de iç denetim faaliyetleri içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. İyi bir iş akım şeması iç denetim faaliyetinin tüm unsurlarını kapsamalıdır.

İş süre ölçümü ise; denetim (Tablo 1), danışmanlık (Tablo 2), eğitim (Tablo 3), izleme görevi (Tablo 4) ve denetim gözetim sorumluluğu (Tablo 5) faaliyetleri için ayrı ayrı hesaplanmıştır. Bu hesaplamada geçmiş yıllardaki faaliyetlerde gözlenen süreler göz önüne alınarak standart işler için ortalama bir süre tahmin edilmiş olup, işlerin kapsamındaki artış veya azalış gibi faktörlerle karşılaşıldığında bu sürelerde farklılıklar görülebileceği ifade edilmiştir.

Böyle sıra dışı işlerle karşılaşıldığında durum açıklaması yapılmalı ve performansa etkisinin ölçümü için çözüm üretilmelidir. Üretilen çözümler hakkaniyete uygun olmalıdır. Bu yüzden bu gibi durumlar için geliştirilecek çözümler katılımcı bir yaklaşımla tüm iç denetçilerin değerlendirmelerine yer verilerek çalışma kağıtları ile tevsik edilmelidir.

Tablo 1: Denetim Faaliyetleri Ortalama İş Süre Ölçümü

Denetim amaç ve hedeflerinin belirlenmesi	1 İş Günü
Bilgi toplama/ön araştırma	17 İş Günü
Açılış Toplantısı	1 İş Günü
Görev iş programının hazırlanması	5 İş Günü
Potansiyel sorunlu alanların belirlenmesi	5 İş Günü
Denetim testlerinin uygulanması	28 İş Günü
Bulguların oluşturulması ve önerilerin geliştirilmesi	5 İş Günü
Bulguların denetlenen birim ile paylaşılması	1 İş Günü
Kapanış toplantısı	1 İş Günü
Denetlenen birim yöneticisinin bulgular ve öneriler hakkındaki görüşlerinin alınması	4 İş Günü
Denetim raporunun hazırlanması ve onay için İç Denetim Birimi Başkanı aracılığıyla Üst Yöneticiye sunumu	10 İş Günü

TOPLAM SÜRE	78 İş Günü X 8 Saat X 7 Kişi= 4368 Saat X Ortalama 2 Denetim Sayısı=8736 Saat
--------------------	--

Tablo 2: Danışmanlık Faaliyetleri Ortalama İş Süre Ölçümü

Danışmanlık görevinin İç Denetçiye bildirilmesi ile görev kapsamı hakkında bilgi-belge toplama ve ön araştırma	2 İş Günü
Konu hakkında araştırmaları detaylandırma	10 İş Günü
Danışmanlık raporunun hazırlanması ve onay için İç Denetim Birimi Başkanı aracılığıyla Üst Yöneticiye sunumu	5 İş Günü
TOPLAM SÜRE	17 İş Günü X 8 Saat X 9 Kişi= 1224 Saat

Tablo 3: Eğitim Faaliyetleri Ortalama İş Süre Ölçümü

Eğitim verilmesi ya da eğitim alınması süresi	17 İş Günü
TOPLAM SÜRE	17 İş Günü X 8 Saat X 9 Kişi=1224 Saat

Tablo 4: İzleme Görevi Faaliyetleri Ortalama İş Süre Ölçümü

Raporlardaki bulguların izlenmesi faaliyetleri için ihtiyaç duyulan süre	7 iş günü
TOPLAM SÜRE	7 İş Günü X 8 Saat X 9 Kişi= 504 Saat

Tablo 5: Denetim Gözetim Sorumluluğu Faaliyetleri Ortalama İş Süre Ölçümü

Denetim gözetim sorumluluğu faaliyetleri için ihtiyaç duyulan süre	10 iş günü
TOPLAM SÜRE	10 İş Günü X 8 Saat X 9 Kişi=720 Saat

2.4. İş Tasarımı

İş tasarımı bölümünde; iş analizi ve iş ölçümü bilgilerine göre İç Denetim Birimi için en uygun iş tasarımının iş havuzu oluşturulması sonucuna varılmıştır. Bu sonuç, doğru bir yaklaşımdır. Zira performans değerlendirme süreci esaslarında da belirtildiği gibi iç denetçiler iç denetim alanında yetkin sertifikalı kişiler olup, iç denetim konusunda uzmanlık bilgisine sahip kişilerden oluşmaktadır. Dolayısıyla iş havuzu oluşturulması sonucu benzer niteliklere sahip iç denetçiler her türlü iç denetim faaliyetlerinde görevlendirilebilecektir. Ancak iş dağıtımında bazı farklı mesleki tecrübelere sahip olan iç denetçilerin mesleki tecrübelerinin, yetkin oldukları alanların ve sertifika derecelerinin dikkate alınacağı ifade edilmiştir. Azami performans gösterilmesi bakımından iş havuzu oluşturulması yararlı sonuçlar doğuracaktır. Böylece hiçbir iç denetçi atıl pozisyonunda bulunmayacaktır.

2.5. Performans Ölçütleri

Bu bölümde; iç denetçilerin görev tanımından hareketle aşağıdaki performans ölçütleri belirlenmiştir.

- İnsan Kaynakları Performans Ölçütü
- Etkililik Performans Ölçütü
- Kalite Performans Ölçütü
- Verimlilik Performans Ölçütü
- Raporlama Performans Ölçütü

Performans ölçütleri ve aşağıda incelenen performans göstergeleri detaylandırılabilir. Ancak detaylandırıldığı ölçüde değerlendirme güçlüğü olacaktır. Maliyet etkinlik daima göz önüne alınmalıdır. Ayrıca bir performans değerlendirme sürecinin yüzde yüz doğru sonucu göstermesi çoğu zaman mümkün değildir. Bu sebeple önemli oranda doğru sonuca yaklaşılması aranmalıdır. Bu da değerlendirme sonuçlarının hakkaniyete uygunluk açısından değerlendirilmesini gerektirir. Yani ortaya çıkan değerlendirme sonuçları değerlemeye tabi tutulan tüm iç denetçilerin görüşüne sunulmalı ve hakkaniyete uygun sonuç çıkıp çıkmadığı tartışılmalıdır. Sıra dışı görevler ve diğer bazı sıra dışı durumlarla karşılaşılabilen unutulmamalıdır. Bu durumlarda aykırılıklar açıklanmalı ve yeniden değerlendirme için çözümler üretilmelidir. Unutulmamalı ki, performans değerlemesi en başta çalışanların yüksek performans göstermelerini teşvik için yapılmaktadır. Ancak hakkaniyete

uygun olmayan sonuçlar doğuran performans değerlemesi çalışma barışını bozar ve performans düşüklüğünün baş müsebbibi olabilir.

2.6. Performans Göstergeleri

Bu bölümde; iç denetçilerin bireysel performanslarının ölçülmesi ve bir ekip (takım) olan İç Denetim Biriminin takım performanslarının değerlendirilmesi için aşağıdaki performans göstergeleri belirlenmiştir.

2.6.1. İnsan Kaynakları Ölçütü Performans Göstergeleri

Dört adet performans göstergesi belirlenmiş olup aşağıda incelenmiştir.

➤ İç denetçilerin denetim tecrübesi (yıl)

Her biri iç denetçinin denetim tecrübesinin bireysel olarak değerlendirileceği, ayrıca iç denetçilerin toplam denetim tecrübesi/toplam iç denetçi sayısı formülü kullanılarak elde edilen oranın analiz edilerek değerlendirme yapılacağı ifade edilmiştir.

Denetim tecrübesi performans için önemli bir faktördür. Zira yetkinlik, süre ve kalite açısından denetim faaliyetlerini olumlu etkileyebilmektedir. Ancak İDKK tarafından yayınlanan Kamu İç Denetçi Sertifikasının Derecelendirilmesine İlişkin Usul ve Esasların 5. ve 6. maddelerinde A1, A2, A3 ve A4 şeklindeki sertifika derecelendirmesi, iç denetçilerin çalışma süreleri ve çalışma performansları ile harmanlanarak oluşturulmuştur. İDKK'nın bu konudaki yönteminin daha sağlıklı olduğunu, iç denetim birimlerinin performans değerlendirme süreci esaslarını oluştururken bu gösterge için İDKK'nın yöntemine benzer bir yaklaşımla gösterge belirlemelerinin daha uygun olacağını söyleyebiliriz.

➤ Denetim programında yer alan eğitim süresi (saat/iç denetçi)

Her bir iç denetçinin yetkinliğini koruması ve mesleki gelişimini sürdürmesi için yıllık denetim programında yeterli sürenin eğitim için ayrılacağı, her bir iç denetçinin en az yılda 40 saat eğitim almasının sağlanması gerektiği, ayrıca iç denetçilerin kurum personeline yönelik vereceği eğitim sürelerinin de toplam sürenin hesabında dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Burada dikkati çeken husus denetim programının iç denetim birimi

başkanlığınca hazırlandığı ve üst yönetici tarafından onaylanma mecburiyeti gerçeğinin ihmal edilmiş olmasıdır. Herhangi bir iç denetçinin tek başına denetim programını etkileme gücü uygulamada oldukça sınırlıdır. Dolayısıyla denetim programına konulacak eğitim süresi herhangi bir iç denetçinin bireysel performansının değerlemesinde dikkate alınırca çok doğru olmayabilir. Zira iç denetçinin kendi çabası ile elde edilecek bir performans unsuru değildir. Ancak iç denetim biriminin takım performansının belirlenmesinde bir ölçüde hakkaniyete uygun olabilir, ancak nihai olarak denetim programının üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe girecek olması gerçeği göz önüne alındığında takım performansının belirlenmesinde de çok sınırlı paya sahip olması gerektiği düşünülebilir.

➤ Alınan ve personele verilen eğitim sürelerinin denetim programında yer alan eğitim sürelerine oranı

Alınan/personele verilen eğitim sürelerinin denetim programında yer alan eğitim sürelerine oranının analiz edileceği, hedeften sapmaların değerlendirileceği, gerekirse yeni yılda telafisi sağlanacağı ifade edilmiştir.

Denetim programına yazılan eğitim süreleri uygulamada gerçekleşmelidir. Ancak burada iç denetçilerin bireysel tutumlarının önemli olduğu kadar, kendilerine eğitim verilmesi/verdirilmesi genellikle iç denetim birimi başkanları ve üst yöneticinin takdirindedir. Dolayısıyla bu konu performans değerlendirme süreci esaslarında açıklığa kavuşturulmalı ve iç denetçilere yıl içinde belirli bir süre eğitim alma hakkı güvenceye kavuşturulmalı ve teşvik edilmelidir. Aksi takdirde eğitim alma ve verme ile görevlendirilmeyen iç denetçilerin bu sebeple bir de düşük performans gösterdiği sonucuna varmak hakkaniyete uygun olmayacaktır.

➤ Uluslararası sertifika sahibi olan iç denetçiler

Uluslararası sertifika sahibi olan iç denetçilerin sayısı ve oranının analiz edileceği ifade edilmiştir.

İç denetçilerin yetkinliğinin göstergelerinden biri de iç denetim faaliyeti ile ilgili uluslararası sertifika sahibi olmalarıdır. Bu husus İDKK tarafından da teşvik edilmektedir. Nitekim, Kamu İç Denetçi Sertifikasının Derecelendirilmesine İlişkin Usul ve Esasların 5. Maddesinin son fıkrasında, uluslararası geçerliliği olan CIA (Certified Internal Auditor), CISA (Certified Information System Auditor), CCSA

(Certified Control Self Assessment) ve CGAP (Certified Government Auditing Professional) sertifikalarından birini alan iç denetçiye bir defaya mahsus olmak üzere, üçüncü fıkrada belirtilen süreler aranmaksızın bir üst derece sertifika verileceği belirtilmiştir. Bu sebeple performans değerlendirme süreci esaslarında da bunun bir performans göstergesi olarak belirlenmiş olması yerinde bir uygulamadır. Ayrıca yüksek lisans ve doktora da performans göstergesi olarak belirlenmelidir.

2.6.2. Etkililik Ölçütü Performans Göstergeleri

Dört adet performans göstergesi belirlenmiş olup aşağıda incelenmiştir.

➤ Önem düzeyi kritik veya yüksek bulguların sayısı

Kurum için yüksek değer katan önem düzeyi kritik veya yüksek olarak belirlenmiş bulguların sayısı üzerinde değerlendirme yapılacağı ifade edilmiştir.

Ancak bir bulgunun önem düzeyinin kritik ve yüksek olması neye göre belirlenecektir. İDKK'nın yayınladığı Kamu İç Denetim Rehberinde bulgunun önem düzeyi konusundaki açıklamalar genel ifadeler barındırmakta ve bu konuda, denetim gözetim sorumlusu ile iç denetim birimi başkanının belirleyici olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca bulgu paylaşım formunda denetlenen birime, bulgunun önem düzeyine katılıp katılmadığı sorulmaktadır. İDKK'nın Kamu İç Denetim Rehberinde bulgunun önem düzeyi konusunda denetlenen birimin görüşü ile diğer iç denetçilerin görüşü alınarak katılımcı bir yaklaşımla sonuca varılması yönünde düzenleme yapılırsa daha sağlıklı olabilirdi. Böylece diğer iç denetçilerin de bulguların olgunlaşması safhasında katkıları sağlanmış olurdu.

➤ Raporlara yazdığı bulguların sayısı

Bir yıl içinde iç denetçilerin düzenlediği raporlara yazdığı bulguların sayısı üzerinde değerlendirmeler yapılacağı ifade edilmiştir.

Burada bulgu sayısının her zaman doğru bir performans göstergesi olamayacağını ifade edebiliriz. Çok kapsamlı bir denetim faaliyeti yapan ancak çok düzenli bir süreci denetleyen bir iç denetçi çok az bulguya ulaşabilir veya hiç bulgu elde edemeyebilir. Bu durumda düşük performans gösterdiği sonucuna varmak yanlış olacaktır. Bu sebeple bu gösterge sorgulanmaya ve geliştirilmeye muhtaçtır.

➤ Denetimler sonucunda tespit edilen kamu zararı veya sağlanan tasarruflar

Bir yıl içinde iç denetçilerin düzenlediği raporlara yazdığı tespit edilen kamu zararı veya sağlanan tasarruflarla ilgili bulgu sayısı üzerinde değerlendirmeler yapılacağı ifade edilmiştir.

Tespit edilen kamu zararı veya sağlanan tasarruflar somut göstergelerdir. Bu göstergenin belirlenmesinin yerinde olduğu sonucuna varılmıştır.

➤ Önerilerin uygulanması neticesinde iyileştirilen süreçler

Bir yıl içinde iç denetçilerin düzenlediği raporlara yazdığı önerilerin uygulanması neticesinde iyileştirilen süreçlerle ilgili bulgu sayısı üzerinde değerlendirmeler yapılacağı ifade edilmiştir.

Önemli bir göstergedir. Çünkü uygulamada düzeltici bir işlev görmeyen bulgular, sadece bulgu olarak kalmakta, denetlenen birimlere ve kuruma bir değer katmamaktadır. Ancak önerilerin gerçekleşmesi ile süreçler iyileştiği ölçüde iç denetim faaliyeti somut olarak amacına hizmet edecektir.

2.6.3. Kalite Ölçütü Performans Göstergeleri

İki adet performans göstergesi belirlenmiş olup aşağıda incelenmiştir.

➤ Denetçi Değerlendirme Formu

İç Denetim Birimi Başkanı tarafından her yılın sonunda doldurulan Denetçi Değerlendirme Formundaki “Çok İyi” 4, “İyi” 3, “Orta” 2 ve “Yetersiz” 1 olarak göz önüne alınarak ortalaması üzerinde değerlendirme yapılacağı ifade edilmiştir.

Burada iç denetim birim başkanının objektifliği ve yetkinliği önemlidir. Objektif bir değerlendirme yapabilirse ve değerlendirme konusunda yetkinliği şüphe götürmüyorsa sorun yoktur. Ancak subjektif unsurların devreye girmeyeceğini garanti edemeyiz. Ayrıca iç denetim birim başkanlarının ne kadar yetkin oldukları konusu da değerlendirme formuna olumlu veya olumsuz yansiyabilecektir. Burada Denetçi Değerlendirme Formunun iç denetim birimi başkanlarınca doldurulması yerinde bir uygulama mı, tartışılabilir. Gerek iç denetçilerin gerekse de iç denetim birimi başkanlarının (iç denetim birimi başkanları da esasen iç denetçidir) değerlendirildiği yeni bir form İDKK tarafından

oluşturulabilir. Bu değerlendirmelerin tüm iç denetçilerin katılımıyla yapılmasının daha uygun olacağını söyleyebiliriz.

➤ Denetlenen birimlerin memnuniyet seviyesi

İç Denetim Birimi Başkanı tarafından, her denetimin sonunda denetlenen birim yöneticisinden Denetim Değerlendirme Formunu doldurması isteneceği, Denetim Değerlendirme Formlarındaki ortalama puanlar üzerinde değerlendirme yapılacağı ifade edilmiştir.

IDKK'nın yayınladığı Kamu İç Denetim Rehberinde, denetlenen birimlerin dolduracağı Denetim Değerlendirme Formunun objektifliğinin iç denetim birimi başkanı tarafından değerlendirilmesine, aykırı durumlarda tüm iç denetçilerin katılımı ile değerlendirme yapılmasına, gerektiğinde üst yöneticinin görüşüne sunulmasına imkan tanıyan düzenleme yapılabilir.

2.6.4. Verimlilik Ölçütü Performans Göstergeleri

Dört adet performans göstergesi belirlenmiş olup aşağıda incelenmiştir.

➤ Tamamlanan denetim sayısı

Tamamlanan denetim sayısının her bir iç denetçi için bireysel olarak değerlendirileceği, ayrıca *tamamlanan toplam denetim sayısı/iç denetçi sayısı* formülü kullanılarak elde edilen oranın analiz edileceği ve değerlendirme yapılacağı ifade edilmiştir.

Verilen denetim görevlerinin hemen hemen aynı ölçüde çaba harcayacak kapsamda olması halinde bu gösterge işlevini koruyacaktır. Çok kapsamlı veya tersine çok az çaba sarf edecek kapsamda denetim görevleri olabilecektir. Bu gibi aykırılıklar açıklanmalı, hakkaniyete uygun çözümler üretilmelidir.

➤ Tamamlanan danışmanlık sayısı

Tamamlanan danışmanlık sayısının her bir iç denetçi için bireysel olarak değerlendirileceği, ayrıca *tamamlanan toplam danışmanlık sayısı/iç denetçi sayısı* formülü kullanılarak elde edilen oranın analiz edileceği ve değerlendirme yapılacağı ifade edilmiştir.

Burada da tamamlanan denetim sayısı göstergesinde açıklandığı gibi,

görevin kapsamı önemli olmaktadır.

➤ Denetim Gözetim Sorumlusu olarak görev alınan denetim sayısı

Denetim Gözetim Sorumlusu olarak görev alınan denetim sayısı her bir iç denetçi için bireysel olarak değerlendirileceği, ayrıca *denetim gözetim sorumlusu olarak görev alan iç denetçi sayısı/toplam iç denetçi sayısı* formülü kullanılarak elde edilen oranın analiz edileceği ve değerlendirmesi yapılacağı ifade edilmiştir.

Ancak denetim gözetim sorumlusu olmak, görevlendirmeyi gerektirmektedir. Bu sebeple denetim gözetim sorumlusu olmak isteyen ve bunun için yetkin olan iç denetçilere bu görev objektif olarak veriliyorsa bu gösterge bir anlam ifade edecektir. Performans değerlendirme süreci esaslarında bu hususun açıklığa kavuşturulması gerekir.

➤ Planlanan denetim/danışmanlık sürelerinin gerçekleşen denetim/danışmanlık sürelerine oranı

Planlanan denetim/danışmanlık sürelerinin gerçekleşen denetim/danışmanlık sürelerine oranı, varsa sapmaların nedeni ve alınması gereken önlemler üzerinde değerlendirmeler yapılacağı ifade edilmiştir.

Yerinde bir gösterge olduğu düşünülmektedir. Ancak verilen sürelerin yeterli olmasına dikkat edilmelidir.

2.6.5.Raporlama Ölçütü Performans Göstergeleri

İki adet performans göstergesi belirlenmiş olup aşağıda incelenmiştir.

➤ Yıl içinde düzenlenen rapor sayısı

Yıl içinde düzenlenen denetim/danışmanlık rapor sayısının her bir iç denetçi için bireysel olarak değerlendirileceği, ayrıca *yıl içinde düzenlenen toplam denetim ve danışmanlık rapor sayısı/toplam iç denetçi sayısı* formülü kullanılarak elde edilen oranın analiz edileceği ve değerlendirme yapılacağı ifade edilmiştir.

Tamamlanan denetim sayısından farklı olarak bu göstergeye yer verilmiştir. Çünkü bir denetimde birden fazla rapor çıkma durumları olabilmektedir.

➤ İyi uygulama örneğine yer verilen rapor sayısı

Yıl içinde düzenlenen raporlarda iyi uygulamalara yer verilen rapor sayısının her bir iç denetçi için bireysel olarak değerlendirileceği, ayrıca *yıl içinde düzenlenen ve iyi uygulamalara yer verilen rapor sayısı/toplam iç denetçi sayısı* formülü kullanılarak elde edilen oranın analiz edileceği ve değerlendirme yapılacağı ifade edilmiştir.

İç denetim faaliyeti sadece eleştiren, hataları tespit eden bir faaliyet değil, aynı zamanda diğer birimlere ve süreçlere örnek olması açısından iyi uygulama örneklerini de tespit eden bir faaliyettir. Dolayısıyla bu göstergenin uygun olduğu düşünülmektedir.

2.7. Puanlama ve Ödül

Aşağıda görüldüğü üzere DSİ İç Denetim Birimi Performans Değerleme Süreci Esaslarının bu bölümünde her bir ölçüte ait performans göstergeleri esas alınarak puanlama yapılmıştır. Ancak gerek verilen puanlar, gerek puanlama kıstası tartışılabilir ve her bir iç denetim biriminin kurumlarındaki çalışma şartlarına uygun olarak farklı bir şekilde belirlenebilir.

2.7.1. İnsan Kaynakları Ölçütü Performans Göstergeleri (20 Puan)

Bu göstergeler için aşağıdaki gibi puanlama yapılmıştır.

➤ İç denetçilerin denetim tecrübesi (yıl) (5 puan)

En az 3 yıl veya daha fazla iç denetim tecrübesi olan iç denetçiye 5 puan verileceği, 3 yıldan az iç denetim tecrübesi olan iç denetçiler için 3 yıla orantı yapılarak puanı hesaplanacağı ifade edilmiştir.

➤ Denetim programında yer alan eğitim süresi (saat/iç denetçi) (5 puan)

Denetim programında en az 40 saat eğitim alması planlanan her bir iç denetçiye 5 puan verileceği, daha az eğitim süresi planlanması halinde 40 saate orantı yapılarak puan hesabı yapılacağı ifade edilmiştir.

➤ Alınan ve personele verilen eğitim sürelerinin denetim programında yer alan eğitim sürelerine oranı (5 puan)

Bu orantının %100 ve üzeri olanlar için 5 puan verileceği, daha az oranlarda ise orantı yönteminden yararlanılarak verilecek puan hesaplanacağı

ifade edilmiştir.

- Uluslararası sertifika sahibi olan iç denetçiler (5 puan)

Uluslararası sertifika sahibi iç denetçilere 5 puan verileceği ifade edilmiştir.

2.7.2. Etkililik Ölçütü Performans Göstergeleri (20 Puan)

Bu göstergeler için aşağıdaki gibi puanlama yapılmıştır.

- Önem düzeyi kritik veya yüksek bulguların sayısı (5 puan)

Önem düzeyi kritik veya yüksek bulguların sayısı 4 ve üzeri olan iç denetçilere 5 puan verileceği, önem düzeyi kritik veya yüksek bulgu sayısı daha az olan iç denetçilere verilecek puanın orantı yöntemiyle hesaplanacağı ifade edilmiştir.

- Raporlara yazdığı bulguların sayısı (5 Puan)

Raporlara yazdığı bulgu sayısı 10 ve üzeri olan iç denetçilere 5 puan verileceği, bulgu sayısı daha az olan iç denetçilere verilecek puanın orantı yöntemiyle hesaplanacağı ifade edilmiştir.

- Denetimler sonucunda tespit edilen kamu zararı veya sağlanan tasarruflar (5 Puan)

Kamu zararı tespit edilen veya tasarruf sağlamaya ilişkin bulgu sayısı en az 1 olan iç denetçilere 2,5 puan, bulgu sayısı 2 ve üzeri olan iç denetçilere 5 puan verileceği ifade edilmiştir.

- Önerilerin uygulanması neticesinde iyileştirilen süreçler (5 Puan)

Önerilerin uygulanması neticesinde iyileştirilen süreçlerle ilgili bulgu sayısı 5 ve üzeri olan iç denetçilere 5 puan verileceği, iyileştirilen süreç sayısı daha az olan iç denetçilere verilecek puanın orantı yöntemiyle hesaplanacağı ifade edilmiştir.

2.7.3. Kalite Ölçütü Performans Göstergeleri (20 Puan)

Bu göstergeler için aşağıdaki gibi puanlama yapılmıştır.

➤ Denetçi Değerlendirme Formu (10 puan)

İç Denetim Birimi Başkanı tarafından her yılın sonunda doldurulan Denetçi Değerlendirme Formundaki “Çok İyi” 4 olarak, “İyi” 3 olarak, “Orta” 2 olarak ve “Yetersiz” 1 olarak göz önüne alınarak ortalaması üzerinde değerlendirme yapılacağı ifade edilmiştir. Ortalaması 3 ve üzeri olan iç denetçiye 10 puan, 2 ve üzeri olan iç denetçiye 5 puan verileceği belirtilmiştir.

➤ Denetlenen birimlerin memnuniyet seviyesi (10 puan)

Denetim değerlendirme formlarındaki değerlendirme ortalaması 3 ve üzerinde olan iç denetçilere 10 puan, 2 ve üzerinde olanlara 5 puan verileceği ifade edilmiştir.

2.7.4. Verimlilik Ölçütü Performans Göstergeleri (20 Puan)

Bu göstergeler için aşağıdaki gibi puanlama yapılmıştır.

➤ Tamamlanan denetim sayısı (5 puan)

Tamamlanan denetim sayısı 2 ve üzeri olan iç denetçilere 5 puan, sadece bir denetim görevini tamamlayan iç denetçilere 2,5 puan verileceği ifade edilmiştir.

➤ Tamamlanan danışmanlık sayısı (5 puan)

Tamamlanan danışmanlık sayısı 2 ve üzeri olan iç denetçiye 5 puan, sadece bir danışmanlık görevini tamamlayan iç denetçiye 2,5 puan verileceği ifade edilmiştir.

➤ Denetim Gözetim Sorumlusu olarak görev alınan denetim sayısı (5 puan)

Denetim gözetim sorumlusu olarak görev alınan denetim sayısı 2 ve üzeri olanlara 5 puan, yalnızca bir denetimde denetim gözetim sorumlusu olanlara 2,5 puan verileceği ifade edilmiştir.

➤ Planlanan denetim/danışmanlık sürelerinin gerçekleşen denetim/danışmanlık sürelerine oranı (5 puan)

%100 ve üzeri için 5 puan verileceği, daha az çıkan oran 5 sayısı ile çarpılarak verilecek puanın hesaplanacağı ifade edilmiştir.

2.7.5. Raporlama Ölçütü Performans Göstergeleri (20 Puan)

Bu göstergeler için aşağıdaki gibi puanlama yapılmıştır.

➤ Yıl içinde düzenlenen rapor sayısı (10 puan)

Düzenlenen denetim/danışmanlık rapor sayısı iki ve üzeri olanlara 10 puan, bir rapor düzenleyenlere 5 puan verileceği ifade edilmiştir.

➤ İyi uygulama örneğine yer verilen rapor sayısı (10 puan)

İyi uygulama örneğine yer verilen rapor sayısı iki ve üzeri olanlara 10 puan, yalnızca bir raporda iyi uygulama örneğine yer verenlere 5 puan verileceği ifade edilmiştir.

2.7.6. İlave Puanlar Verilmesi

İç değerlendirmede görev alan iç denetçilerin yukarıdaki yöntemle hesaplanan puanına ilave olarak 5 puan ekleneceği ifade edilmiştir. İç değerlendirme, İDKK tarafından yayınlanan KGGP gereği yapılmaktadır. Ancak iç değerlendirme görevi ile görevlendirme yapılmasında genel olarak iç denetim birimi başkanlarının inisiyatifi söz konusudur. Dolayısıyla inisiyatif kullanımında hakkaniyetin sağlanmasına dönük kontroller konulması yerinde olacaktır.

Dış değerlendirmede görev alan iç denetçilerin yukarıdaki yöntemle hesaplanan puanına ilave olarak 5 puan ekleneceği ifade edilmiştir. Dış değerlendirme İDKK tarafından yayınlanan KGGP gereği yapılmaktadır ve İDKK tarafından talep edilen yetkin iç denetçilere bu görev verilmektedir. Dolayısıyla kendi birimlerindeki iç denetim faaliyetleri dışında İDKK'nın talebi ile dış değerlendirme faaliyetinde görev alan iç denetçilerin ilave bir performans gösterdikleri doğrudur. Bu sebeple ilave puan verilmesi uygun olmuştur.

İç denetim biriminin dokümanlarının hazırlanmasına veya revizesine katkı sağlayan iç denetçilerin yukarıdaki yöntemle hesaplanan puanına ilave olarak İç Denetim Birimi Başkanı tarafından en fazla 5 puana kadar eklenebileceği ifade edilmiştir. Ancak burada da, iç değerlendirme görevi ile görevlendirme yapılması

konusu gibi, iç denetim birimi başkanlarının inisiyatifi söz konusudur. Dolayısıyla inisiyatif kullanma konusunda hakkaniyetin sağlanmasına dönük kontroller konulabilir.

Ayrıca, performans değerlemesi yapılan kişinin toplam performans puanının hiçbir şekilde 100 puanı aşamayacağı, ilave puanlar verilirken bu hususa dikkat edileceği de belirtilmiştir.

2.7.7. İç Denetim Birimi Başkanı ve Başkan Yardımcısının Performans Puanı

İç Denetim Birimi Başkanının performans puanının; *Puanı Hesaplanan İç Denetçilerin Toplam Performans Puanı/Puanı Hesaplanan Toplam İç Denetçi Sayısı* formülüyle hesaplanan puana 10 puan eklenerek hesaplanacağı ifade edilmiştir. Burada iç denetçilerin ne kadar birbirine yakın puan alması sağlanabilirse birim başkanının alacağı ilave puan dolayısıyla en yüksek performans gösteren kişi olması muhtemel olacaktır. Zira iç denetim birimi başkanı her bir iç denetçinin performansını yüksek tutmaya çalışmalı, adil görev dağılımı sağlamalıdır. Ancak 10 puan ilave verilmesinin yüksek olduğunu ifade edebiliriz. Çünkü bu durumda genellikle iç denetim birimi başkanı en yüksek puanı alan kişi olabilecektir. Ayrıca bu konuda tartışılması gereken başka bir husus ise iç denetim birimi başkanının performansının bu şekilde kestirme bir yöntem ile belirlenmesidir. Diğer iç denetçilerin performansının belirlenmesi yöntemi gibi detaylı bir şekilde belirleme yöntemi geliştirilirse daha sağlıklı olabilir.

İç Denetim Birimi Başkan Yardımcısının performans puanının; *Puanı Hesaplanan İç Denetçilerin Toplam Performans Puanı/Puanı Hesaplanan Toplam İç Denetçi Sayısı* formülüyle hesaplanacağı, ayrıca İç Denetim Birimi Başkanı tarafından 5-10 puan arası ilave puan verilebileceği ifade edilmiştir. Yukarıda iç denetim birimi başkanı puanının hesaplanmasına yönelik yapılan eleştirilerin bu konuda da geçerli olduğu ifade edilebilir.

2.7.8. İç Denetim Biriminin Takım Performans Puanının Hesaplanması

İç Denetim Biriminin takım performans puanının; *İç Denetçilerin Toplam Performans Puanı/Toplam İç Denetçi Sayısı* formülüyle hesaplanan puana en fazla 30 puan *sinerji etkisi puanı* eklenerek bulunacağı, ancak bu yöntemle

hesaplanacak puanın hiçbir şekilde 100 puanı geçemeyeceği, sinerji etkisi puanı verilirken bu hususa dikkat edileceği ifade edilmiştir. Ancak ilave 30 puana kadar sinerji etkisi puanı konusunda yeterli açıklama yapılmamıştır. Takım puanının hesaplanması için daha detaylı bir yöntem belirlenmesi uygun olacaktır.

2.7.9. Başarı Belgesi, Üstün Başarı Belgesi ve Ödül

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 122. maddesindeki “Başarı, üstün başarı değerlendirmesi ve ödül” ile ilgili düzenlemeye atıfta bulunulmuştur.

Bu Performans Değerleme Süreci Esaslarına göre, dolu iç denetçi kadro sayısının %25’ini geçmemek kaydıyla en yüksek performans puanını alan iç denetçilerin, başarı belgesi, üstün başarı belgesi ve ödül verilmesi ile ilgili 657 sayılı kanunun 122.maddesinden yararlanılacağı ifade edilmiştir. Aynı puanı alan birden fazla iç denetçi olması halinde iç denetçilikteki kıdem sırasına göre öncelik verileceği, iç denetçi dolu kadro sayısının %25’inin hesaplanmasında küsurat çıkması halinde tam sayıya tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Üstün performansın ödüllendirilmesi, teşvik edici bir unsurdur. Bu sebeple mevzuat sınırları içinde ödül mekanizmasının işletilmesi yararlı olacaktır.

SONUÇ

Kamu iç denetim birimlerinde mevzuat açısından performans değerlendirme süreci esasları oluşturmak zorunluluğu yoktur, ancak buna engel bir durum da bulunmamaktadır. Ayrıca, iç denetim birimlerinde söz konusu Performans Değerleme Süreci Esasları gibi bir performans değerlendirme sisteminin yürürlüğe konulması, iç denetim ile ilgili mevzuatın ruhuna uygun olacaktır. Bu sebeple tüm kamu iç denetim birimlerinde, DSİ İç Denetim Birimi Performans Değerleme Süreci Esasları bir model olarak ele alınıp geliştirilebilir. DSİ İç Denetim Birimi Performans Değerleme Süreci Esasları, yeni bir uygulama olması açısından bir başlangıçtır ve genelde iyi oluşturulmuştur, ancak yukarıda teferruatlı olarak açıklanan gelişime açık yönleri bulunmaktadır. DSİ İç Denetim Birimi bu modeli uyguladıkça, modelin aksayan yönlerini tespit ederek eksik hususları tamamlamalı ve geliştirmelidir. Ancak, her bir değişiklik üst yöneticinin onayından geçirilmelidir.

DSİ İç Denetim Biriminden başka, diğer kamu iç denetim birimleri de söz konusu Performans Değerleme Süreci Esaslarını geliştirebilirler. Zira modeli bizzat

uygulayacak ve sonuçlarını görececek olan i denetçiler bu modelin geliştirilmesinde aktif rol alabilirler.

DSİ İ Denetim Birimi Performans Değerleme Süreci Esaslarının analiz edildiği bu çalışma dolayısıyla, bu konuda akademik tartışmaların yoğunlaşması ve diğer kamu kurumlarının iç denetim birimlerinde de bu modele benzer performans değerleme süreci esaslarının geliştirilmesi çalışmalarının hız kazanması beklenmektedir.

Her bir yeni çalışma eskisinin üzerine ilave katkı sağlayabilir ve böylece daha başarılı bir performans değerleme modeline ulaşılabilir. İyi işleyen, etkin performans değerleme modeli ile kamu iç denetçileri ve kamu iç denetim birimleri daha yüksek performansa ulaşabilirler. Bunun sonucu ise başarılı bir iç denetim faaliyetidir. Başarılı iç denetim faaliyeti dolayısıyla kamu kurumlarında st yönetimler ve diğer birimler tarafından iç denetimin önemi daha iyi kavranacaktır. Bu durum ise kamu iç denetçilerine olumlu olarak yansıyacaktır.

KAYNAKÇA

Akal, Z. (2005). *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi-Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, MPM Yayını, Ankara, 2005

Bilgin, K. U. (2004). *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara

Bozkurt, P. (2017). *Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim ve Politikası: Bir Kamu Kurumu Örneğinde*, Gazi Kitabevi, Ankara

Drucker, P. F. (1954). *The Practice Of Management*, Harper&Brothers Publishers, New York, USA

Halis, M. ve Tekinkuş, M. (2013). Kamuda Performans Yönetimi, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınları, Ankara

Kebeli, A. (2012). *Kamu İç Denetiminde Kurumsal Performans Denetimi*, TODAİE Kamu Yönetimi Bölümü Yüksek Lisans Dönem Projesi, Ankara

Mathis, R. L., Jackson, J. H. (1991). *Personnel/ Human Resource Management*, West Publishing Company, St. Paul, USA

Palmer, M. J. (1993). *Performans Değerlendirmeleri*, (Çeviren Doğan Şahiner), Rota Yayınları, İstanbul

Oyman, S. (2009). *Stratejik Yönetim Sürecinde Performans Ölçümü ve Dengeli Sonuç Kartı Uygulaması: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İçin Bir Değerlendirme*, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, TCMB Muhasebe Genel Müdürlüğü

Kurumsal Dokümanlar ve Mevzuat:

DSİ Genel Müdürlüğü İç Denetim Birimi Başkanlığı Kalite Güvence ve Geliştirme Programı, Genel Müdür Tarafından Onay Tarihi: 21.05.2012

DSİ Genel Müdürlüğü İç Denetim Birimi Başkanlığı Performans Değerleme Süreci Esasları, Genel Müdür Tarafından Onay Tarihi: 27.11.2014

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, *Resmî Gazete*: 12.07.2006/26226

Kalite Güvence ve Geliştirme Programı, *Resmi Gazete*: 05.04.2016/29675

Kamu İç Denetçi Sertifikasının Derecelendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar, <http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KamulcDenetciSertifikasininDerecelendirilmesi.aspx>, (Erişim tarihi: 04.03.2018)

Kamu İç Denetim Rehberi, http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KiDR_v1.0.pdf, (Erişim tarihi: 04.03.2018)

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, (Erişim tarihi: 04.03.2018)

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>, (Erişim tarihi: 04.03.2018)



MERKEZİ İDARENİN TAŞRA YÖNETİMİNDE “DEVLETİN TEMSİL” VE “HÜKÜMETİ TEMSİL” KAVRAMLARI: KAPSAM VE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZ

Mehmet BOZTEPE*

Öz

Ülkemizde merkezi idarenin taşra örgütlenmesini şekillendiren temel yasa 5442 sayılı İl İdaresi Kanunudur. Valiyi, “İl genel idaresinin başı ve mercii (md.4)” olarak niteleyen Kanun, valinin hukuksal durumunu 9. maddesinde düzenlemiştir. Buna göre vali “İlde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.” Buna karşın Kaymakam, “ilçe genel idaresinin başı ve mercii olup, ilçede hükümetin temsilcisidir (md.27)”. Kanun metninde geçen “Devletin temsilcisi olmak” ve “hükümetin temsilcisi olmak” kavramları hukuken çok net ayrılabilen kavramlar olmadığı gibi hangi görevlerin devleti temsil, hangi görevlerin ise hükümeti temsil yetkisinden doğduğu tartışmaya açık bir konudur. Türk idare hukuku akademik araştırmalarında çok fazla üzerinde durulmayan bu konu hakkında İl İdaresi Kanunu ve konuyla ilgili diğer mevzuatta da açık bir bilgi yoktur. Bununla beraber Kanunda valiler için tanımlanan ayrı ayrı her Bakanın “siyasi yürütme vasıtası” ifadesinin nasıl yorumlanacağı da tartışmaya açıktır.

Anahtar Kelimeler; Merkezi Yönetim, Devleti Temsil, Hükümeti Temsil

* Dr. Şuhut Kaymakamı, mehmet.boztepe@icisleri.gov.tr

THE CONCEPTS OF “REPRESENTING THE STATE” AND “REPRESENTING THE GOVERNMENT” IN PROVINCIAL ADMINISTRATION OF CENTRAL GOVERNANCE: SCOPE AND COMPARATIVE ANALYSIS

ABSTRACT

The main Law forming the provincial organization of central administration in Turkey is the Law No: 5442 on Provincial Administration. The Law defining the governor as “The head and authority of Provincial general administration (Article 4)” regulates the legal status of governor in Article 9. Accordingly, the governor is the “Provincial Representative of the State and the Government and provincial representative of each Minister and the administrative and political executive instrument of them at provincial level.” On the other hand, District Governor is “the head and authority of general administration and represents the government in the district (Article 27)”. As the concepts cited in the Law text as “being representative of the State” and “being representative of the government” are not legally distinctive, the issue of which responsibilities rise from the authority of representation of the state and which ones from the representation of government is open to discussion. No clear information is found in Provincial Administration Law and in the other relevant legislations on this issue not being emphasized much in the academic studies regarding Turkish administrative law. In addition, how to interpret the statement related to governors as being “politically executive instrument” for each minister separately is also open to discussion.

Keywords; Central Administration, Representing the State, Representing the Government

Giriş

Türk idare hukukunda merkezi idarenin taşra yönetim sistemi Fransa’da Bonaparte’nin şekillendirdiği kapsayıcı valilik modelinden esinlenmiş bir şekilde Osmanlı Devletinden günümüze miras kalmıştır (Tosun, 1970: 5). Yetki genişliği ilkesinden hareketle devletin (merkezi idarenin) başkentte kullandığı tüm yetkiler il sınırları içerisinde valilik makamı özgüleştirilmiştir. Bu çerçevede vali hem devletin hem de hükümetin temsilcisi sıfatı ile donatılırken aynı zamanda ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olarak tanımlanmıştır. Merkez yönetimin tara teşkilatını şekillendiren 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda görev ve yetkileri valilere paralel olarak şekillendirilen kaymakamlar ise ilçe genel idaresinin başı ve merci olarak sadece “hükümetin temsilcisi” olarak belirlenmişlerdir. Kanunda vali ile kaymakamlar arası görev dağılımında oluşan sınırlı farklılıklar da kaymakamlara verilmeyen ve sadece valiye tanınan “devleti temsil” yetkisinden kaynaklanmaktadır.

Merkezi idarenin taşra teşkilatının anayasası kabul edilen İl İdaresi Kanununda vali ve kaymakamlara tanımlanan görevler başta olmak üzere hangi görevlerin “Devleti temsil” hangi görevlerin ise “hükümeti temsil” yetkisinden kaynaklandığı konusunda açık bir düzenleme yoktur. Bunun yanında “il genel idaresinin başı ve mercii” olan valinin ayrı ayrı her bakanlığın il deki temsilcisi olarak hangi görevlerinin idari, hangi görevlerinin ise siyasi yürütme vasıtası fonksiyonundan kaynaklandığına dair hukuken bir veri de yoktur. Bu konuda idare hukuku akademik literatüründe de yeterli çalışma yapılmadığı görülmüştür.

Bu kapsamda bu çalışma merkezi idarenin taşra yönetimi açısından kanunda geçen “devleti “temsil”, hükümeti ve ayrı ayrı her bakanlığı” temsil kavramları ile “idari ve siyasi yürütme sıfatları” kavramları açıklayarak, mülki idare amirleri açısından hangi yetki ve görevlerin hangi kavram tanımı içerisinde değerlendirilebileceğinin analizini hedeflemiştir. Üç ana başlıktan oluşan çalışmada ilk olarak dünyada merkezi idare teşkilatını şekillendiren kapsayıcı valilik ve sınırlı valilik modelinden hareketle devlet tüzel kişiliği le merkezi idarenin taşra teşkilatı arası hukuki ilişki tespit edilmiştir. İkinci bölümde kavram ve kapsam olarak “devleti temsil”, hükümeti ve ayrı ayrı her bakanlığı temsil” konusu, son bölümde ise kavram ve kapsam olarak “idari ve siyasi yürütme sıfatı” konusu analiz edilmiştir.

1.MERKEZİ İDARENİN TAŞRA TEŞKİLATININ HUKUKİ ÇERÇEVESİ

1.1. Devlet Tüzel Kişiliği ve Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı

Devlet, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan ve belirli bir siyasi iktidara sahip olan insanların oluşturduğu topluluktur (Gözler, 2017: 132). İnsan (millet), toprak (ülke) ve iktidar (egemenlik) unsurlarının birleşmesiyle bir araya gelen devlet, bu unsurların dışında kendine has bir varlıktır (Arsel, 1964:29). Devleti bu unsurlardan biriyle, özellikle insan unsuru ile karıştırmamak gerekir. Devleti yönetenler elbette ki gerçek kişilerdir ancak devlet, kendisini yöneten gerçek kişilerden ayrı bir hukuki tüzel kişiliğe sahiptir. (Okandan, 1968: 835). Aynı bir hukuk tüzel kişisi olarak devletin faaliyette bulunabilmesi için gerçek kişilerin dışında birtakım hukuki işlemler yapabilmesi, hak ve borç altına girebilmesi, mahkemeler karşısında davalı ve davacı olabilmesi gerekir (Gözler, 2018: 154). Devlet tüzel kişiliği adına iş ve işlemleri gerçek kişiler yerine getirir fakat kişilerin değişmesine karşın devlet adına yapılan işlemlerin baki kalması gerekir. İşte devlete verilen bu tüzel kişilik devletin devamlılığının sağlanması için gerekmektedir¹.

Bu açıdan özellikle Kara Avrupası ülkelerinde devlet bir tüzel kişi olarak kabul edilmiştir. Ülkemizde de devlete tüzel kişilik verilmiş ve Anayasanın çeşitli maddelerinde (md. 29/4, md. 82/1, md.128/1, md.161/1) “devlet ve diğer kamu tüzel kişilerine” atıfta bulunulmuştur (Gözler, 2018:154).

Türk hukukunda devlet, “merkezi idare²” olarak adlandırılmıştır³. Devlet idaresi, diğer bir deyimle merkezi idare; başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak ikiye ayrılır. Merkezi idarenin üstlendiği kamu hizmetleri başkent örgütünde planlanır ve yürütülür. Devlet, kamu hizmetlerini konularına göre her birini ayrı bir bakanlık bünyesinde örgütlemiştir. Ancak bu bakanlıkların ayrı bir tüzel

¹ Vlachos, Georges (1993). *Les principes Generaux du Droit Administratif*, Paris, Ellipses, s.274’den aktaran Kemal Gözler (2018). *Mahalli İdareler Hukuku*, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Birinci Baskı, s.154.

² Doktrinde “merkezi idare tabiri” eleştirilmiştir. Fransa’da devlet idaresinin, “merkezi idare (administration d’Etat)” ve “mülki idare (administration territoriale)” olarak ikiye ayrıldığı belirtilmiştir. Bizde devlet yerine merkezi idare tabiri kullanılınca merkezi idarenin başkent örgütü ve merkezi idarenin taşra örgütü (mülki idare) ayrımına gidildiği, bu nedenle merkezi idarenin başkent örgütü ile devlet idaresinin çoğu zaman özgüleştigi belirtilmiştir. Bu nedenle ülkemizde “merkezi idare” tabiri yerine, devlet veya devlet idaresi tabirlerinin kullanılmasının doğru olacağı belirtilmektedir. BKz. Gözler (2018): 43-45.

³ Bkz. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan (2011). *İdare Hukuku*, (Cilt 1: Genel Esaslar), Ankara, Turhan, 8. Baskı, s.165-217; Metin Günday (2011). *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj, 10. Baskı, s.389-470; İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk (2011), *İdare Hukuku*, İstanbul, Der, s.247-248.

kişiliği yoktur ve bunlar kendi görev alanında devlet tüzel kişiliğini temsil ederler (Gözler,2008: 65). Ancak başkent teşkilatındaki sınırlı sayıda görevlinin sadece başkentte yerleşerek, kamu hizmetlerini tüm ülke düzeyinde yürütülmesi elbette mümkün olamadığından tüm bakanlıklar tüm ülke düzeyine yayılmış bir teşkilata ihtiyaç duyar. İşte başkent dışında merkezi idare adına örgütlenmiş teşkilata “merkezi idarenin taşra teşkilatı⁴” denir.

Ülkemizde 1982 Anayasasının 126. Maddesine göre; “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. Buna göre “il” bizzat isim olarak merkezi idarenin taşra teşkilatında kademe olarak Anayasa’da belirlenmiştir. Dolayısıyla il birimine kanunla son verilemez. Anayasa il’in diğer kademeli bölümlere ayrılacağına hükmederek bu konuda yasama organını yetkilendirmiştir. Yasama organı da 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu işle ilin altındaki bölümü “ilçe” olarak belirlemiştir. Dolayısıyla Türkiye’de hali hazırda merkezi idarenin taşra teşkilatında il ve ilçe olmak üzere iki kademe vardır ve taşra teşkilatının il ve ilçelere ayrılmasına “mülki idare taksimatı”, bunların başında bulunan yöneticilere ise “mülki idare amiri” denir. Buna karşın mülki idare birimlerinin yani il ve ilçelerin ayrı bir kamu tüzel kişiliği yoktur. Bunlar devlet tüzel kişiliği altında örgütlenmişlerdir.

1.2. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatını Şekillendiren Modeller

Yönetim hukukunda merkezi idarenin taşra yönetimine yönelik modeller belirlenirken sistemin şekli ve içeriğinden hareketle temel olarak iki tür sistem kabul edilmektedir. Bunlar ‘kapsayıcı valilik’ ve ‘sınırlı valilik’ sistemleridir (Tosun, 1970:4).

Kapsayıcı valilik sisteminde ülke, il adı verilen bölümlere ayrılmaktadır. Merkezi idarenin taşra kuruluşlarının bütünü ya da çoğu için standart olan bu alan, aynı zamanda mahalli idareler tarafından da kullanılmaktadır. Her bölümün başında devleti ve hükümeti temsil eden bir genel yönetici bulunmaktadır. Genellikle vali olarak adlandırılan bu yüksek memur, kamu düzenini sağlamakta, merkez memurlarını ve ilin alt bölümlerini gözetim ve denetimi altında bulundurmaktadır. Sadece askeri ve adli kuruluşlar validen bağımsız konumdadır.

⁴ Gözübüyük ve Tan, s.165-217; Günday, s.457;Turan Yıldırım (1999). Türkiye’nin İdari Teşkilatı, Alkım Yayınları, İstanbul, s.31-103.

İdari ya da teknik bütün kuruluşların kumanda sistematığı validen geçmektedir. “Bu sistemde yürütmeden tek kişinin sorumlu olması ve Bakan ile aracasız temas etmesi temel alınmıştır. Böylece alt üst olmuş yönetimde birlik sağlanması hedeflenmiştir. Dolayısıyla valilerin hem siyasi hem de idari işlevlerinin bulunması bu anlayışın sonucudur (Yayla, 1981:30)”.

Bu sistemde vali sivil bir memurdur. İlde yerleşmiş ya da il halkından olanlar vali olarak atanmamaktadır. Kariyerden ya da dışarıdan gelebilir. Mesleki teminatı yoktur. Çoğunlukla iç güvenliğin sağlanmasından sorumlu bir bakanlığın gözetimi altındadır. Mahalli idare birimlerinin merkezi idare tarafından kontrolü vali tarafından yapılmaktadır (Tosun, 1970:4).

Kapsayıcı valilik ya da Fransız sistemi, özellikle taşradaki kuruluşlar üzerinde sıkı ve yakın bir denetim kurmak isteyen ülkelerin ihtiyacına uygun düşmektedir. Sistemin kurucusu olan Napolyon, kendisinin atadığı ve kendisine karşı sorumlu tek bir adam tarafından yine kendisi tarafından tespit edilen politikanın ilde uygulanmasının esas almıştır. Fransa’da Bonaparte’nin ihdas ettiği valilik, ilerin en yüksek ve tek bir kamu görevlisinin altında bütün idareyi ve memurları toplama amacına hizmet ediyordu (Yayla, 1981:30). Zira Napolyon’un askeri sorumluluk, otorite ve verimlilik anlayışı, yönetimin tek adama bırakılmasını gerektiriyordu. Bonapartist anlayışta yürütme ve yönetim tek kişi tarafından gerçekleştirilmelidir. Bu açıdan yargısal ve akademik bir kısım fonksiyonlar dışında valinin yetkisi çok geniş bir alana yayılmıştır⁵. Bu nedenle, yetki merkeziliği bu sistemin esasıdır. Sistem, bütün yetkileri bir noktada toplamak suretiyle, tam bir piramit kurmaktadır (Tosun, 1970:5).

Ülkemizde il sistemi ve valilik örgütlenmesi Fransız sisteminden esinlenilerek “Kapsayıcı Valilik” kapsamında oluşturulmuştur (Kalabalık, 1999:134). Bu durum 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile şekillendirilen ve 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile yaygınlaştırılan modelin Cumhuriyet yönetimince de benimsenmesinin sonucudur (Apan, 2015:81-85). Bunun etkileri bugün il sistemi ve valilik yapılanmasını öngören temel yasalarda açıkça gözlemlenmektedir.

⁵ Chevallier, J. (2000). *Synthese, La loi du 28 Pluviose an VIII deux cents ans apres:Survivance ou Pren-nite*, (Ed) CURAPP. Paris, PUF’dan aktaran, Şengül, Ramazan (2012). “Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu”, KSÜ İİBF Dergisi, 2, s.15.

Sınırlı valilik sisteminin örneği kabul edilen ülke ise İtalya’dır. Kapsayıcı valilik sisteminden yani Fransız örneğinden temel olarak ayrıldığı nokta ise fonksiyonel birimlerin alanlarının il sınırlarıyla bağlı olmayışıdır. Bu birimler kendi merkez kuruluşlarıyla doğrudan doğruya haberleşebilmekte ve geniş yetkiler kullanabilmektedirler. Genel idari hizmetlerini, ya bakanlıklar ya da bizzat teknik birimlerin kendileri sağlamaktadır. Vali, hem yürütme organının hem de sadece İçişleri Bakanı’nın temsilcisi olarak görünmektedir. Bununla birlikte valilik, tarih boyunca yetkilerinden kaybetmek suretiyle, bugün sadece bağlı bulunduğu İçişleri Bakanlığı’nın ildeki hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu hale gelmiştir. İl özel idaresinin başında ise seçilmiş bir başkan bulunmaktadır⁶.

2. “DEVLETİ TEMSİL” VE “HÜKÜMETİ TEMSİL”: KAVRAM VE KAPSAM

2.1. Devleti (Devlet Tüzel Kişiliğini) Temsil

Ülkemizde merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin, diğer bir deyimle mülki idare sisteminin anayasası kabul edilen temel metin 5442 sayılı İl İdaresi Kanunudur. Kanun kapsayıcı valilik sisteminden esinlenerek valiye iki önemli görev yüklemiştir. Bunlar; “*İl genel idaresinin başı ve mercii olmak (md.4)*” ve “*İlde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olmak*” fonksiyonlarıdır.

Valiyi il genel idaresinin başı ve mercii olarak tanımlayan kanun koyucu il sınırları içinde hizmet gören merkezi idare teşkilatları arasında ahenk ve eşgüdümü sağlamak üzere ortak bir organ olarak valilik makamı ihdas etmiştir. Bu çerçevede İl İdaresi Kanunu ile valiye diğer mülki idare amirlerine göre tanınan en önemli ayrıcalık kendisine verilen “devleti temsil” yetkisidir.

Kanunda bahsi geçen “devletin temsilcisi” tabirindeki “devlet” ten kasıt, bir kamu tüzel kişisi olarak devlet tüzel kişiliği olsa gerektir. Zira devlet siyasal ve sosyal bir varlık olması yanında bir tüzel kişiliğin özelliklerine de sahiptir. Bir tüzel kişi olarak kamusal ve özel mallardan oluşan mameleke sahip olduğu gibi, memur ve diğer kamu görevlileri statüsünde personeli de vardır (Gözübüyük, 2004:85).

⁶ Kalabalık, s.133; Tosun (1970), s.6; Bu noktada Yayla, “bölge usulü ve güçlü bir yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) uygulaması gerektiren sınırlı valilik sisteminin, ülkemizin idari geleneklerine olduğu kadar, siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel yapısına da uygun görünmediği” tespitini yapmıştır. Bkz. Yayla (1981), s.30.

Devlet bu sıfatı ile birtakım sorumluluklar alabilmekte ve yargı mercileri önünde taraf olabilmektedir. Bu açıdan Kanunla valilere verilen “devletin temsilcisi” sıfatı, valilerin il’de “Devlet tüzel kişiliği” adına, kural olarak, her türlü işlemi yapmaya yetkili oldukları anlamına gelmektedir (Günday, 2011:464).

Valilerin ilde Devletin (merkezi yönetimin) temsilcisi olması yetki genişliği ilkesinin bir neticesidir (Günday, 2011:459). Yetki genişliği, merkezi idarenin taşra teşkilatının başında olan yöneticilerin merkeze danışmadan, merkezden emir ve talimat beklemeksizin, kendi başlarına merkez adına karar alabilmeleridir (Günday, 2011: 60).

Anayasamızın 126. Maddesinin ikinci fıkrasına göre “illerin idaresi yetki genişliği” ilkesine dayanır. Buradan anlaşılacağı üzere yetki genişliği anayasal bir ilkedir ve sadece illeri kapsar. Dolayısıyla bu yetkiyi sadece valiler kullanır. Vali, il sınırları içinde hükümet adına bakana sormadan, bakanın kullanabileceği yetkileri kullanır. Dolayısıyla valiler, idare hukukunun yetki genişliği ilkesi uyarınca, merkezi idarenin taşra yönetiminde geniş yetkilerle donatılmış kamu görevlileri durumundadır⁷. Yetki genişliğinde genişletilen yetki başkentin yetkisi değil, valilerin yetkisidir (Özay, 1994:173). Buna karşın kullanılan yetki merkeze aittir ve vali bu yetkiyi kendi adına değil, merkez adına kullanır (Onar, 1966:598).

Devleti temsil kavramı iki temel fonksiyonu kapsamaktadır. Bunlardan ilki; devletin manevi kişiliğini temsil, ikincisi ise devlet tüzel kişiliğini temsil.

Bu açıdan merkezi idarenin taşra teşkilatında vali il sınırları içinde devletin manevi kişiliğini temsil eden kişidir. İl İdaresi Kanunu ile devletin manevi şahsiyetini temsilen valiye verilen iki temel görev ve yetki göze çarpmaktadır.

Bunlardan ilki Kanunun 9. maddesinin K bendinde yer alan “Vali Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık eder ve tebrikleri kabul

⁷ Hukuksal durumları böyle olmakla birlikte günümüzde valiler, tüm bu yetkilerinin pek azını kullanabilmekte, “yetki genişliğinin” esasen bir “yetki kısıtlamasına” dönüştüğü doktrinde ifade edilmiştir. Bunun nedenlerinin başında merkezi yönetimin yetkilerini başkalarına kullandırma hususunda oldukça kısıkanç davranması gelmektedir. Merkezi yönetim açısından bu oldukça kolaydır. En başta dilediği zaman (mutlak denecek seviyede) valiyi görevden alma yetkisine sahiptir. Bir başka husus ise, gelişen ulaşım ve haberleşme olanakları sayesinde valinin yetkilerini her kullanımında merkezin haberi olmaksızın; merkez dilediği anda müdahale amacıyla valiye emir ve direktif verebilmektedir. Bu nedenle yetki genişliği ilkesinin uygulanması, “merkezin yetkilerinin alan olarak etkinliğinin genişlemesi” şekline dönüştüğü gerekçesiyle eleştirilmektedir. Bkz. Özay, İlhan (2004). Günışığında yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul, s.42.

eder” hükmüdür. İkinci düzenleme ise Kanunun 12. maddesinde yer alan “Valiler, Devlet genel ve özel hukuku hükümlerine ve ikamet, seyahat, konsolosluk, ticaret ve seyrüsefain mukavelelerine göre yabancıların hukuki durumlarını ve deniz, kara ve hava ticaretlerini ilgilendiren işlerde konsolosluklarla muhabere ve bunların müracaat ve ziyaretlerini kabul ederler” şeklindeki düzenlemedir (Günday, 2011:461).

Vali, “devlet tüzel kişiliğini” temsilen iki temel yetki kullanır. Bunlardan ilki, adli ve askeri kuruluşlar dışında, ildeki tüm kamu kurum ve kuruluşları adına karar alma ve yetkilerine müdahale etme yetkisidir. İkincisi ise, ilde devlet memurlarının faaliyetlerini yönlendirme, koordine etme ve denetleme yetkisidir.

Valiler bu yetkiler ışığında devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi sıfatıyla;

- Devleti yükümlülük altına sokan sözleşmeler yapabilir,
- Devlet mülkünün yönetimine müdahale eder,
- Kamu maliyesinden yararlanan işletmeler karşısında hazinenin temsilcisidir,
- Devleti mahkemede temsil eder,
- Ödemelerde alacaklılara karşı devleti temsil eder (Giritli vd, 2011:324).

İl idaresi Kanununun 9. maddesinde yer alan ve kaymakamlara tanınmayan bazı yetkilerinde valilere devleti temsil yetkisinin doğal sonucu olarak verildiği söylenebilir. Daha ziyade valilerin koordinasyon ve denetim yetkisi kapsamında kullanabileceği bu istisnai yetkiler şöyledir:

- Vali, ilde Devlet gelirlerinin tahsili, ödemelerin zamanında yapılabilmesi ve kaynakların gelişmesi için gerekli tedbirleri alır ve uygular. Bu hususta lüzumunda üst makamlara teklifte bulunabilir (md.9/H).

- Vali, devlete, yerel yönetimlere ve diğer kamu tüzel kişilerine ait genel ve özel mülklerin korunması, tertip düzeni, değerlendirilmesi ve iyi şekilde idaresi için gerekli tedbirlerin alınmasını ilgililerden ister ve denetler (md.9/İ).

- Vali il’ de devlet dairelerinin hizmet şartlarının ve hazine yararlarının gerektirdiği şekilde bir veya birkaç binada toplanmasını sağlar (md.9/J).

Bu noktada vurgulanması gereken husus İl İdaresi Kanununun 9. maddesinin H, İ ve J bentlerinde valiye tanınan görev ve yetkilerin çoğu zaman ilçe sınırları içinde kaymakamlarca rahatlıkla kullanılabilen bir yetki olmasına ve fiiliyatta kullanılmasına da karşın bu yetkinin kanun koyucu tarafından sadece valilere tanınmış olmasıdır. Bu yetkilerin sadece valilere tanınmış olması valilerin bir tüzel kişilik olarak kamusal ve özel mallardan oluşan mameleke sahip olan devletin temsilcisi olarak görülmelerinden kaynaklandığı ileri sürülebilir.

Valinin kural olarak devlet tüzel kişiliği adına her türlü işlem yapabilme yetkisine sahip olabilmesine karşılık kanunla ilçe genel idaresinin başı ve yetkili merci kabul edilen kaymakamın böyle bir yetkisi yoktur.

İl İdaresi Kanununa göre kaymakam; “ilçede hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten kaymakam sorumludur (md.27)”. Görüldüğü üzere kaymakamlara devleti temsil yetkisi verilmemiştir. Hükümeti temsilcisi sıfatıyla kaymakamlar kanunla açıkça verilmiş bir yetki olmadıkça devlet tüzel kişiliği adına kural olarak işlem yapma yetkisine sahip değildirler (Günday, 2011:465). Kaymakam, il sınırları içerisinde devleti temsil etme ve yetki genişliğini kullanma yetkisine sahip tek yetkili olan valinin emri ve mutlak tabiiyeti altındadır. Bu iki esaslı fark, valiyi kaymakamdan ayırmakta ve her ikisinin görev ve yetkilerindeki diğer ayrılıklarda bu farklardan doğmaktadır (Duran, 1973:9). Bu açıdan kaymakamların sadece ‘hükümetin temsilcisi’ olmaları ve ‘devletin temsilcisi’ olarak yasa da yer almaması bunun bir tercih olduğunu ortaya koyar.

Hükümetin temsilcisi sıfatıyla kaymakam, ancak kanunlarda açık yetki verildiği hallerde devlet tüzel kişiliği adına işlem yapabilme yetkisine sahiptir (Günday, 2011:465). Bu noktada kaymakamlara devleti temsil sıfatı ile istisnai olarak yetkilendiren en açık düzenleme İl İdaresi Kanununun 31. maddesinin L fıkrasıdır. Bu madde “Kaymakam Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık eder ve tebrikleri kabul eder.” hükmünü içermektedir. Bu hükmü kısıtlı olarak devleti temsil fonksiyonu olarak görmek mümkündür. Bunun yanında Türk Bayrağı Tüzüğü’nün 19. maddesinin 2. fıkrası, “Kaymakamların binek taşıtlarına, Milli ve Resmi bayram günlerinde ve hudut görüşmelerinde Bayrak

çekilir” hükmünü getirmiştir. Bir devletin en önemli sembollerinden biri olan bayrağı çekme yetkisinin verilmesi yılın belli günlerinde veya belli durumlarda kaymakamlara siyasal ve sosyal bir varlık olan devletin bu manada temsilcisi olarak yetkilendirildikleri şeklinde değerlendirilebilir.

Bunun yanında kaymakamlar fiiliyatta vali adına ve onun görevlendirmesiyle yabancı devlet temsilcileri ile sınır görüşmelerini gerçekleştirmek gibi devleti temsil görevlerini de yerine getirmektedirler. Ayrıca valilere devletin temsilcisi sıfatıyla tanınan devlet mallarının korunması, devlet gelirlerinin tahsili, devlet dairelerinin yönetimi görevlerini ilçe sınırları içerisinde kaymakamlar yerine getirmektedir. Bu açıdan kaymakamların devleti temsil fonksiyonlarının olmadığını söylemek fiili durum ile çelişmektedir.

2.2. Hükümeti ve Ayrı Ayrı Her Bakanlığı Temsil

Türk yönetim sisteminde valiler il’de (5442. s.k., md.9); kaymakamlarda ilçelerde “hükümetin temsilcisidir (5442. s.k., md.27)”. Başkentte Bakanlar Kurulu’nda var olabilen tüm yetkiler, merkezi idarenin taşra teşkilatında mülki idare amirleri olarak vali ve kaymakamda toplanmıştır. Valiler bir yandan idari vesayet, öte yandan da genel kolluk yetkisi sayesinde ilde bulunan bütün kamusal ve özel, gerçek ve tüzel kişileri etkileyebilen karar alabilme ve uygulayabilme olanağına sahiptir (Özay, 1981:41).

Vali ve kaymakamların hükümeti temsil sıfatı Türkiye’nin idari yapılanmasının esinlendiği Fransız modelinden kaynaklanmaktadır. Mevcut hukuki sistemiyle Fransa’da otoriteleri nedeniyle Napolyon tarafından “küçük ayaklı imparatorlar⁸” olarak anılan valiler, hükümet politikalarının il sınırları içinde uygulanmasından sorumludur. Fransa’da düzenin devamı ve yönetilenlerin refahının yükseltilmesinde hükümet politikalarını uygulayan vali, aynı zamanda siyasal rejimin taşrada yerleşmesinde de hükümetin temsilcisi rolünü üstlenmiştir⁹ (Burdeau, 1989:84).

İl İdaresi Kanunu kaymakama devleti temsil yetkisi vermediği gibi,

⁸ Gerard-Llorca, E. (2000). L’universalite des Compantences Prefectorales. La loi du 28 Puliviose an VIII deux cents ansa pres: Survivance ou Perennitte? (Ed.) CURAPP, Paris:PUF, s.38’den aktaran Şengül, s.16.

⁹ Burdeau, F. (1989). *Histoire de l’administation Française*, Paris, Monchrestien, s.84 den’ aktaran Şengül, s.15.

kaymakam yetki genişliği ilkesinden hareketle valiye tanınan bazı imtiyazları da kullanamaz. Buna karşın hükümetin temsilcisi sıfatıyla mülki idare amirlerinin yetkilerini belirleme açısından; İl İdaresi Kanunu vali için zikrettiği madde kadar hem de benzeri ifadelerle kaymakam için de tekrarlamıştır. Kanun koyucu il yönetiminde ahenk ve simetri sağlamak için valinin yasal yetkilerine paralel olarak kaymakama da yetki vermektedir. Ne var ki bu simetride valilerin yetkileri ilin tamamını, kaymakamların yetkileri de bulundukları ilçeyi kapsayacak genişliktedir. Bu özelliği nedeni ile Duran, (1973: 9) kaymakamları valiye tamamen bağlı kalmakla beraber bir “küçük vali” olarak tanımlamıştır.

Bu çerçevede hükümeti temsil fonksiyonundan kaynaklanan görev ve yetkiler analiz edilirken konuyu vali ve kaymakam için ayrı ayrı değerlendirmek yerine mülki idare amirleri olarak analiz etmek daha sistematik olacaktır.

Ancak mülki idare amirleri açısından genel bir değerlendirmeye geçmeden önce bir konunun açıklığa kavuşması önem arz etmektedir. 5442 sayılı Kanunun 23. maddesi¹⁰ hükmünde de görüldüğü üzere, bir konuda valinin içtihadıyla kaymakamın içtihadı farklı olursa, asıl olan valinin kararıdır (Ersoy, 2006:15). Buna karşın 5442 sayılı yasanın 23. maddesi valiye kaymakam adına karar alma yetkisi vermez. İlçe sınırları içinde kullanılacak yetki kaymakama ait olup, bu yetkinin bakan veya vali tarafından kullanılması mümkün değildir. Nitekim Danıştay 2000 yılında vermiş olduğu bir kararında ilçe devlet hastanesinde görevli bir memur hakkında 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun kapsamında soruşturma izni verme yetkisinin ilçe kaymakamında olduğu gerekçesiyle soruşturma izni veren Sağlık Bakanının işlemini iptal etmiştir.¹¹

Mülki idare amirlerinin hükümetin temsilcisi sıfatıyla en önemli görev ve yetkisi kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamaktır (5442 s.K., md. 9/C ve 31/A). Bu konuya ilişkin olarak vali Bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevli ve bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir (5442 s.K., md. 9/C). Benzeri şekilde kaymakamlarda ilin genel yönetimi açısından kanun,

¹⁰ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu md.23: İl idare şube başkanları ve kaymakamlar vali tarafından re’sen verilen emirlerin kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet Kararlarına uygun olmadığı içtihadında bulundukları takdirde keyfiyeti valiye yazarlar. Vali, emrin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda işi ilgili mercie yazar. Cevap gelinceye kadar valinin verdiği emir kendi sorumluluğu altında uygulanır.

¹¹ Danıştay 2. Dairesinin 14.06.2000 tarih ve 2000/1972 Esas.2000/2826 Karar sayılı kararı.

tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının uygulanmasını sağlama açısından valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir (5442 s.K., md. 31/A) . Buradan anlaşılacağı üzere kanun koyucu idarede bütünlüğün sağlanması açısından valiyi ilin genel yönetimi açısından bakanlıkların emir ve talimatlarını yürütmekle ödevli kılarken kaymakamları da benzer şekilde ilçe sınırları içinde valinin talimat ve emirlerini yerine getirmekle yükümlü kılmıştır.

Mülki idare amirlerinin hükümetin temsilcisi sıfatıyla diğer bir görevi ise kamuoyunu hükümetin genel politikası doğrultusunda yönlendirmek ve hükümeti kamuoyu gelişmelerinden haberdar etmektir.

Mülki idare amirlerinin hükümeti temsil sıfatlarının en önemli sonuçlarından biri ise idari vesayet yetkisi ile donatılmış olmalarıdır. İdari vesayet merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlayan hukuki bir araçtır. Öyle ki yerinden yönetim sisteminin hem yer hem de hizmet itibarıyla uygulanması devlet tüzel kişiliğinin yanı sıra başka kamu tüzel kişiliklerinin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Bu kamu tüzel kişilikleri merkezi idareye karşı sahip oldukları belli özerklik ve bağımsızlık ile eylem ve işlemleri ile devletin bütünlüğünü tehdit edebilir ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini engelleyebilir. O halde yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu ortaya çıkması muhtemel bu sakıncaları giderebilmek ve kamu hizmetlerinin tüm ülkede uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlamak için devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde uyguladığı denetim yetkisi vesayet yetkisidir (Günday, 2011:84).

Anayasa’ya göre idari vesayetin amacı, “....mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır” (md. 127). Merkezi idare kanunlarda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde bu yetkisini merkezi yönetimin başkent örgütü üzerinden kullanabildiği gibi kanun koyucu çoğu zaman bu yetki ve görevi merkezi yönetimin taşra örgütünün başında olan mülki idare amirlerine tevdi etmiştir. Her ne kadar 2005 yılında gerçekleştirilen yerel yönetim reformu çerçevesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile mülki idare amirlerinin yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri üzerindeki vesayet yetkisi daraltılmış olsa da belediye meclisi ve il genel meclisi kararlarının yürürlüğe girişi için mülki

idare amirlerine gönderilme zorunluluğu, mülki amirlerce gerekirse yargı yolu üzerinden bir denetimin sağlanmasına imkan vermektedir.

5442 sayılı kanuna göre valiler sadece hükümeti temsil etmekle kalmayıp, aynı zamanda ayrı ayrı her bakanlığın mümessilidirler. Valilerin ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olma sıfatı; taşra yönetimde yer alan diğer kamu görevlilerinden farklı olarak sadece merkezin tasarruf, emir ve kararlarını uygulamayıp, çeşitli alanlarda devleti temsil eden bakanlar gibi idari işlem ve eylem yapabilecek bir temsilci oldukları anlamına gelir.

Vali, ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi sıfatıyla ayrı ayrı her bakana karşı sorumludur. Bunun sonucu olarak bakanlar il’de kendilerini temsil eden valilere resen emir ve direktif verebilmektedir. Buna karşılık vali, il’de bakanlar ya da tüzel kişiliğe sahip genel müdürlükler adına icrai karar alabilecek, kanun tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilecektir (5442 s. K., md 9/Ç).

Valinin ‘genel emir’ çıkarma yetkisi kamu yönetimi içinde valiye tanınan istisnai ve ayrık bir yetkidir. Zira İl İdaresi Kanunun 9/C maddesinde tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak görevi valilere verilirken bunun gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkisi de ayrıca verilmiştir. Buna karşın hemen devamında 9/Ç maddesinde valilere Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarma ve bunları ilan etme yetkisinin verilmesi dikkat çekicidir. Buradan anlaşılacağı üzere kanun koyucu ‘genel emir çıkarma’ yetkisini ‘bütün tedbirleri alma’ yetkisinden ayrık tutmuş ve farklı bir maddede düzenlemiştir.

Genel emir çıkarma yetkisini valiler açısından ayrık ve istisna yapan ana unsurlardan biri de taşra örgütü içinde vali dışında hiçbir kamu görevlisinin böyle bir yetki ile donatılmamış olmasıdır. Kanun koyucu ilçe sınırları içinde kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının ilan ve uygulanmasını sağlama görevini kaymakama vermiş olsa da bu yetkiyi kullanabilmek ve yüklediği ödevleri yerine getirebilmek için genel emir çıkarma imtiyazını kaymakamlara tanımamıştır. Zira “kaymakamların kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ilçede yürütülmesi bakımından yetki genişliğinin uygulanması şeklinde genel bir karar alma yetkisi yoktur.

Dolayısıyla valiler kamu düzeni konusunda objektif ve genel hükümler koymaya kanunla yetkili kılınmış olmasına karşın, kaymakamlar ancak bireysel tedbir ve kararlar alabilmektedirler (Duran, 1973:9-10)”.

Valinin ilde her bakanın ayrı ayrı temsilcisi olmasının, vali ile bakanlar arasında ne tür bir hukuki bağ kurulabileceği sorusu gündeme gelmektedir. Öyle ki bu bağ hiyerarşik bir bağ mı yoksa yetki genişliği ilkesinin gereği olarak kurulan idari bir bağ mıdır? Bu bağ sadece bakanlığın taşrada yürütmekle görevli olduğu hizmetlerle ilgili idari bir bağ ve sorumluluk ilişkisinden ibaret görmek daha yerinde bir anlayış olacaktır. Zira DMK’ da belirtilen memuriyet hiyerarşisinin gerektirdiği, disiplin, özlük ve benzeri konularda tam bir bağlılıktan söz etmek zordur.

Ancak bu noktada valilerin İçişleri Bakanlığıyla olan bağlılığı daha farklı bir statü arz etmektedir. Zira valilerin kadroları ve özlük dosyaları İçişleri Bakanlığında bulunmaktadır. Bunun yanında 4483 sayılı yasa gereğince valiler hakkında soruşturma izni verilmesi de yalnızca, İçişleri Bakanına tanınmış bir yetkidir. Bu konuyla ilgili, Danıştay’ın vermiş olduğu bir karar da bu doğrultudadır. Danıştay 1.Dairesinin, 2005/742 esas ve 2005/1006 karar sayılı hükmünde, özetle şu tespit yapılmıştır:

... Bakanlar Kurulu kararıyla atanan valiler hakkında soruşturma izni yetkisinin ancak ilgili Bakan veya Başbakanca kullanılabileceği, valilerin kadrolarının İçişleri Bakanlığı teşkilatında yer alması, sicil ve disiplin amirlerinin İçişleri Bakanlığı Müsteşarı ve İçişleri Bakanı olması itibarıyla valilerin ilgili olduğu bakanın İçişleri Bakanı olması gerektiği, iştirak halinde işlenen suçlar bakımından ise; diğer bakanlıkların müsteşarlarıyla valiler arasında ast-üst ilişkisi kurulması olanaklı olmadığından valiler hakkında soruşturma izni yetkisinin İçişleri Bakanına veya Başbakana ait olduğu, Milli Eğitim Bakanınca vali hakkında soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine karar verilemez.”

Valinin, ilde ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi ve bunların yönetsel ve siyasal yürütme organı olmasının önemli hukuki sonuçları vardır. İlk olarak Kanun, bu hükmü ile valinin ilin genel idaresi bakımından ayrı ayrı her bakana karşı sorumlu olduğunu ve bakanların valilere resen emir ve direktif verebileceklerini ifade etmektedir (Günday, 2011:459). Buna karşılık vali, ilde bakanlar ya da tüzel kişiliğe

sahip genel müdürlükler adına icrai karar alabilecek, kamu gücünü kullanabilecek, hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilecektir.

Vali, il genel idaresinin başı ve il’de devletin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olması sıfatıyla ilde adli ve askeri daireler hariç Bakanlıkların taşra teşkilatında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük hiyerarşik amiridir. Bunun yanında tüzel kişiliğe ait genel müdürlüklerin çalışanları üzerinde kolluk denetimi yetkisini kullanır.

Merkezi yönetimin icra organı olması ve ayrı ayrı her bakanlığı temsil etmesinin bir diğer sonucu ise valilerin, il yönetimine ait işler hakkında ilgili bakanlıklarla doğrudan yazışma yapabilme yetkisidir. Benzer şekilde bakanlıklar ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürler de il yönetimi ile ilgili emir ve kararlarını doğrudan valiye bildirerek ilde uygulanmasını isteyebileceklerdir. Çünkü vali, sadece İçişleri Bakanlığı’nın ildeki bir temsilcisi olmayıp, ayrı ayrı bütün bakanların il’deki temsilcisi ve en büyük hiyerarşik amiridir. Diğer taraftan bakanlıkların il’de bulunan görevlileri de ilgili bakanlıklarla yazışmalarını yine vali aracılığıyla yapacaklar ve gerektiğinde validen emir ve direktif alabileceklerdir. Bununla birlikte, tamamen “teknik” ve “hesap” işlerine ait konularda il idare şube başkanları merkezle doğrudan görüşme yapabilirler (5442 s.k., md.9/B). Ancak kanun hangi konuların “teknik” ya da “hesap” işi olduğunu ve bunun takdirinin kime ait olduğunu açıklamamıştır. Doktrinde bazı yazarlar, Kanunun “valiler tamamen teknik ve hesap işlerine ait hususlarda il idare başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilir”, hükmünden hareketle, bunun takdirinin valiye ait olduğunu ifade etmektedirler (Tosun, 1970:42). Uygulamada ise valilerin hangi konularda kimlere ne ölçüde yetki devri yapacakları valilerin çalışma prensiplerine göre değişmektedir. Kimi valiler tüm yetkileri kendinde toplayıp bizzat kendisi kullanırken, kimi valiler ise yetkilerini vali yardımcılarını veya il müdürlerine devretmeyi tercih etmektedirler. Buna karşın gelişen ulaşım ve haberleşme olanakları karşısında vali aracılığıyla yapılan yazışmaların daha çok zaman alması nedeniyle özellikle teknik konularda ilgili il müdürlükleri merkezle doğrudan görüşme yolunu tercih edebilmektedir.

Görüldüğü üzere hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi sıfatıyla valiler, ilçede taşra örgütüne yönelik yapılacak her türlü resmi yazışmanın merkezi haline getirilmiştir. Buna göre adli ve askeri konular dışında ilin yönetimi ile ilgili

tüm konular Bakanlıklarla, valilik kanalı üzerinden yapılır iken, kaymakamlar da hükümetin temsilcisi sıfatıyla ilçenin yönetim işleri ile ilgili valilik ile yazışır ve valiliklerde ilçeler ile ilgili işlerde doğrudan kaymakamlıklar ile yazışmak durumundadır (5442 s.K., md. 31/B). Bu çerçevede kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları Valiler tarafından il idare şube başkanlarına iletilir. Benzeri şekilde kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları ve bunlara ilişkin valilerce verilecek talimat ve emirler ilçe idare şube başkanlarına kaymakamlar yolu ile tebliğ olunur (5442 s.K., md. 31/C).

Buna karşın kaymakamlar valinin sahip olduğu yetkilerden ayrı olarak ilçe yönetimine ait işler hakkında ilgili bakanlıklarla doğrudan yazışma yapabilme yetkisine sahip değildir. Kanun koyucu ayrı ayrı her bakanlığı temsil etme yetkisini kaymakamlara vermemiştir. Bu kapsamda kaymakamlıklar kanunun belirttiği olağanüstü haller dışında bakanlıklar ile doğrudan yazışamazlar. Buna göre “...olağanüstü hallerde kaymakamlar İçişleri Bakanlığı ve diğer Bakanlıklarla muhabere edebilirler ve bu muhabereleden valiye bilgi verirler (5442 s.K., md.31/B).

Ancak bu noktada tespiti gereken bir diğer husus valinin ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olması, bakanlıkların kanunen valiye verilmiş yetkileri il sınırları içerisinde vali yerine kullanabilecekleri anlamına gelmediğidir. Diğer bir deyimle 5442 sayılı yasanın 9. maddesi bakana vali adına karar alma yetkisi vermez. İl sınırları içinde kullanılacak yetki valiye ait olup, bu yetkinin bakan tarafından kullanılması mümkün değildir. Nitekim Danıştay 2000 yılında vermiş olduğu bir kararında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı il müdürü olarak görevli bir memur hakkında 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun kapsamında soruşturma izni verme yetkisinin il valisinde olduğu gerekçesiyle soruşturma izni veren Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının işlemini iptal etmiştir¹².

¹² Danıştay 2. Dairesinin 04.05.2000 tarih ve 2000/1547 Esas.2000/2257 Karar sayılı kararı.

3. İDARİ VE SİYASİ YÜRÜTME SIFATI: KAVRAM VE KAPSAM

3.1. "Genel İdarenin Başı ve Mercii" Sıfatıyla Vali ve Kaymakam

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu valiyi "il genel idaresinin başı ve mercii" (md 4) olarak nitelendirmiş¹³ ve benzer şekilde kaymakamı "ilçe genel idaresinin başı ve sorumlu mercii" (md 27) olarak görevlendirmiştir.

Bu yetkinin doğal bir sonucu olarak vali ilin, kaymakam ise ilçenin genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumlu kılınmıştır. Bu açıdan genel idarenin ildeki hiyerarşik üstü vali iken, ilçedeki hiyerarşik üstü kaymakamdır (Duran, 1973:9).

Merkezi yönetimin taşra yapılanması ayrı ayrı her bakanlığın kendi kuruluş kanunlarındaki ilkeler çerçevesinde il ve ilçelerde kurdukları teşkilatları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu teşkilatların başında il ve ilçe idare şube başkanları bulunur. Ancak bu noktada temel sorun milli eğitimden sağlığa, bayındırlık ve imardan tarım ve hayvancılığa, emniyet ve asayişten vergi toplamaya kadar yüzlerce görevi üstlenmiş olan ve bu amaçla birbirinden farklı onlarca teşkilat yapısı oluşturmuş olan merkezi idarenin taşra örgütleri arasında işbirliği ve koordinasyonun nasıl sağlanacağıdır?

Bir ilin ya da bir ilçenin yönetimi karmaşık bir olgudur. Yönetimi düzenleyen yasal metinlerde toplumlarda ortaya çıkacak bütün durumların öngörülmesi elbette mümkün değildir. Kanunda valiler ve kaymakamların görevlerinin belirlenmesi ile ilgili olarak "ilin ve ilçenin genel gidişini düzenleme" ifadesi bu imkânsızlığı kırmak içindir. Kanunda yer alan yetki ve sorumluluk ifadeleri, yönetimin ya da yöneticinin hareket alanının çerçevesini belirler. Bu çerçeve içinde kalmak kaydıyla karar alacak olan yönetici yasal yetkilerini kullanmak durumundadır. Yöneticinin vermesi gereken karar, karşılaştığı somut durum için, hem kamu düzenini hem de kişisel özgürlükleri zedelemeyen uygulanabilecek

¹³ Bu noktada vali genel yöneticilik modelinin en tipik örneklerinden biridir. Valinin bu özelliği aşağıdaki sözlerle ifade edilmiştir. "Bir yörede kamu hizmetlerinin yürütülmesi için büyük ölçüde özel kanunlarla düzenlenmiş her hizmetin ve faaliyet kolunun içerik ve özelliklerine göre örgütlenmiş, her örgütün başında teknik ve mesleki bilgiye sahip kişilerin bulunduğu bir örgütlenme yapısı ile karşı karşıyayız. Bu derece dal budak salmış bir örgütlenme yapısında bunların etkinliklerini düzenleyecek, bir amaca yöneltecek, il seviyesinde toplumun kalkınmasının gerekli kıldığı etkili bir iletişim ve gerekli planlama ve eşgüdümü sağlayacak, teknik şeflerin üstünde genel bir başın bulunması zorunluluğu kendiliğinden doğmuştur, işte bu baş ve üstün merci il'de validir." Abdullah Tümer (1969). *Merkez valiliği üzerine bir araştırma*. Ankara, İçişleri Bakanlığı-İç Düzen Yayınları. s.3.

karardır. Bu karar idarenin takdir yetkisi kapsamındadır (Ersoy, 2006:4).

Genel idarenin başı ve mercii sıfatıyla vali ve kaymakamların en önemli fonksiyonu genel idare teşkilatları arası koordinasyon ve denetim görevidir. Zira mülki yönetim sisteminin varlık nedenlerinden biri taşrada genel yönetim adına yürütülecek kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir biçimde kullanılmasını sağlamak, bu amaçla kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdüm ve koordinasyon sağlayarak aynı amaç doğrultusunda yönlendirilmesini yönetmektir. Vali ve kaymakamların hem genel idarenin başı hem de koordinasyon merci olmasının doğal sonucu olarak ilde ve ilçede idare şube başkanları, işlerin yürütülmesinden ve ödevlerin düzenli şekilde yapılmasından dolayı vali ve kaymakama karşı sorumlu kılınmışlardır. Şube başkanları görevleri yürütmek, verilen emirleri yerine getirmek ve istenilen bilgi ve görüşleri vali ve kaymakama zamanında bildirmekle görevlidirler.

Vali ve kaymakamlar, genel idarenin başı ve mercii sıfatıyla ilde, adli ve askeri teşkilatın dışında kalan bütün devlet daire kurum ve işletmelerini, özel iş yerlerini, yerel yönetim idareleriyle bunlara bağlı kuruluşları kendileri veya müfettiş veya ilgili amirler vasıtasıyla teftiş ve denetlerler (m.9/D ve 31/Ç).

Ayrıca vali, bölge müdürlüklerinin kendi ili içindeki işlerini gözetim ve denetleme yetkisine sahiptir (m.15). Ancak bu yetki sadece valilere tanınmış, kaymakamlara bu konuda bir yetki verilmemiştir. Ancak kaymakamlar İl İdaresi Kanunu gereği (md 31/E) ilçenin genel idaresinin başı ve ilçenin genel gidişatını düzenleme ve denetleme yetkisinin sonucu olarak bölge müdürlüklerinin ilçe sınırları içindeki faaliyet ve personelini izleme ve görülen aksaklıklara yönelik olarak bölge müdürlükleri ile ilişki içinde olarak müdahale etme yetkisini her zaman kullanabilmektedir.

Kaymakamlara nazaran valilere tanınan bir diğer ayrık gözetim ve denetim yetkisi ise 5442 sayılı Kanunun 11/E maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan veya bunlara bağlı bulunan veya bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen, işçi gibi personel bulunduran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayiş ve

iş hayatının düzenlenmesi bakımından valinin gözetim ve denetimi altındadırlar. Onar'a göre (1966 :624) Kanunun 11. maddesinde belirtilen gözetim ve denetim yetkisi, hizmet yönünden bir denetim değil, sadece kolluk yetkisi yönünden bir gözetim ve denetimdir. Bu gözetim ve denetimin özel girişimleri de içine alması bu düşüncüyü doğrulamaktadır (Giritli vd., 2011:323).

Valiler her yıl uygun gördüğü zaman ilin bütün ilçe ve bucaklarını ve sırasıyla programa alınan köyleri ve il içindeki teşkilatı teftiş ederler. Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerinde dinlemek ve gereğini yapmak durumundadırlar (5442 s. K., m.26). Benzer şekilde Kaymakamlar da her yıl ilçenin bütün bucaklarıyla köylerinin en az yarısını ve ilçe içindeki teşkilatı denetleyerek halkın dilek ve ihtiyaçlarını dinler ve gereğini yapar (5442 s. K., m.36). Teftişe çıkmadan ve teftiş sonuçları hakkında valiliği bilgilendirir.

Bu denetlemelerin bir sonucu olarak vali, ilin idari, mali, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu, hükümet karar ve tedbirlerinin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında yılsonunda veya lüzum görüldüğü zamanlarda ilgili bakanlıklara rapor verir (5442 s. K., m.26/ 2). Valiler ayrıca denetim ve teftişleri altında bulunan tüm kamu ve kuruluşlarında gerçekleştiğini öğrendikleri yolsuzlukları ilgili makamlara bildirirler. İlgili makamlar gerekli incelemeyi yaparak sonucundan valiye bilgi vermek zorundadır (542 s. K., md.17).

Valiler, ilin yönetim, ekonomi, sağlık ve sosyal yardım, kültür, bayındırlık işleri ile ilgili hizmetlerin ahenkli bir şekilde yürütülmesi için yılda bir kere kaymakamlarla toplantı yapar. Bu toplantıda işler, önemine ve imkânlar göre değerlendirilerek programlanır. Bir önceki yılın programının uygulama neticeleri gözden geçirilir (5442 s. K., m.25). Benzer şekilde kaymakamlar da lüzum gördüğü zamanlarda şube başkanları, belediye, ticaret ve ziraat odası başkanları ile kanunların uygulanması ve çeşitli işler için toplantı yapar. Bu toplantılara gelmekte zorunlu olup, alınan kararlar valiye bildirilir (5442 s. K., m.40).

3.2. Valinin “Siyasi Yürütme Sıfatı”

Valinin hukuksal durumuna ilişkin diğer önemli bir tartışma konusu ise İl İdaresi Kanunu ile valiye yüklenen “siyasi yürütme vasıtası” sıfatıdır. Esasında valiye, hükümetin siyasi programının il sınırları içinde uygulanabilmesi için diğer memurlardan farklı olarak tanınan bu sıfat, valinin, temsilcisi olduğu bakanın

mensubu bulunduğu siyasal partinin ildeki uzantısıymış gibi yorumlanmasına sebep olmuştur (Sürbehan, 1973:42).

Acaba Anayasa ve ilgili kanun hükümleri ve İdare Hukuku’nun temel ilkeleri ile Danıştay Kararları ışığında karşısında “siyasi yürütme vasıtası” kavramı nasıl yorumlanmalıdır? Bu noktada Gönül (1992:55) ve Naliş (1981:84) “siyasi yürütme vasıtası” deyiminin, hükümeti oluşturan parti ya da partilerin yasama organının onayından geçmiş olan hükümet programlarının, bunlara dayalı karar ve emirlerinin il sınırları içindeki uygulamalarında valilerin üstlenmiş olduğu yetki ve sorumlulukları ifade ettiğini belirtmektedir.

Valilerin siyasi yürütme organı olarak hizmet görmelerinden ne anlaşılması gerektiğini Onar (1966: 588) şu şekilde belirtmiştir.

Teknik ihtisas ve salahiyetlere malik olan muhtelif meslek memurlarını hükümetin siyasi programına, direktiflerine uygun bir tarzda sevk ve idare ederek hükümetin umumi siyasetinin tatbikini de temin edebilmek için valiye bir dereceye kadar siyasi sıfat verilmiştir... Bu bakımdan vali diğer memurlardan farklı bir özelliğe sahiptir. Vali, bakanlar gibi siyasi karakterde ve memur statüsünün tamamen dışında olmamakla beraber, diğer memurlardan farklı olarak bakanlar gibi hükümetin siyasi faaliyeti ile de ilişki içerisinde.

Sonuç olarak, İl İdaresi Kanunu valiye idari ve siyasi yürütme organı sayarak, onu tamamıyla siyasi bir memur olarak gören anlayış ile¹⁴, sadece idari bir memur olarak kabul eden düşünce¹⁵ arasında uzlaşma sağlamaya çalışmıştır. Valilerin buradaki fonksiyonu nötr bir icracı olarak alacağı kararların kanunlar dairesinde hükümetlerin politikasına uygun olmasına dikkat etmekten öteye geçmemelidir.

¹⁴ Bkz. Cahit Tutum (1976). “Yönetimin Siyasallaşması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.K, Sayı:4, s..16 v.d.; Mustafa. Özyörük (1973). *İdare hukuku dersleri* (çoğaltma), İstanbul, s.154.

¹⁵ Bkz. Lütfi Duran (1968). “Türk İdaresinde Politik Nitelikli Yüksek Mevkiler İhdas Edilebilir mi?”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.I, Sayı:1, s.71; Sait Güran (1980). *Memur hukukunda kayırma ve liyakat sistemi*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, s.206.

SONUÇ

Ülkemizde merkezi idarenin taşra teşkilatı Fransız sisteminden esinlenilerek “kapsayıcı valilik” kapsamında oluşturulmuştur. Bunun sonucu olarak sistem içerisinde vali; merkezi yönetimin yetki genişliği esasları çerçevesinde, merkez tarafından taşrada kurulmuş bulunan il genel yönetiminin başına atanan, yürütmenin taşradaki en yetkili görevlisidir. Bu fonksiyonu nedeniyle vali, hem “il genel idaresinin başı ve mercii (5442 s. K., md.4)”, hem de “ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası (5442 s.K., md.9)” olarak şekillendirilmiştir.

Kanun metninde geçen “Devletin temsilcisi olmak” sıfatı yetki genişliği ilkesinin bir neticesidir. Vali bu sıfatı ile hem devletin manevi varlığını temsil eder, hem de “devlet tüzel kişiliği” adına taşrada karar alır, iş ve işlemleri yürütür. Zira “devletin temsilcisi” tabirindeki “devlet” ten kasıt, bir kamu tüzel kişisi olarak devlet tüzel kişiliğidir. Bu sıfatla vali ilde adli ve askeri kuruluşlar dışında, tüm kamu kurum ve kuruluşları adına karar alma ve devlet memurlarının faaliyetini koordine etme yetkisine sahiptir. Bu yetkisi ile devleti yükümlülük altına sokan sözleşmeler yapabilir, devlet mülkünün yönetimine müdahale eder, devleti mahkemede temsil eder.

Valilerin ilde Hükümetin temsilcisi olması ise başkentte Bakanlar Kurulu’nda var olabilen tüm yetkilerin, merkezi idarenin taşra örgütü olarak illerde valide toplanmış olduğu anlamına gelir. Bu sıfatıyla vali bir yandan idari vesayet, öte yandan da genel kolluk yetkisi sayesinde il’de bulunan bütün kamusal ve özel, gerçek ve tüzel kişileri etkileyebilen karar alabilme ve uygulayabilme olanağına sahiptir. Bu kapsamda valiler hükümet politikalarının taşrada yürütümünü sağlarken, diğer taraftan kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanarak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilir. Bu özellik, valiyi kaymakamlardan ve ildeki diğer memurlardan ayırıcı esaslı bir kriterdir.

Valiler il’de ayrıca ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların yönetsel ve siyasal yürütme organıdır. Bu noktada vali ile bakanlar arasındaki hukuki bağ hiyerarşik bir bağ olmayıp, yetki genişliği ilkesinin gereği olarak bakanlığın taşrada yürütmekle görevli olduğu hizmetlerle ilgili sorumluluk ilişkisinden kaynaklanan

idari bir bağdır.

Valinin, ilde hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi ve bunların yönetsel ve siyasal yürütme organı olmasının önemli hukuki sonuçları vardır. İlk olarak Kanun, bu hükmü ile valinin ilin genel idaresi bakımından ayrı ayrı her bakana karşı sorumlu olduğunu ve bakanların valilere resen emir ve direktif verebileceklerini ifade etmektedir. Buna karşılık vali, ilde bakanlar ya da tüzel kişiliğe sahip genel müdürlükler adına icrai karar alabilecek ve kamu gücünü kullanabilecektir. İkinci olarak vali ilde adli ve askeri daireler hariç Bakanlıkların taşra örgütünde çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük hiyerarşik amiri konumuna getirilmiştir. Son olarak valilere, il yönetimine ait işler hakkında ilgili bakanlıklarla doğrudan yazışma yapabilme yetkisi verilmiştir. Diğer taraftan bakanlıkların ilde bulunan görevlileri de ilgili bakanlıklarla yazışmalarını yine vali aracılığıyla yapacaklar ve gerektiğinde validen emir ve direktif alabileceklerdir.

Valinin hukuksal durumuna ilişkin diğer önemli bir tartışma konusu ise İl İdaresi Kanunu ile valiye yüklenen “siyasi yürütme vasıtası” sıfatıdır. Valiye tanınan bu siyasi yürütme sıfatının en önemli sonuçlarından biri valiliğin istisnai memurluk kapsamında düzenlenmesidir. Valiye, hükümetin siyasi programının il sınırları içinde uygulanabilmesi için diğer memurlardan farklı olarak tanınan bu sıfat hükümeti oluşturan parti ya da partilerin yasama organının onayından geçmiş olan hükümet programlarının, bunlara dayalı karar ve emirlerinin il sınırları içindeki uygulamalarında valilerin üstlenmiş olduğu yetki ve sorumlulukları ifade etmektedir. Kanun koyucu valiyi idari ve siyasi yürütme organı sayarak, onu tamamıyla siyasi bir memur olarak gören anlayış ile sadece idari bir memur olarak kabul eden düşünce arasında bir uzlaşma sağlamıştır. Bu nedenle vali, bakanlar gibi siyasi karakterde ve memur statüsünün tamamen dışında olmamakla beraber, diğer memurlardan farklı olarak bakanlar gibi hükümetin siyasi faaliyeti ile de ilişki içerisinde dir.

Validen farklı olarak kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Kaymakamlar “ilçe genel idaresinin başı ve mercii” olup, aynı zamanda “ilçede hükümetin temsilcisidir”. Buradan da anlaşılacağı üzere ilçe düzeyinde genel yönetimin başı olan kaymakam, ilde devletin temsilcisi olan validen farklı olarak sadece hükümeti temsil etmektedir. Bu nedenle devlet tüzel kişiliği adına işlem yapabilmesi için kanunla açıkça yetkilendirilmesi lazımdır.

Kaymakamların ayrı ayrı her bakanlığı temsil yetkisi de olmadığı gibi hükümetin siyasi yürütme vasıtası olmak fonksiyonu da yoktur. Yalnızca hükümetin temsilcisi sıfatıyla ilçenin genel idaresinden ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. Kaymakamlar hükümetin temsilcisi sıfatıyla valinin emir ve direktifi altında icrai işleri yürütürler. Zira kaymakamlık bağımsız bir makam değil, kaim-i makamdır. Diğer bir deyişle “kaymakam”, ilçede “valilik makamının yerine kaim olan” demektir. İlde devletin gerçek kuvvetini kullanan valilik makamının ilçedeki uzantısı olup onunla bütünleşmiştir”.

Kaymakamlara devleti temsil yetkisinin verilmemesi fiili durum ile çelişmektedir. Zira 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu vali ve kaymakamların yetkilerini birbirlerine paralel olarak düzenlemiştir. Vali ve kaymakamların il ve ilçe genel idarenin başı sıfatıyla kullandıkları yetkiler dışında valilere devleti temsil sıfatıyla tanınan tek ayrık yetki yabancı ülke konsolosluk temsilcileri ile yapmış oldukları görüşme yetki ve görevi kalmaktadır. İlçelerde gerçekleştirilen sınır görüşmelerinin bizzat devlet adına kaymakamlarca gerçekleştirildiği göz önüne alındığında bu açıdan kaymakamlara da devleti temsil yetkisi verilmesinde bir sakınca gözükmemektedir.

Bunun yanında Anayasa’da yapılacak bir değişiklik ile özellikle kaymakamlara, valiler gibi, aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını kaldıracak ve kamu harcamalarına girişebilmeyi de kapsayacak bir yetki genişliği tanınabilir. Böylece kaymakamın ilçe sınırları içinde devlete ait kamu hizmetlerinin yürütülmesinde koordinasyon ve denetim görevi bir anlam kazanacak ve yararlı sonuçlar doğuracaktır.

KAYNAKÇA

- Apan, Ahmet (2015). *Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara.
- Arsel, İlhan (1964). *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, Ankara, Doğu Matbaacılık.
- Burdeau, F. (1989). *Histoire de l’administration Française*, Paris, Monchrestien.
- Chevallier, J. (2000). “Synthese, La loi du 28 Pluviose an VIII deux cents ans apres:Survivance ou Perennite”, (Ed) *CURAPP*. Paris, PUF.
- Duran; Lütfi (1968). “Türk İdaresinde Politik Nitelikli Yüksek Mevkiler İhdas Edilebilir mi?”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.I, Sayı:1, ss.71-78.
- Duran, Lütfi (1973). “Türk Kaymakamı”, *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (2), 3-14.
- Gerard-Llorca, E. (2000). “L’universalite des Compantences Prefectorales. La loi du 28 Puliviose an VIII deux cents ansa pres: Survivance ou Perennitte?”, (Ed.) *CURAPP*, Paris:PUF.
- Giritli, İsmet; Bilgen, Pertev; Akgüner, Tayfun ve Berk, Kahraman (2011). *İdare Hukuku*, Der, İstanbul.
- Gönül, Mustafa (1992). “Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (3), ss. 50-70.
- Gözübüyük, Şeref (2004). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük Şeref ve Turgut Tan (2011). *İdare Hukuku*, (Cilt 1: Genel Esaslar), Turhan, 8. Baskı, Ankara.
- Gözler, Kemal (2008). *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Basın Yayın Dağıtım,7. Baskı, Bursa.
- Gözler, Kemal (2017). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Basın Yayın Dağıtım,9. Baskı, Bursa.
- Gözler, Kemal (2018). *Mahalli İdareler Hukuku*, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Birinci Baskı, Bursa.
- Günday, Metin (2011). *İdare Hukuku*, İmaj, 10. Baskı, Ankara.

Güran, Sait (1980). *Memur hukukunda kayırma ve liyakat sistemi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.

Kalabalık, Halil (1999). “Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı? ”, *Türk İdare Dergisi*, 413, 129-146.

Nalış, Seyfettin (1981). “Taşra Düzeyinde Devlet ve İçişleri Bakanlığı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.XTV, Sayı:3, ss.83-86.

Okandan, Recai Galip (1968). *Umumi Amme Hukuku*, İstanbul, İÜHF Yayınları.

Onar, Sıddık, Sami (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası.

Özay, İlhan (1981). “Yeni Vali”, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, 2 (1), 41-46.

Özay, İlhan (1994). *Günişğinde Yönetim*, İstanbul, Alfa Yayınları.

Özyörük, Mustafa (1973). *İdare hukuku dersleri (çoğaltma)*, İstanbul.

Sürbehan, Sadrettin (1973). “Valiler Siyasi Yürütme Vasıtası mıdır? *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 430, s.42 vd.

Şengül, Ramazan (2012). “Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu”, *KSÜ İİBF Dergisi*, 2, ss.13-21.

Tosun, Mustafa (1970). *Türkiye’de valilik sistemi*, Ankara: Sevinç Matbaası.

Tutum, Cahit (1976). “Yönetimin Siyasallaşması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.K, Sayı:4, ss.9-32.

Tümer, Abdullah (1969). *Merkez Valiliği Üzerine Bir Araştırma*. İçişleri Bakanlığı-İç Düzen Yayınları, Ankara.

Vlachos, Georges (1993). *Les principes Generaux du Droit Administratif*, Paris, Ellipses.

Yayla, Yıldızhan (1981). “İlin Başkentle ve Bölgesel Kuruluşlarla İlişkileri”, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, C. 2, Sayı:1, ss.25-33.

Yıldırım, Turan (1999). *Türkiye’nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınları, İstanbul.



JEOTERMAL KAYNAKLARIN İŞLETİLMESİ VE İDARE PAYI

Bünyamin ÇİTİL*

ÖZ

Jeotermal kaynakların doğrudan veya dolaylı kullanıldığı tesislerden elde edilen gayrisafi hasılat üzerinden alınan idare payı vergi benzeri mali yükümlülüktür. İdare payına ilişkin tarh, tahakkuk işlemleri 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre, tebliğ işlemleri ise 7021 sayılı Tebligat Kanunu'na göre yapılır. Bir önceki yıla ait gayrisafi hasılat işletmenin bilançosu ile birlikte mart ayı sonuna kadar idareye bildirilir ve Haziran ayı sonuna kadar ödenir. Vadesinde ödenmeyen idare payından dolayı teminat irat kaydedilir ve tahsili için öncelikle mükellefe iki aylık süre verilir. Süresinde bu mali yükümlülüğün ödenmemesi üzerine işletme faaliyeti sonlandırılarak kamu borçlusuna 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca cebri tahsil işlemleri uygulanır.

Anahtar Kelimeler: İdare Payı, Tahakkuk, Vade, Jeotermal Kaynaklar, Tesis, İşletme, İl Özel İdareleri.

OPERATION OF GEOTERMAL RESOURCES AND ADMINISTRATION PAY

ABSTRACT

Management share collected on gross proceeds from plants where geothermal resources are used directly or indirectly is the tax-like financial obligation. While the levy and the accrual procedures regarding the management share are made according to the Law No:213, the notification procedures are made according to the Law No:7021. The management is informed with the gross proceeds of the previous year and business of payments by the end of march and then paid until end of June. Warrant is registered as drawings due to overdue management share and first of all taxpayer is given two-month period in order to make payment. If financial obligation is not paid during the period, then business activity is terminated and in accordance with the provisions of Law No:6183, procedure of collection is implemented for indebted.

Keywords: Administration Pay, Determination of a Tax, Date, Geothermal Resources, Installation, Operating, The Special Provincial Administrations.

* Sakarya İdare Mahkemesi Başkanlığı, Sakarya Vergi Mahkemesi Başkanı, bunyamin.citil@adalet.gov.tr

GİRİŞ

Devletin yönetme yetkisinin dayanağı, toplumun hukuk kuralları içinde yaşaması, sosyal ve bireysel haklarının korunması ve geliştirilmesi için devlet ve sűjesine yűklenen gűrevlerdir. Toplumun huzuru ve dıř tehditlere karřı korunmasına iliřkin hizmetler, bu gűrevlerin finansmanı ihtiyaını doęurmuřtur. Sűrdűrűlebilir bir yűnetim ve kalkınma stratejileri için bűte planları yapılması gerekmekte, bu planların gerçekleřebilmesi için de devamlılık gűsteren ve ani deęiřikliklere cevap vermeyen, dięer bir deyiřle piyasa řartlarından kolayca etkilenmeyen gelirlerin bulunması önem arz etmektedir. Kamu hizmetlerinin piyasa řartlarından etkilenmesi ve deęiřken olması beklenemez. Zira devlet erkinin yaptığı hizmetler, çoęunlukla zorunlu olan, faydaları toplum bireyleri arasında bűlűnmeyen, deęeri piyasa řartlarıyla oluřmayan ve dolayısıyla bireylere fiyatlandırılmayan hizmetlerdir (Akdoęan, 2016: 41). Öte yandan (tam-pűr) kamu hizmetleri pazarlanamayan ve piyasa konusu olmayan hizmetlerden olup bunlardan faydalanılması için kiřinin isteęi aranmaz veya kiřinin bu hizmetten dıřlanması sűz konusu olamaz (Akdoęan, 2016: 46).

Devletin yapmakla yűkűmlű olduęu zorunlu giderlerin kamu hukukundan kaynaklı olması nedeniyle bu hizmetlerin bűte gelirlerinin azaldığından bahisle azaltılması veya hizmet olmaktan çıkarılması műmkűn deęildir. Devletin deęiřmez gűrevleri savunma, ulařtırma, alt yapı, hukuk ve saęlık gibi “koruyucu devlet” gűrűřűne tabi hizmetlerden oluřmaktadır (Akdoęan, 2016: 38). Öte yandan, aędař devlet anlayıřının hâkim olduęu sosyal devlet ilke ve anlayıřı da devlete yeni gűrevler yűklediğınden, bu hizmetlere ait asgari giderlerin vergisel ve benzeri mali yűkűmlűlűklerle karřılanması, bu yűkűmlűlűklerin yıllara gűre dalgalanma gűsterememesi ve ekonomik krizlerden pek etkilenmemesi için kaynak çeřitlenmesine gidilmesi tabidir. Geniřleyen bir piyasa ekonomisinde harcama ve kazanç vergileri önemli oranlara ulařabilirken, ekonominin daralması halinde, servet vergilerinin dengeleyici özellięi ortaya çıkararak bűte gelirlerinin belirli aralıklarda kalması saęlanabilir. Ayrıca, harcama vergilerinden yayılı muamele vergisi özellięi tařıyan vergiler, indirim hakkının verdięi çatıřma ile belge ve kayıt dűzenini saęlayarak, kazanç vergilerinin de otokontrolűnű saęlamaktadır (ncel vd: 401). Bu parasal ve mali kaynakların sabit tutulma isteęi kadar bu yűkűmlűlűklerin tűm topluma adaletli bir řekilde daęıtılması amacı da kamusal

gelir çeşitliliğini haklı kılan diğer bir sebeptir. Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki değerler ve hakların tüm toplumun ortak malı olduğu gerçek olmakla beraber, bu kamu gelirleri ile kamu hizmetlerinin devlet ve diğer kamu tüzel kişileri arasında paylaştırılması (Pehlivan, 2016: 195) sonucu bir kısmının bulunduğu yörenin hizmetlerine aktarılması, yerinden yönetim ilkesinin ve her yöreye ilişkin farklı kalkınma modellerinin ortaya konulması hedefinin gerçekleştirilmesine yarayan önemli bir yöntemdir.

Gelişen piyasa ekonomisinde, piyasanın kontrol edilmesinde veya bazı sosyal yardım ve hizmetlerin sağlanmasında bütçe genelliği ilkesinin dışına çıkılması sonucu harcamalara katılma payı, idare payı, devlet hakkı ve TRT payı gibi idari mali yükümlülükler veya vergi benzeri mali yükümlülükler ortaya çıkmıştır.

Jeotermal kaynakların kullanılması sonucu ortaya çıkan değerın bir kısmının kamuya aktarılmasını amaçlayan idare payının zorunlu bir mali yükümlülük olduğu açıktır. Bununla birlikte, bu yükümlülüğün bir idari-mali yükümlülük mü yoksa vergi benzeri bir mali yükümlülük mü olduğu tartışması ve idare payının hukuki özellikleri bu yazının konusunu oluşturduğundan, bu çalışmada uygulamada ortaya çıkan sorunlara cevap aranacak ve bulunan çözümler paylaşılacaktır.

1. İDARE PAYININ YASAL DAYANAĞI VE GENEL ÖZELLİKLERİ

İdare payı, 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu (JKDMSK)¹'nin 10. maddesinde düzenlenen bir mali yükümlülüktür. Bu Yasa kapsamında yer alan kaynakların işletilmesinden doğan gayrisafi hasılat üzerinden kaynağın bulunduğu bölgenin ihtiyaçlarının karşılanması veya genel bütçeye kaynak aktarılması amacıyla getirilmiş kısmen yerel ölçekli bir niteliğe sahiptir.

JKDMSK'nın 4. maddesiyle, jeotermal kaynakların ait olduğu arzın mülkiyetinden bağımsız olmak üzere devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu kabul edilmiştir. Ticari faaliyet yürüten kişilere verilen işletme hakkının; bu işletmelere, çevre kirliliğine yol açmayacak şekilde işletme yükümlülüğü yüklediğini kabul etmek gerekir. Jeotermal kaynağı işletenlerin denetlenmesi

¹ 5686 Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, 11.12.2007 gün ve 26727 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Yazının bundan sonraki kısımlarında Kanundan kısaca JKDMSK olarak bahsedilecektir.

ve sorumluluğuna ilişkin görevler mevzuatla il özel idarelerine verilmişken “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile büyükşehir olan tüm illerde il özel idareleri kaldırılmış ve bu illerde ruhsat verme ve denetleme yetkisi valiliklere devredilmiştir. Buna paralel olarak, bu tabi kaynaklara ait harçlar ile idare paylarını tahsil yetkisi valiliklere bağlı kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB)²’na verilmiş; 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile YİKOB’a “özel bütçeli” tüzel kişilik kazandırılarak taşra yönetiminde “özel idare”ye benzer bir yapı oluşturulmuştur (Oktay,2016: 111).

Jeotermal kaynaklar, madenlerin aksine yenilenebilir kaynaklar olarak görülmekle birlikte (Günay, 2017: 86), bu durum kullanılan akışkanın gerçek anlamda alıcı ortama yeniden gönderilmesi ise mümkün olabilmektedir. Bu nedenle bu kaynakların kullanımı sıkı denetim şartlarına tabi tutulmuştur. Yasa koyucu tarafından hem bu denetimin bir bedeli hem de elde edilen gelirin önemli oranda yerel hizmetlere dağıtılması amacıyla işletenin elde ettiği gayrisafi hasılat üzerinden kurumlar vergisi, gelir vergisi gibi tüm kamu giderlerine karşılık alınan genel vergiler dışında kısmen yerel giderlere karşılık olma özelliği taşıyan bir mali kaynak sağlama yoluna gidilmiştir.

Bu mali yükümlülüğün yerel hizmetlere karşılık olması yanında, genel bütçeye aktarılan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük olma özelliği de vardır. Bu kısmi genel özelliği, YİKOB tarafından tahsil edilen idare payının yerel idarelere ayrılan kısmının dışındaki tutarların ise genel bütçeye aktarılmasından kaynaklanmaktadır³.

Öte yandan; madenler ile jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sulardan elde edilen gelirin YİKOB’lar tarafından tahsil edilerek genel bütçeye aktarılması gelirin elde edilme süreciyle ilgili bir husus olup söz konusu gelirin YİKOB’un geliri olmadığı anlamına gelmemektedir. Bu durumda; 6360 sayılı Yasa ile genel bütçeye

² Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, 04.04.2014 gün ve 28962 sayılı Resmi Gazete, Yönetmeliğin 5.ğ) maddesinde, maden veya jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının bulunduğu yere en yakın yerleşim yerlerinin altyapı ve mahalli müşterek ihtiyaçlarında kullanılmak üzere Bakanlık bütçesinden Başkanlığa aktarılan ödenekleri kullanma gibi görevler yüklenmiştir. Yazımızda bu kuruluşlara kısaca YİKOB denilecektir.

³ 2015/4 seri nolu Tahsilat İç Genelgesi, “ İç Genelgenin II. Bölümünde konuya ilişkin açıklama yapılmıştır.”

aktarılan idare payına ilişkin tutarların ödenek olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından İçişleri Bakanlığına aktarılması ve İçişleri Bakanlığı tarafından bu tabii kaynakların bulunduğu yörenin alt yapı hizmetlerinde kullanılmak üzere YİKOB bütçesine aktarılması⁴, bütçenin gayrisafi gelirlerine dahil edilerek kurum ödeneği olarak tekrar aynı yöresel hizmete özgülenmesinden başka bir şey değildir. Bu nedenle bu kaynakların bir kısmının yerel idarelere doğrudan aktarılması, bir kısmının ise genel bütçe ilkeleri doğrultusunda muhasebeleştirilerek yeniden yerel hizmetlerde kullanılmak üzere YİKOB'a aktarılması, bu mali gelirlerin yerel özelliklerinin ağır bastığını göstermektedir. Zira, belli gelirlerin belli giderlere önceden tahsis edilmemesi (ademi-i tahsis) ilkesi de bütçenin genelliği ilkesinin bir gereği olduğundan (Pehlivan, 2016: 207), bu ilkenin ihlalini gösteren kaynak tahsisi, bu yükümlülüğün genel vergi olma özelliğini zayıflatmaktadır.

İdare payının yasal sebebini JKDMSK, maddi sebebini ise bu yasa kapsamındaki kaynakların işletilmesi oluşturmaktadır. Bu mali yükümlülüğün konusunu jeotermal kaynakların işletilmesi, matrahını ise yıllık gayrisafi hasılat tutarı oluşturmaktadır.

2. İDARE PAYININ BENZERİ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLERDEKİ YERİ

2.1. Esas Yönüyle Nitelendirme

Benzeri mali yükümlülükler kural olarak genel bütçeye girmedikleri için anayasal bir ilke olan “bütçe planının tamlığı” bütçenin genelliği ilkesini zedelemektedirler (Başaran, 1998: 133). İdare payı da tahsil edilen tutarların kısmen genel bütçeye aktarılmayarak mahalli idarelere ödenmesi yönüyle bu mali yükümlülüklerle benzerdir. Vergilerin asli fonksiyonu kamu giderlerinin finansmanı, ölçüsü ise üretilmesi ve sunulması gereken kamu hizmetlerinin hacmidir (Sayar, 1974: 38). Ayrıca, sadece vergi benzerlerinde değil, vergide de sunulan hizmetin genel bir karşılığı anlamında bir karşılık bulunduğu açıktır (Oktar, 1996/1997: 161).

Bir vergi benzeri mali yükümlülük olan idare payı, yükümlüye sağlanan hizmetin kısmen de olsa karşılığını ifade eden JKDMSK kapsamındaki harçlardan ayrılır; bu yükümlülüğün hizmetle doğrudan veya dolaylı ilişkisi bulunmamaktadır.

⁴ Sayıştay Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.

Madenler devletin mülkü olup bu yatakların satışı ya da hak devri yoluyla işletilmesi sonucu elde edilen gelirler de mülk geliridir (Pehlivan, 2016: 91). İdare payının kısmen karşılığı mülkiyeti veya hukuki tasarrufu devlete ait olan kaynağın kullanılmasıdır. Bu karşılık hizmete ilişkin olmayan ve mülkiyet hakkının kullanımının kısmi karşılığıdır. Bu yönüyle, madenlerden alınan devlet payına benzemekle birlikte madenlerden alınan devlet hakkının matrahı, piyasa fiyatı ile fiyatlandırılmasından önceye ait maden ve ocak başına çıkarma maliyetidir. Halbuki jeotermal kaynaklara ilişkin faaliyetler üzerinden alınan idare payında bu hak ilişkisi, kaynak kullanımının bir piyasa fiyatına kavuşmasıyla oluşan gayrisafi hasılat üzerinden alınması nedeniyle belirsizleşmiş ve bu özelliği onu vergiye daha çok yaklaştırmıştır.

İdare payına ilişkin işletme faaliyeti, her yıl tarh/tahakkuk işlemine konu olması yönüyle farklılık göstermektedir. Matrahın gayri safi hasılat olarak belirlenmesi ve oranının düşük olması, bir taraftan matrahın bir gelir karinesi olduğunu gösterdiğinden gelir ve kurumlar vergisine benzemekte, diğer taraftan safi hasılatın esas alınmaması nedeniyle servet vergilerine benzemektedir. Bu açıklamalardan, idare payının vergi hukukunun konusuna girdiği söylenebilir; ancak bu konuda açık bir hüküm bulunmadığından konunun görev hükümleri yönüyle de hukuki değerlendirmesinin yapılması gerekmektedir. Zira “görev” konusu sadece yargılama merciini çözmeye yardım etmekle kalmayıp, bu mali yükümlülüğün “benzeri mali yükümlülük” olup olmadığının tespiti ile işlemin hukuki prosedürünün ne olduğu sorusuna da bir cevap olacaktır.

2.2. Görev Yönüyle Nitelendirme

İdare payının “benzeri mali yükümlülük” olup olmadığına ilişkin yasada açıklayıcı bir hüküm bulunmamaktadır. Bu gelirin şayet mali yükümlülük ise tarh, tebliğ ve tahakkuk şekilleri ve aşaması belirtilmediği gibi tahsiline ilişkin hangi yasanın uygulanacağına ilişkin mevzuatında bir atf da bulunmamaktadır. Öte yandan, JKMSK’nın 11. maddesinin 5. fıkrasında kaynağın ve rezervuarın korunması ile çevre kirliliğinin önlenmesi için idarece alınan acil tedbirlere ilişkin masrafların sorumlusundan 6183 sayılı AATUHK⁵ hükümleri kapsamında tahsil edileceği hükmü bulunmakta olup, bu hükmün de idare payının tahsili ile bir ilgisi

⁵ 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, 28.07.1953 tarih ve 8469 sayılı Resmi Gazete, Yazıda bu Kanundan kısaca AATUHK olarak bahsedilmiştir

bulunmamaktadır.

2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5. maddesinde; idare mahkemelerinin, vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla, ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki iptal davalarını çözmekle görevli olduğu belirtilmiş ve bu hüküm ile Yasa'nın 6. maddesinde belirtilen vergi mahkemelerinin ve Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak çözeceği davalar dışında genel görevli mahkeme olduğu belirtilmiştir.

Bu nedenle, idare payına ilişkin işlemlerin, 2576 sayılı Yasa'nın 6. maddesinde vergi mahkemesinin görevine giren konular olarak sayılan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük gibi bir idari işlem olup olmadığı sorusunun cevaplanması gerekmektedir.

Vergi hukukunda idari işlemler tarh, tebliğ, tahakkuk (aşama) ve tahsil gibi vergilendirme işlemlerinden oluşmaktadır (Öncel vd, 2002: 105). Bu vergilendirme işlemlerinden tarh, tebliğ ve tahakkuk işlemleri VUK⁶'da, tahsil işlemleri ise AATUHK'da düzenlenen işlemlerdir (Çitil, 2012: 17).

Bazı vergi sistemlerinde verginin yapısı ve usule ait esaslar, ilgili vergi yasalarında bir arada düzenlenir. Bizim sistemimizde ise, maddi vergi yasalarında usul hükümlerine istisnain yer verilmiş, bu hususlardaki kurallar prensip olarak VUK'da düzenlenmiştir (Özbalcı,2004: 67).

VUK'un 1. maddesinde; bu kanunun 2. maddesinde yazılı olan gümrük ve tekel vergileri dışında, genel bütçeye giren vergi, resim ve harçlar ile il özel idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlar ile il özel idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlar ile bunlara bağlı vergi, resim ve zamların da bu kanuna tabi olduğu hükme bağlanmışsa da idare payına veya benzeri mali yükümlülüklerle ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durumda, 1. maddede yazılı mali yükümlülüklerin genel ve sayma yöntemiyle belirlendiği ve gümrük ve tekel vergileri dışında, özel mevzuatlarında ayrı bir usul yoksa tüm mali yükümlülüklerin VUK hükümlerine tabi olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

AATUHK'un kapsamını düzenleyen 1. maddesinde, "Devlete, vilayet

⁶ 213 sayılı Vergi Usul Kanunu, 10.11.1961 tarih ve 10705 sayılı Resmi Gazete, Yazıda geçen kanun metinleri hariç olmak üzere yazıda Vergi Usul Kanunu'ndan kısaca VUK olarak bahsedilmiştir.

hususî idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile; bunların takip masrafları hakkında bu kanun hükümleri tatbik olunur.” hükmü getirilmiştir. Yasa'nın hem vergi mahkemesinin hem de idare mahkemesinin görevine giren idari mali veya vergi, resim, harç yükümlülüklerinin korunmasını ve tahsilini amaçlayan kapsamı göz önüne alındığında, idare payının vergi, resim, harç benzeri mali yükümler ile bunlar dışında yer alan idari mali yükümlülüklerden hangisine ait olduğu tek başına ortaya konulamaz.

Diğer taraftan, ülkemizin 1950'li yıllardan beri artan ölçüde gösterdiği ekonomik, ticari ve sosyal gelişime uygun olarak çeşitli yasal mevzuatlarla birçok yerel ve kurumsal mali yükümlülükler ihdas edildiği görülmektedir. Bu mali kaynak çeşitlendirmesine paralel olarak getirilen bu yükümlülüklerin vergi, resim ve harçlardan bire bir ölçüde hiçbirine benzemediği, bazı unsurları ile harç, bazı unsurları yönüyle vergilere benzediği; bazen bir yönüyle vergi, diğer yönüyle de “resim”e benzediği ve bu düzensiz özelliklerinden dolayı aynı mali yükümlülükler adı altında ortak bir tasnif yapılmasına doktriner anlamda imkân bulunmadığı görülmektedir. Gelişen iktisadi ve ticari çeşitlenmenin bir yansıması olarak mali çeşitlenmenin doğduğu ve bunların “mali yükümlülük” gibi ortak özelliğinden dolayı vergi, resim ve harçlardan hiç birisine girmediğinden bahisle “benzeri mali yükümlülük” adı altında kategorize edildiği şeklindeki bir sonuç, akla daha yakın gözükmemektedir.

Mali yükümlülüklerle ilişkin bu yasal düzenlemelerin tarihsel gelişim süreciyle birlikte yorumlanması halinde, AATUHK'un 1953'te, VUK'un 1961'de yürürlüğe girdiği ve bu yıllarda ekonomik ve ticari gelişimin görece zayıf olduğu, bu dönemde mali yükümlülüklerin de vergi, resim ve harçlardan oluştuğu, ancak bu yıllardan sonraki gelişimin bir ürünü olarak mali yükümlülük çeşidindeki artışa uygun olarak 1982 Anayasa'sı, 2577 ve 2576⁷ sayılı yasalarda “benzeri mali yükümlülük” olarak düzenlendiği anlaşılmaktadır (Oktar, 1996/1997: 172). Bu nedenle, vergiye ilişkin genel bir usul yasası olan VUK ile amme alacaklarının

⁷ 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, her iki kanun da 20.01.1980 tarih ve 17580 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

genel tahsil usulünü düzenleyen AATUHK'un vergi, resim ve harçları tahdidini olarak düzenlediği sonucuna varmak yanıltıcı olacaktır. Bu durumda "benzeri mali yükümlere" yer veren mevzuatın aksi yönde bir hükmü yoksa VUK ve AATUHK'a tabi olduğu ve/veya olması gerektiği sonucu doğmaktadır⁸. Bu yükümlülüklerin vergilendirme işlemlerine ilişkin usul yasalarında aynı isim altında yer alması gerektiğini savunmak, AATUHK'ta bire bir aynı isimle yer almayan mali yükümlülüklerin ancak genel icra hukuku olan İcra ve İflas Kanunu hükümleri doğrultusunda tahsili gerektiği gibi tartışmalı bir savı ve uygulamayı da kabullenmek sonucunu doğuracaktır⁹. İdare hukukunda idari işlemin şekli ve yöntemi yönüyle idarenin bir takdir yetkisi bulunmamaktadır. AATUHK yerine İcra ve İflas Kanunu hükümleri uyarınca düzenlenen bir cebri tahsil işlemi hem usul yönünden hem de konu yönünden işlemi hukuka aykırı hale getirir.

Aynı şekilde, AATUHK'a göre tahsil edilen bir idare payının sayma metodundan yararlanılarak bu kapsamda kamu icra hukukuna konu edildiği bir durumda, aynı sayma metodunun VUK'a uygulanamayacağı söylenemez. Ayrıca, AATUHK'un 1. maddesinde yer alan "amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları" ifadesi ilgisine sunulan aktif bir hizmeti belirttiğinden bu şartlara sahip olmayan idare payının bu hüküm kapsamında tahsili gerektiğini savunmak güçtür. Bu nedenle jeotermal veya doğal mineralli sular gibi kaynakları işletenden alınan idare payının "benzeri mali yükümlülük" olduğu sonucunu kabul etmek daha isabetli olacaktır.

2.3. Anayasa Mahkemesince Yapılan Nitelendirme

5686 sayılı JKDSK'nın 10/1-e bendinde düzenlenen idare payına ilişkin hükmün Anayasa'nın 2, 10 ve 73. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru üzerine, Yüksek Mahkemenin 31.10.2013 tarih ve E:2013/41, K:2013/124 sayılı kararında, idare payının bir çeşit mali yükümlülük olduğu şeklinde değerlendirilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında özetle;

⁸ Danıştay Üçüncü Dairesinin 01.10.2013 gün ve E:2013/5968, K:2013/3795 sayılı kararı, Yüksek mahkeme kararında bizim katılmadığımız görüşe göre konunun İdare Mahkemesinin görevine girdiğine hükmetmek suretiyle VUK hükümlerine tabi olmadığına ilişkin bir karar vermiş; bununla beraber, aslında katıldığımız diğer bir görüş olarak idare payı tahsil işleminin İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre değil, 6183 sayılı Yasa'ya tabi olduğu sonucunu doğuracak bir karar vermiştir."

⁹ Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı Tahsilat İç Genelgesinin (Seri No:2015/4)VII-Diğer Hususlar başlığı altında 1. fıkranın 13. bendinde yer alan ve 5686 sayılı Yasa'da yer alan idare paylarının İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edileceğine ilişkin açıklamanın, idare payının benzeri mali yükümlülük özelliğinden dolayı kanımızca hukuki bir temeli yoktur.

“Vergiler dışındaki mali yükümlülüklerde kısmen de olsa karşılık ve yararlanma ilkesi geçerli olur. Çünkü bu yükümlülükler konu olan hizmetlerden kişilerin yararlandırılması, bu bağlamda mali bir karşılığa dayandırılabilmesi olanağı vardır. İtiraz konusu kuralda düzenlenen idare payının, il özel idaresince verilen izne istinaden Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan jeotermal kaynaklardan elde edilen akışkanı (su, gaz ve buharı) kullanmak suretiyle yürüttükleri ticari faaliyet kapsamında alındığını belirtmiştir. İdare payı, idarece verilen ruhsat (izin) çerçevesinde yürütülen bir faaliyet kapsamında alınan mali bir yükümlülük olması itibarıyla resme benzemektedir. Buna karşılık idare payının, faaliyetin sonucunda elde edilen yıllık gayrisafi hasılat üzerinden alınması yönüyle de vergiye benzediği ifade edilebilir. Dolayısıyla, kamu gücüne dayalı olarak, tek taraflı bir iradeyle ve gereğinde zorla alınan söz konusu pay, belirtilen özellikleriyle ‘benzeri mali yükümlülük’ kavramı içinde değerlendirilebilecek bir kamu geliri niteliği taşımaktadır.” gerekçesiyle iptal başvurusunun reddine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi’nin bu kararı gibi gerekçesinin de bağlayıcı olduğu göz önüne alındığında, artık idare payının “benzeri mali yükümlülük” olmadığına ilişkin tartışmanın önemi kalmamaktadır. Bu nedenle idare payının tarhi, tebliği, tahakkuku ve tahsiline ilişkin işlemlerin tümüne vergilendirme işlemleri demek daha doğru olacaktır.

3. İDARE PAYINA İLİŞKİN VERGİLENDİRME İŞLEMLERİ

İdare payının düzenlendiği JKDMSK 10/1-e. maddesinde, idare payının matrahına, oranına ve vadesine ilişkin kurallar belirtilmiş, tarh, tahakkuk ve tahsil gibi vergilendirme işlemlerine veya aşamalarına yer verilmemiştir. Yasa’nın 20. maddesinin verdiği yetkiye istinaden yayımlanan JKDMSK Uygulama Yönetmeliği¹⁰’nin 20. maddesinde ise Haziran ayı sonuna kadar ödenmeyen idare payının tahsili için mükellefe iki aylık süre verileceğine ilişkin düzenleme ile kaynağın doğrudan veya dolaylı kullanımına yönelik açıklamalar getirilmiştir. Ancak, bu Yönetmelik’te değişiklik yapılmasına dair yayımlanan Yönetmeliğin 12. maddesi ile 20. maddenin birinci fıkrasının ilk cümlesi “Jeotermal kaynakların konut, iş yeri, balıkçılık, sera, kaplıca, termal kür merkezi gibi ısıtma ve diğer amaçlı doğrudan kullanıldığı alanlar ve/veya dolaylı olarak yararlanıldığı elektrik enerjisi üretimi, kuru buz, mineral tuz eldesi, kurutma, soğutma gibi durumlarda

¹⁰ Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu Uygulama Yönetmeliği, 11 Aralık 2007 tarih ve 26727 sayılı Resmi Gazete.

ruhsat sahibinin ve/veya sözleşmeler yoluyla kaynağı kullanan gerçek ve tüzel kişilere ait işletme ve tesislerin kaynaklarla ilgili bir önceki yılın gayrisafi hasılatın %1'i tutarında idare payı alınır"¹¹ şeklinde değiştirilerek idare payının mükellefi ve dönemi konusuna açıklık getirilmiştir.

Yönetmeliğin yürürlükteki hükümlerine bakıldığında, bir önceki yıl gayrisafi hasılat bilançosunun mart ayı sonuna kadar idareye verilmesinin zorunlu olduğu hükmüne yer verilmiştir. Yükümlü tarafından idareye verilmesi zorunlu olan bildirimin aslında bir beyan olduğu görülmektedir. Yönetmelikte, gayrisafi hasılatın bilanço ile bildirilmesi kuralı, özel tespit raporunda bilanço ile beraber hesaplanan idare payının da yer almasına engel hüküm oluşturmadığından, bu şartlar altında yapılan bir bildirimin VUK'un 25. maddesinde yer alan bir beyandan farkı bulunmamaktadır.

Bilindiği üzere; vergi yasalarında yer alan ve matrahın mükellefler veya vergi sorumluları tarafından belirlenerek bildirildiği tüm beyanname ve bildirimler, dava hakkını sağlayan ihtirazi kayıt beyanı ile birlikte verilebilir (Doğrusöz, 2002: 6). Türk vergi sisteminde genel vergileme şekli beyana dayalı vergiler olup, vergi mükellefleri veya vergi sorumluları vergi yasalarında belirtilen matrah ve oranlara göre vergilerini hesaplayıp bir beyanname ile vergi dairesine bildirmektedirler. Vergi dairesi de bildirilen vergilerin doğruluğunu denetlemektedir (Öz, 1999: 14). İhtirazi kayıt konulabilen bildirim, esasında bir beyan özelliği taşımaktadır. Verginin matrahı; verginin üzerinden hesaplandığı değer veya miktar olarak tanımlanabilir (Akdoğan, 2016: 145). Matrahın belirlenmesinde vergi idaresinin iradesinin sadece beyan veya bildirim kontrolünden ibaret olduğu veya kabul etmeme yetkisinin bulunmayıp, yanlış beyanın gereği olarak re'sen tarhiyat yapma yetkisi bulunduğu bir duruma, gelir, kurumlar, katma değer vergileri gibi idare payına ilişkin bildirim de örnek olarak verilebilir. Yükümlüsünce matraha dahil olmaması gerektiği düşünülen kısımlar ise beyan edilmekle birlikte ihtirazi kayıt konulmak suretiyle bu kısma isabet eden tahakkukun kabul edilmediği belirtilebilir.

Vergi inceleme yetkisine sahip inceleme elemanlarınca VUK 135. maddesi gereği yapılan incelemelerde ve takdir komisyonu marifetiyle yapılan

¹¹ Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 24 Eylül 2013 gün ve 28775 sayılı Resmi Gazete.

matrah takdirlerinde sunulan defter ve belgeler vergi incelemesinin sadece bir ögesi olmakla birlikte, idare payına ilişkin matrahın bildiriminde bilanço, tahakkuk açısından ana ve tek unsurdur ve bu nedenle bir beyanname olarak kabul edilmesi gerekir.

İdare payının beyan dönemine bakıldığında, kurumlar vergisi ve gelir vergisi beyan dönemleri ile aynı dönemi paylaştığı görülmektedir. Ancak, işletmenin jeotermal işletmesi dışında başkaca bir faaliyeti ve geliri yoksa kurumlar vergisi matrahından indirim, istisna, zarar gibi diğer indirimleri yönüyle farklılık göstermektedir. İdare payı tahakkukunda gayrisafi hasılat esası, bu mali yükümlülüğün safi gelir üzerinden vergilendirilen gelir ve kurumlar vergisinden ayrıldığı bir diğer noktadır.

Beyana tabi bu mali yükümlülüğün beyan edilmemesi halinde nasıl tespit edileceği ve hangi işlemlerle yükümlüsünden alınacağına ilişkin bir düzenleme veya atf bulunmamaktadır. Ancak, VUK'un 1. maddesi genel bütçeye giren vergi, resim, harçlar ile il özel idaresine ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlar hakkında bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı kuralını koyduğundan, beyan dışı bırakılan matrah farkının VUK'un ilgili hükümleri gereği re'sen, ikmalen veya idarece tarhiyat yöntemlerinden biri ile tarh edilip mükellefe tebliğ edilmesinde hukuki bir engel yoktur. Bu durumda, beyan üzerine tarh ve tahakkuk eden bu mali yükümün tahsili için bizzat kendi mevzuatında ayrı bir düzenleme bulunduğundan öncelikle kendi mevzuatında belirtilen iki aylık sürenin verilmesi ve buna rağmen ödenmemesi üzerine, bu sürenin sonunda AATUHK hükümlerine göre ödeme emri ve şartları oluştuğunda haciz işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

AATUHK'un 37. maddesinde, kendi mevzuatında özel bir ödeme süresi verilmemesi halinde mükellefe 30 günlük ödeme süresi verileceği kuralı bulunmaktadır. JKDSK'da Haziran ayına kadar idare payının ödeneceğine ilişkin özel ödeme süresi ile birlikte Uygulama Yönetmeliğinin 20. maddesinin 3. fıkrasında, mükellefe, ayrıca iki aylık ödeme süresi verileceği yönünde özel hükmü bulunduğundan iki aylık sürenin sonunda, AATUHK uyarınca ayrıca bir bildirim yapılmadan ödeme emri düzenlenerek cebri tahsil işlemlerine başlanabilmektedir.

Yönetmelikte belirtilen ödemeye ilişkin özel süre, beyan üzerine tahakkuk eden bu yükümlülüğün tahsiline ilişkindir. Re'sen tarhiyat yoluyla yapılan tarh

işleminde ise tahakkuk aşamasının tamamlanması ile yükümlüye herhangi bir süre verilmesine gerek olmaksızın AATUHK'un 54. maddesine göre ödeme emri düzenlenerek cebri tahsil işlemlerine başlanabilecektir.

4. TARH TAHAKKUK İLİŞKİSİ VE YÜRÜTMENİN DURDURULMASINA ETKİSİ

Beyan üzerine yapılan vergilendirmede tarh işlemi ile tahakkuk aşaması birbirine yapışık halde ve aynı anda gerçekleşmektedir (Öncel vd, 2002: 96). Bir önceki yıla ilişkin gayrisafi hasılatın (ciro) beyan edilmemesi veya eksik beyan edilmesi halinde, bu durumun idarece tespiti üzerine, bir idari işlem olan tarh işlemi yoluyla gerçekleşmektedir.

İdari işlemler, hukuki sonuçlarını hakim kararına ihtiyaç duymaksızın doğurur ve idari işlemlerden dolayı ortaya bir uyuşmazlık çıkması halinde, dava açması gereken idare değil, işlemin muhatabı olan kişidir. Haklarında idari işlem tesis edilen kişiler açtıkları bu davalarda işlemin hukuka aykırılığını ispat etmek zorundadır ve bu işleme karşı açılan davalarda yürütme kendiliğinden durmaz (Gözler, 2010: 283). Bir idari işlem olan vergilendirme işlemleri de idarenin yaptığı işlemlerin hukuka uygunluğu karinesinden aynı ölçüde yararlanır, tahsil gibi vergilendirme işlemlerine karşı vergi yargısınca yürütmenin durdurulması hakkında ayrıca bir karar verilmediği müddetçe, davanın esastan çözümü beklenilmeksizin, kişinin malvarlığında derhal sonuç doğurur, bu durumlar için ayrıca yürütmeyi durdurma talep edilmelidir (Organ ve Karadağ, 2012: 67).

İdarece re'sen tarh edilen vergi ve cezalara karşı açılan davalarda, vergilemenin parasal bir işlem olması, tarh ve ceza kesme işleminin hukuka aykırı olması durumunda geri dönüşün zor olması, yükümlünün savunmasının sadece inceleme ve yoklama tutanağında yer alması, inceleme elemanları arasında bile bazı davalarda yorum farkları olması gibi nedenlerle yürütme kendiliğinden durmaktadır (Organ ve Karadağ, 2012: 73).

İnceleme sonucu beyan edilmeyen matrah farkından dolayı yapılan idari işlem ile mükelleften istenen idare payını, vergi hukukunun konusuna giren bir tarh işlemi olarak kabul etmemiz halinde açılan davada yürütmenin de kendiliğinden duracağı sonucunu kabul etmek gerekecektir.

Öte yandan, yükümlü tarafından ilgili yılın gayrisafi hasılatının bilanço ile beyan edilmesi halinde yapılan tahakkuk işlemi üzerine açılan davada, işlem artık bir tarh işlemi değil, tahakkuk işlemi olduğundan, tarh işlemi dışında kalan tüm idari işlemler gibi dava açılmakla yürütme kendiliğinden durmaz, yürütmenin durdurulması istemi hakkında ayrıca karar verilmesi gerekmektedir.

5. İDARE PAYINDA MATRAH ŞEKLİ VE SEBEBİ

İdare payına ilişkin JKDSK'nın 10/1-e. maddesinde; idare payının, akışkanın doğrudan ve/veya dolaylı kullanıldığı tesislerin gayrisafi hasılatının %1'i tutarında idare payının her yıl haziran ayı sonuna kadar idareye ödeneceği ve tahsil edilen tutarın beşte birinin, idare tarafından, kaynağın bulunduğu belediye veya köy tüzel kişiliğine bir ay içinde ödeneceğine ilişkin hükümler yer almaktadır.

Bu mali yükümlülüğe ilişkin safi gelirin ölçüt alınmamasının nedenleri, kaynağın bulunduğu ve işletildiği yerin tabii bulunduğu mahalli idarelerin il sayısı kadar olmasına rağmen farklı özerk yapıları gereği idari mali yükümlülükler veya vergi benzeri mali yükümlülükler konusunda tek çatı altında uzmanlaşma sağlamanın özerk yapılarına aykırı olmasından olabilir.

Mahalli idareler üzerinde merkezi idare tarafından etkin yürütülen denetim Sayıştay denetimi bir yana bırakılırsa, yalnızca İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan denetimle sağlanmaktadır (Bayındır, 2007: 5). Vesayet denetimi ile yapılan tek merkezli bir denetimin kurum içi denetim niteliği, bildirim-beyan ve tarh/ tahakkuk işlemlerinin hukuken doğduktan sonraki kontrolü ile sınırlamaktadır. Yerel yönetimlerin bazı karar ve uygulamalarının geçerliliği merkezi idarenin onay şartına bağlanmakla beraber (Pehlivan, 2016: 195), bu karar ve uygulamalar sınırlı ve önemli konulara ilişkindir. Bu nedenle, vesayet denetimi vergilendirme işlemlerini onaylamak veya değiştirmek gibi görevleri kapsamamakta, sadece harcamalara ilişkin işlem öncesi kontrolü sağlamaktadır (Bayındır, 2007: 28). 5018 sayılı Yasa'nın 71/2-e maddesi anlamında yapılan bir dış denetim, "İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması, gerekçelerine dayalı olarak yapılmakta olup tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin hukuk aleminde doğduktan sonraki süreçte Sayıştay tarafından yapılan denetim türüdür. Bu durumda, gerek İçişleri Bakanlığı'nca yapılan vesayet denetimi gerek Sayıştay tarafından yapılan denetimler vergilendirme işlemleri

olarak değerlendirilemezler.

Ayrıca, kaynağı işleten mükellef sayısı, doğal kaynağın sayısı ve büyüklüğü ile sınırlı olduğundan, kaynağın ve mükellef sayısının artması pek mümkün değildir. Bu nedenle, işletme sayısının yaygın olmaması, bu idareler için mali anlamda bir ölçek denetimi ve buna ilişkin ayrı bir birim kurulmasına elverişli değildir. Kaynakların tutarlı toplanması ve kullanılması için ölçek denetimine uygunluk şartı arandığında karlılık verilerine rağmen bu mali kaynakların toplam hasılatının, bu denetim ölçeğine uygun olmadığı ve ekonomik bulunmadığı söylenebilir. Bu nedenle Yasa koyucunun, bu yükümlülüğe ilişkin oranı asgari seviyede tutarak, bu yükümlülükler için basit bir hesaplama ölçütü belirlemesi anlaşılabilir bir durumdur. Bilinen bir şeyden yararlanarak bilinmeyi belirlemeye çalışmaya karine usulü denilmektedir. Mükellefin vergi ödeme gücünün belirlenmesi bakımından servetin veya gelirin bir kanıtı olarak pencere-kapı-baca gibi dış göstergelerden yararlanılması vergi hukukunda görülen bir durumdur (Akdoğan, 2016: 148). Uygulanması kolay, fazla harcama ve işleme gerek göstermeyen karine veya dış göstergeler usulü, vergiye tabi unsurların gerçek miktar veya değerini ölçmek bakımından her zaman doğru sonuçlar vermediğinden vergi adaletine ters düşebilmektedir (Akdoğan, 2016: 149)

Öte yandan, yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi'nin idare payına ilişkin 10/1-e. maddesinin iptali isteminin reddine ilişkin verdiği kararında; "kullanılan akışkan miktarı ile elde edilen hasılat arasında doğru bir orantının bulunduğu ve istisnai durumlar dışında işletmenin büyüklüğüne paralel olarak kullanılan akışkan miktarı arttıkça, gayrisafi hasılatın da aynı oranda artacağı tabidir. Kaldı ki, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 40. maddesinde, işletme ile ilgili olmak şartıyla ödenmiş olan vergi, resim ve harçların o yılki safi kazancın tespit edilmesinde gider olarak indirilmesi öngörülmüş olduğundan mali gücün gözetilmediğinden söz edilemez." gerekçesinden de anlaşılacağı üzere; ödenen idare payının gelir ve kurumlar vergisi matrahından indirim olarak kullanılması ile bu mali yükümlülüğün kısmen de olsa bu vergilerin daha az tahakkuk etmesini sağlamasından dolayı, vergi gibi mali güce göre alındığı ve gayrisafi hasılatın karine ve dış göstergeler usulüne göre gelirin bir karinesi olduğunu doğrulamaktadır.

Gayrisafi hasılatın matrah ölçütü olarak kabul edilmesinin diğer nedenleri ise; bu doğal kaynakların daha verimli ve yüksek katma değer yaratacak şekilde

işletilmesini zorunlu kılma amacı ve bu kaynakların sınırlı özelliği nedeniyle çok sayıda işletmeye izin vermemesinin yarattığı rekabet eksikliğinin, bu işletmelerin önemli karlılık oranlarıyla faaliyet gösterdiği tespit ve verileri ile kaynakları etkin ve verimli kullandırma isteğidir. Doğal kaynakların tüm toplumun ortak malı olduğu gerçeği ve bu kaynakların işletilmesi ile kamu giderlerine ek kaynak yaratma isteği de bu matrah şeklinin haklı bir diğer dayanağıdır.

6. MATRAHIN KONUSU VE KAPSAMI

Jeotermal kaynaklar üzerinden tahakkuk eden idare payının konusu olan tesis kavramının belirlenmesi için işletme- ticari işletme, işletme- tesis ve işyeri kavramlarının tanımlanmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

6.1. Ticari İşletme

İşletme; iktisadi bir amacın gerçekleşmesi için bir müteşebbise ait bir veya birden fazla işyerinin örgütlenmesinden (organizasyonundan) oluşan bir birimdir (Narmanlıoğlu, 1998: 122) ya da ekonomik bir menfaat sağlamak amacıyla emek ve sermayenin müteşebbis tarafından bağımsız bir organizasyon içinde bir araya getirilmesidir (Deryal,2002: 8). İktisat bilimi açısından incelenen genel nitelikte bu işletme kavramı, ticari işletmeyi ve esnaf işletmesini de içeren geniş nitelikli bir kavramdır (Demirkapı, 2013: 374). Bu anlamda organizasyon, işletmenin malvarlığı unsurları ile işletenin emeği ve bir derece yeteneğinin bir araya gelmesiyle ortaya çıkacaktır. İşletmenin organizasyon niteliği, işleten kişinin (tacir veya esnaf), işletmede gerçekleştirilen faaliyetin ve işletmeye tesis edilen malvarlığı değerlerinin de önüne geçen bir önem taşır (Demirkapı,2013, s.375). Organizasyon niteliğinin işletmenin malvarlığı unsurları ile işletenin emeği kavramlarının önüne geçtiği ve işletenin mesleki bilgi ve tecrübesinin hizmetin üretimine bizzat katkı sağladığı serbest meslek faaliyetleri olan doktorluk, avukatlık, mali müşavirlik gibi faaliyetlerin işletme kavramı içinde yer aldığı, ancak ticari işletme kavramına tabi olmadığı görülmektedir.

Ticari işletme kavramına Türk Ticaret Kanunu'nda yer verilmiştir. 6102 sayılı yeni Türk Ticaret Kanunu'nun 11. maddesine göre, ticari işletme, esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedef tutan faaliyetlerin devamlı ve bağımsız şekilde yürütüldüğü işletmedir. Maddenin gerekçesinde, belirtildiği üzere ticarî işletmenin bir "işletme" olduğu özellikle vurgulanmıştır. Böylece

ticarî işletme, iktisat biliminin ve işletme iktisadının “işletme”sinden, Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanunun “teşebbüs”ünden ayrılmıştır (Kumkale, 2015). Madde hükmünde ticari işletmenin kişi yönünden tarif edilmediği görülmekle birlikte, 12. maddesinde, “Bir ticari işletmeyi, kısmen de olsa, kendi adına işleten kişiye tacir denir.” hükmü ile birlikte ticari işletmenin kişi bakımından da tanımlandığı söylenebilir. Ayrıca, ticari işletmenin esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde olması şartı ve esnafın kişi yönünden tanımlanması, ticari işletmenin kişi yönüyle de bir unsur taşıdığını bir kez daha ortaya koymaktadır.

Bu açıklamalardan; ticari işletmenin, iktisadi faaliyet, devamlılık, bağımsızlık ve esnaf işletmesini (Bozer ve Göle, 2011, s.7) aşan kapasite unsurlarından oluştuğu görülmektedir. Bağımsızlık unsurundan dolayı, bir gerçek veya tüzel kişiye ait işletmenin şubesinin işletme ve ticari işletme olarak kabul edilmesi mümkün değildir.

6.2. Jeotermal İşletme Kavramı

JKDMSK’nın “Tanımlar” başlıklı 3/26. maddesinde; işletmenin, arama faaliyetleri sonucunda elde edilen kaynağın üretim, kullanım, reenjeksiyon, enjeksiyon, deşarj ve bu faaliyetlere yönelik sondaj çalışmalarını içeren projede belirtilen faaliyetler bütününe ifade edeceği belirtilmiştir. Yasa’da yer alan işletme kavramına bakıldığında, kaynağın jeolojik formasyonlarından çıkarılması, jeotermal tesislerde kullanılması, kullanılmayan kaynağın yeraltı kuyularına tekrar gönderilmesi, üretilen kaynağın ısı kaybı ve çevre kirliliğine yol açmaması için yeraltı kuyularına tekrar gönderilmesi, kullanılan ancak tekrar kuyularına gönderilemeyen kaynağın başka alıcı ortamlara gönderilmesi gibi faaliyetlere yönelik sondaj çalışmalarını içeren projede belirtilen tüm faaliyetleri kapsadığı görülmektedir. Kısaca JKDMSK’da sondaj, üretim, kullanım ve etkilerin ortadan kaldırılmasına ilişkin faaliyetler bütününden oluşan kavrama, işletme denilmekte ve bu faaliyetler zincirinin idari birlik ve hukuki bütünlük kavramını işaret ettiği; ancak işletmenin kişisini tarif etmediği görülmektedir. Ayrıca, işletme ruhsatı ve hakların gerçek ve tüzel kişilere devredilebileceği kavramından jeotermal işletme kavramının da kişi ögesine sahip olduğu ve bu anlamda işletmenin de işyerinden ayrıldığı görülmektedir.

JKDMSK kapsamında işletme, jeotermal faaliyetlerin bütünü olmakla

birlikte, ticari işletme kavramından dar bir anlam taşımaktadır. Ticari işletmenin jeotermal işletmesi dışında başka işyerleri ve bu işyerlerinde gerçekleşen ticari faaliyetleri varsa, bunlar jeotermal işletmesi kavramının dışındadır. Bu durumda jeotermal işletmenin kişisi bu işletmenin kapsamından daha geniş ticari faaliyete sahiptir. Jeotermal işletme, jeotermal faaliyetlerin diğer faaliyetlerden bağımsız olmaması nedeniyle tek başına bir ticari işletme olarak sayılamaz ve diğer faaliyetler bütününe bir parçası olarak yürütülmektedir. Ticari işletmenin tüm faaliyetleri, gelir stopaj vergisi hariç bir kül halinde gelir ve kurumlar vergisine, beyanlarına ve bilanço hesaplarına konu edilmekle birlikte jeotermal işletme faaliyetinin sadece bir parçası olan “kaynağın kullanılması” aşaması idare payına konu edilmektedir.

6.3. İşyeri Kavramı

İşyeri, işveren tarafından işgücünün bir araya getirilerek teknik gayeye ulaşmak için örgütlendiği teknik üretim birimidir. İşyeri kavramı birçok mevzuatta yer almakla birlikte özellikle vergi hukuku bakımından tanımları ayrı bir önem taşımaktadır.

İşyeri kavramı VUK’un 156. maddesinde düzenlenmiş olup, işyeri; ticari, sınai, zirai veya mesleki bir faaliyetin icrasına tahsis edilmiş ve bu faaliyetlerde kullanılan yer olarak tanımlanmıştır. Bu tanıma göre işyerinin bir faaliyete tahsis edilmesi yetmez; ayrıca bu işyerinin fiilen kullanılması gerekmektedir (Barut, 1996: 8). Vergi hukuku anlamında işyeri bir mekan olarak belirtilmiş olup, mekan bütünlüğünün olmadığı durumlarda unvanlarıyla birlikte aynı işletmeye ait merkez ve şube işyerlerinden bahsedilebilecektir.

6.4. Tesis Kavramı

Tesis, sözlük anlamı ile 1.Yapma, kurma, temelini atma, 2. Kuruluş gibi anlamlar taşımaktadır¹². Tesis birden fazla ekonomik ve sosyal ihtiyacı karşılamak üzere oluşturulmuş yapıların anlamlı bütünü olabileceği gibi tek bir ihtiyacın karşılanması amacını taşıyan yapılar olarak da ortaya çıkabilmektedir. Tesisin kişi yönünden tek bir hukuki bütünü oluşturmaya gerek bulunmamaktadır. Ortak giderlerin karşılandığı ve tıpkı işhanı yönetimi gibi ortak yönetimin sağlanabildiği yerler bütünü, mülkiyeti veya işletmesi başka kişilere ait olan yerlerle birlikte tek

¹² Sözce; Türkçe Sözlük.

bir tesisi oluşturabilmektedir.

Tesis kavramına ilişkin olarak çeşitli mevzuatlarda sosyal tesis tanımlarına da rastlanmaktadır. Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ¹³'de sosyal tesis, idareler tarafından işletilen ve kamu idarelerinde çalışan personel ile diğer yararlanıcıların eğitim, dinlenme, konaklama, beslenme ve eğlence gibi sosyal destek amaçlı ihtiyaçlarını karşılayan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzer mahiyetteki tesisleri ifade eder şeklinde bir tanımlama yapılmıştır.

Resmi hizmetlerin dışında kamu çalışanlarına yönelik kısmen özel hukuk hükümlerine göre veya bazı durumlarda piyasa şartlarına uygun işletilebilen ve bu nedenle işyeri sıfatına en yakın birimler bu sosyal tesisler olup, hizmeti sunanın tek kişi olması nedeniyle tesisin işyerinden ayrı olup olmadığına ilişkin bu kavramdan sonuç alınması pek mümkün değildir.

Yapılar topluluğunun bir tesis olabileceğine ilişkin sonucu destekleyecek husus, Uygulama Yönetmeliğinin “Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerine ilişkin hususlar” başlıklı 25. madde hükmüdür. Maddenin a/3. Bendinde, “Sağlık ve termal turizmne yönelik kullanım alanlarında imar planı olmadan Kanuna tabi faaliyetlere izin verilmez. Sağlık ve termal turizm amaçlı işletme faaliyet izinlerinin verilmesi ve bu tesislerin termal su ihtiyacının belirlenmesi, onaylı imar planları ile getirilen yatırım alanları ve plan hükümlerine göre yapılır. Diğer kullanımlara yönelik talepler sağlık ve termal turizmin ihtiyacı olan akışkan ihtiyacı sağlandıktan sonra karşılanır. İmar planlarının onaylanmasından sonra öncelikli olarak jeotermal su ana dağıtım projesi ilgili idarece hazırlanır. Ayrıca mevcut tesislere ve imar planı kararlarına göre bu alandaki, sağlık ve termal turizm potansiyeli dahil tüm entegre kullanımların akışkan ihtiyacı ilgili idarece belirlenir.” hükmü yer almaktadır. Bu hükmün değerlendirilmesinden sağlık ve termal turizmne yönelik onaylı imar planı ve turizmi teşvik belgesine sahip yapı bütününe tek bir tesis olacağı sonucu çıkarılabilir.

Tesis kavramına ilişkin bir başka düzenleme, Çevre Kanunu¹⁴'nın 11/5. maddesinde yer almaktadır. İlgili hükümde, “Serbest ve/veya endüstri bölgelerinde

¹³ 2017-6 sayılı Tebliğ 07.07.2017 tarih ve 30117 sayılı Resmi Gazete, “178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 10. maddesine istinaden hazırlanmıştır.”

¹⁴ 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 26.04.2006 gün ve 26167 sayılı Resmi Gazete.

bölge müdürlükleri, kültür ve turizm koruma ve geliştirme bölgelerinde, turizm merkezlerinde Kültür ve Turizm Bakanlığı veya yetkili birimler, organize sanayi bölgelerinde organize sanayi bölgesi yönetimi, küçük sanayi sitelerinde kooperatif başkanlıkları, mevcut yerleşim alanlarından kopuk olarak münferit yapılmış tatil köyü, tatil sitesi, turizm tesis alanları vb. kullanım alanlarında ise site yönetimleri veya tesis işletmecileri atıksu altyapı sistemlerinin kurulması, bakımı, onarımı ve işletilmesinden sorumludurlar.” hükmüne bakıldığında yerleşim yerinden uzak bir turizm tesisinin tüm alanları ile birlikte tek bir tesisi oluşturduğu bu durumda işletmeci veya alt işletmecinin kişiliğine bakılmaksızın turizm tesis alanındaki tüm işyerlerinin tek bir tesis kavramı çatısı altında yer aldığı görülmektedir.

Nitekim, Uygulama Yönetmeliğinin 20. maddesinin 4. bendinde yer alan, “idare payını ödemeyen sözleşmeli kullanıcının su kullanımına ilişkin faaliyeti idarece durdurulur.” hükmünün ise sözleşmeli kullanıcının idare payı anlamında en küçük vergi birimi olmaya elverişli tesis olarak bir anlam ifade ettiği anlaşılmaktadır.

Yine belirtmek gerekirse, 5686 sayılı Yasa’nın 10/1-e maddesinde idare payının konusu belirtilirken işletmeye ait tesislerin gayrisafi hasılatının idare payında ölçüt alınacağı belirtilmiştir. Yasa’nın 3. maddesinin 33. bendinde; “Gayrisafi hasılat: İşletmenin toplam yıllık cirosu olup, işletmelere ait tahakkuk eden her türlü mal ve hizmet satış bedelleri, faizler ile yapılan kiralamaların dahil olduğu miktarı” ifade edeceği hükmü getirilmiştir. Uygulama Yönetmeliği’nin 4.maddesinin “öö” bendinde; kaynağı kullanmak, yararlanmak veya yararlandırmak üzere kurulmuş, sınai ve/veya ticari faaliyet gösterilen yapılar ile Kanuna tabi kaynaklarla ilgili bölümlerinin tesis olduğu belirtilmiştir. Yönetmelik tanımından, tesisin mekânsal birliği temsil ettiği, ayrıca jeotermal kaynağa ilişkin tüm faaliyetlerin icra edildiği yerlerin tesis kavramı içinde yer aldığı ve yapının tacir ve işyeri yönüyle sınırlandırılmadığı görülmektedir. İdare payı için önemli olan tesis kavramı ise sadece kaynağın kullanıldığı, yararlanıldığı yapılarla sınırlı olup, enjeksiyon, reenjeksiyon, deşarj, sondaj gibi jeotermal yapılar vergisel birim anlamında tesis olarak kabul edilemezler.

6.5. Ticari İşletme - İşletme -Jeotermal İşletme - İşyeri - Tesis Kavramlar İlişkisi

Yukarıda yer verilen tanım ve tespitlerden işletme kavramının ticari işletme kavramından geniş ve sunulan bağımsız hizmetler nedeniyle elde edilen ücreti de kapsadığı, ticari işletmenin aynı tacir kişisi ve aynı unvana sahip işyerleri topluluğu olduğu, idari, mali ve hukuki bütünlük oluşturduğu, jeotermal işletmenin ticari işletme kavramından dar olduğu, kaynağın üretim, kullanım ve uzaklaştırılmasına ilişkin faaliyetler jeotermal işletme olmakla birlikte aynı ticari işletmeye idari, mali ve hukuki bütünlük çerçevesinde bağlı diğer ticari faaliyetlerin bu işletme kavramı dışında yer aldığı görülmektedir.

Ayrıca, işletmeler, bir işyerinden oluşabileceği gibi birden fazla işyerinden de oluşabilir. Buradan, işyeri kavramının ekonomik bir kavram olan işletmeden daha dar bir üretim ve hizmet birimi olduğu sonucu çıkarılabilir (İnce,1998, s.72).

Bir işverene ait birden fazla işyeri bir tek hukuki ve ekonomik merkeze bağlanabiliyorsa bir tek işletmeden söz edilir. Aksi halde, birbirinden ayrı işyerleri oluşturmakla yetinmezler ve ayrı birer işletme niteliğine bürünürler (Güzel, 1987, s.66)

Jeotermal işletmenin sondaj, üretim, kullanım ve uzaklaştırma faaliyetlerinden üretim ve kullanım faaliyetleri, idare payı için kullanım ve üretime ilişkin tesisler önem kazanmaktadır. Üretim ise kaynağın kullanıldığı tesisin sözleşme ile başka bir işletmeciye kiraya verilmesi halinde ruhsat sahibinin elde ettiği kira geliri yönünden idare payına konu tesis olarak anlam ifade etmektedir. Ancak burada idare payı üretimden değil, üretilen kaynağın tesiste kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Buna göre, idare payı anlamında tesis, farklı kişilerce ticari faaliyet yürütmeye elverişli kendi içinde ortak yönetime elverişli bir bütünlüğü ifade eden yapılar topluluğu olabilmektedir. Ayrıca, mülkiyeti veya işletmesi tek bir kişiye ait olan, aynı fiziki ve yönetim bütünlüğüne elverecek şekilde tesisin tüm yapıları tek bir işyeridir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğinin¹⁵ “Tanımlar” başlıklı 4. maddesinde; gayrisihhî müessese, faaliyeti sırasında çevresinde

¹⁵ İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, 10/08/2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete.

bulunanlara biyolojik, kimyasal, fiziksel, ruhsal ve sosyal yönden az veya çok zarar veren veya vermesi muhtemel olan ya da doğal kaynakların kirlenmesine sebep olabilecek müessese olarak tanımlanmış olup, işyeri açma ve çalışma ruhsatı; yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izin olarak belirlenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 21. maddesinde; yer seçimi ve tesis kurma izni verilmiş veya deneme izni sonunda çalışmasında sakınca bulunmadığı anlaşılan müesseselerin çalışabilmesi için yetkili idarenin inceleme kurulu tarafından yerinde inceleme yapılarak tüm bilgi ve belgeler de dikkate alınmak suretiyle, yetkili idarenin en üst amiri veya görevlendireceği yetkili tarafından üç gün içerisinde işyeri açma ruhsatı düzenleneceği hüküm altına alınmıştır¹⁶. İşyeri Açma ve Çalıştırma Yönetmeliği'ne göre tesis ve işyeri kavramı eş anlamlı olup, tek bir müteşebbisin tek bir ticari faaliyet konusunda aynı bütünlük içinde faaliyet gösteren tesisin de işyeri olarak tek bir işyeri açma ve çalıştırma ruhsatına tabi tutulduğu görülmektedir.

Bununla beraber, tek bir tesis birden fazla işyerine ve işletmeye ev sahipliği yapabilmektedir. Bir yapı topluluğundan bağımsız her işyeri tesis olabileceği gibi, ortak yönetim ve giderlere katılımın gerçekleştiği işyeri topluluğu da bir tesis olabilmektedir, bu şartlara sahip tesis sadece bir tesistir; fakat tek bir işyeri değildir.

Bu gibi durumlarda, JKDMSK anlamında “jeotermal tesis” bir ticari işletmeye bağlı olarak akışkanın doğrudan veya dolaylı kullanıldığı faaliyetlerin gerçekleştirildiği bir yapı topluluğu olup, farklı kişilerce işletilen işyerlerinin de dahil olması halinde ortak idari yönetim ve bunun karşılığında aidat ödemeye bağlı işyerleri toplamından veya kaplıca, hamam gibi tek bir işyerinden oluşan bir tesis de olabilir.

Birden fazla işyerinin JKDMSK’da yer aldığı üzere tek bir tesis olabilmesi için ortak yerlerin yönetimi ve aidat giderleri yanında Yasa çerçevesinde tesise ilişkin projenin hangi alanı ve işyerlerini kapsadığı da önem taşımaktadır.

JKDMSK’da yer verilen tesis kavramını en iyi açıklayacak hüküm Turizm

¹⁶ Danıştay 10.Dairesinin 30.05.2017 gün ve E:2016/9209, K:2017/2778, sayılı kararı.

mevzuatına yönelik yayımlanan Yönetmelik¹⁷ ve Tebliğ¹⁸ hükümleridir. Söz konusu Tebliğin 22/4. fıkrasında; “..turizm işletmesi belgeli tesislerde, tesisin tümünün veya alt ünitelerinin belge sahibi dışında başka bir kişiye kiralanması veya işletilmesi halinde “Kiracı” veya “İşletmeci”, belge sahibinin talebi halinde yeni belgeye şerh verilir” hükmü de alt ünitenin işyeri açma ve çalıştırma ruhsatına tabi olabilecek şekilde kiralanması halinde ana işletmecinin belgesinin tüm tesis açısından geçerliliğini koruduğu ve alt ünite işletmecilerin turizm tesisinin sınıfının belirlenmesi ve korunması açısından ana işletmeciye, ana işletmecinin ise Turizm İşletme Belgesi şartlarının korunması bakımından ilgili Kamu İdaresine karşı sorumlu olduğunu göstermektedir. Zira, Tebliğ’de “Kiracı” ve “İşletmeci” kavramları ayrı ayrı belirtilmiş olup, tesisin tüm olarak devrinde turizm mevzuatı açısından devralanın “işletmeci”; kısmen devrinde ise devralanın sadece “kiracı” olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır.

Bu açıklamalardan, turizm belgesi kapsamında işletilen jeotermal tesislerin idare payı anlamında bölünemeyeceği, turizm işletme belgesine, imar planına bağlı olarak kurulan ve işletilen tesislerin işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı mevzuatından ayrı olarak bir bütün oluşturduğu, farklı parsellerde bulunsun bile fonksiyonel bağlantı (Taşlıçay, 2012: 12) var ise tek bir tesis olarak adlandırılacağı görülmektedir.

6.6. Jeotermal Tesis İçi Matrah Oluşumu

JKDMSK’nın 3. maddesinde faaliyetler bütünü kastedilerek bu faaliyette bulunanlarla ilgili olarak ruhsat sahibi mi yoksa kira sözleşmesi ile tesisi işletenlerin mi mükellef olduğu ayırımına gidilmemiştir.

Bu konuda oluşan tereddütün giderilmesi amacıyla Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 12. maddesiyle JKDMSK Yönetmeliğinin 20. maddesinin 2. fıkrasında geçen ruhsat sahipleri ibaresinden sonra gelmek üzere “ve/veya sözleşmeler yoluyla kaynağı kullanan gerçek ve tüzel kişiler ibaresi” eklenmiştir. Yukarıda yer verildiği üzere tesisin kira yoluyla devredilmesi halinde kiracı işletenin de idare payı mükellefi olduğu açıklanmıştır.

¹⁷ Turizm Tesislerinin Belgelendirilmesine ve Niteliklerine İlişkin Yönetmelik, 21.06.2005 gün ve 25852 sayılı Resmi Gazete.

¹⁸ Turizm Tesislerinin Belgelendirilmesine ve Niteliklerine İlişkin Yönetmeliğin Uygulanmasına Dair Tebliğ (2005/1), Bkz. Ek 3.

Yasanın uygulanması esnasında çıkan duraksamalara cevap niteliğindeki Yönetmelik düzenlemesiyle aslında tesisin sözleşmeyle devredilebileceği ve bu durumda tesisi devralanın da mükellef olacağı ve ancak tesisin bir kül halinde devrinin anlam ifade edeceği açıklığa kavuşturulmuştur. Zira, tesis kavramını işletme ruhsatı ve projesinde belirtilen yapı oluşturur, idare payında bu yönüyle işletmenin kişisinden daha önce tesisin kendisi, verginin konusunu belirleme aracı olarak görülmektedir.

Jeotermal tesisin mülk sahibi, tesisin işletme ruhsatına ilişkin proje kapsamında tamamını sözleşmeyle devretmesi halinde, kaynağın mülkiyet yönünden sahibi devlet kişisi veya hak sahibi il özel idaresi veya işletme ruhsatına sahip kişi olup, bunlardan işletme ruhsatına sahip kişi elde ettiği bir yıllık kira geliri yönünden idare payının mükellefi, kiracı işleten ise kendisine kiralanan tesisin tamamından aynı yıl içinde elde edilen gayrisafi hasılat tutarı üzerinden tahakkuk eden idare payının mükellefidir. Bu durumlarda, aynı tesisten dolayı aynı anda iki ayrı idare payı mükellefiyeti söz konusu olmakta, kiraya verenin tesisi üretim ve dağıtımına yönelik bir tesis; akışkanı doğrudan veya dolaylı kullananın tesisi ise jeotermalin kullanıldığı bir tesis olup, her iki işletme ve tek tesis bu mali yükümlülüğün konusunu oluşturmaktadır. İşletme ruhsatı hakkını ve mülkiyeti kendisine ait tesisi, sözleşme yoluyla kül halinde kiraya veren gerçek veya tüzel kişinin, bu tesisin tüm gayrisafi hasılatı ile vergilendirilmesi mümkün değildir¹⁹. Ancak, kiraya veren elde ettiği kira geliri üzerinden, tesisi kira yoluyla devralarak işletenin ise tesisin gayrisafi hasılatı üzerinden vergilendirildiği takdirde, vergi kişileri ve matrahları farklı olduğundan mükerrer vergilendirmeden bahsedilemez.

İşletme ruhsatına sahip kişinin akışkanın doğrudan veya dolaylı kullanıldığı tesisi, tesis bütünlüğünü bozacak şekilde kiraya vermesi halinde, akışkanın doğrudan veya dolaylı kullanılmadığı işyerlerine ait gayrisafi hasılatın hangi işletmenin gayrisafi hasılatına dahil olacağı konusunda sorunlar da doğacaktır. Kaldı ki, Uygulama Yönetmeliğinin 3. maddesinin 29. bendinde, kira sözleşmeleri: “işletme ruhsatına dayalı kullanım alanlarıyla ilgili hakların” devredilmesinden bahsetmiş olup, jeotermal işletme ve idare mükellefiyeti açısından ruhsata tabi

¹⁹ Danıştay 9. Dairesinin 18.04.2016 gün ve E:2013/3806, K:2016/2881 sayılı kararı. “Daire; bu kararıyla Vergi Mahkemesince “ işletmenin jeotermal işletme dışında diğer faaliyetlerden elde ettiği gelirleri ile kiracı tesisin işletilmesinden dolayı elde edilen tüm gayrisafi hasılatın sorumluluğunu tutulamayacağı” gerekçesiyle verilen iptal kararını onamıştır.

alanın kül halinde kiraya verilmesi gerektiğini işaret etmektedir. Daha küçük bölümlere ayrılarak verilen kira sözleşmeleri ile kurulan işyerlerinin işyeri açma ve çalıştırmaya ilişkin mevzuat ve diğer vergi yasaları açısından ifade edeceği hüküm, idare payı yönünden anlam ifade etmeyecektir. Zira, maden işletme ruhsatı gibi jeotermal işletme ruhsatı da bölünemez (Günay, 2017: 44).

İşletme ruhsatına ilişkin hakkın ve tesisin sözleşme yoluyla devri halinde işletmeyi devralanın mükellefiyeti, yönetmelikle getirilmiş bir kurala dayanmamaktadır. Zaten Yasa'nın amacı ve kapsamına bakıldığında, jeotermal kaynağın kullanıldığı tesisi işleten kim ise onun mükellef olacağı anlaşılmaktadır. Bu nedenle yasayla düzenlenmesi gereken bir konuda yönetmelikle kiracı işletene kanunilik ilkesine aykırı olarak mükellefiyet getirilmesinden bahsedilmesi söz konusu olmadığından JKDKSK'ya aykırılıktan bahsedilemez²⁰.

Bir başka husus, tesisin saunası ile otel bölümünün ayrı ayrı kişiler tarafından işletilmesi halinde kaynakla dolaylı da olsa ilişki kurulamayan kuaför, saatçi gibi işyerlerinin gayrisafi hasılatlardan oluşan matrahlarının hangi işletmecinin matrahına dahil edileceği sorunu ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda yer verildiği üzere tesisin iki ayrı müteşebbis tarafından birbirinden bağımsız farklı işyerleri olarak işletilmesi halinde, iş yeri en küçük ekonomik birim olsa da JKDKSK kapsamında tesis en küçük vergi birimi olduğundan, işyeri ve tesis kavramının örtüşmediği, ayrıca kaynağın doğrudan veya dolaylı kullanılmadığı market gibi kiralama konuları ile işyerlerinin gayrisafi hasılatının hangi işletmenin matrahına ilave edileceği konusunda bir bölümlemeye teknik imkan bulunmadığı durumlarda yapılar topluluğunun tek bir tesis olarak kabulü gerekir. Bu nedenle esas işletmecinin bu işletmecilerden tahsil ettiği idare payı bedelleri yönüyle vergi sorumlusu dahi kabul edilmeyeceği, bu alt işletmelerin gayrisafi hasılatına isabet eden idare payının, esas işleten tarafından, bu alt ünite işletmecilerden istenebileceğine ve bu ilişkinin bir özel hukuk sorumluluğu olduğuna ilişkin çözüm²¹, daha tutarlı görünmektedir.

²⁰ Danıştay 8. Dairesinin 09.05.2016 gün ve E:2013/11302, K:2016/4583 sayılı kararı. "kararda yönetmelikle bir esaslı bir kamusal sorumluluk getirilmediğine karar verilmiştir."

²¹ Yargıtay 4.Hukuk Dairesinin 27.09.2017 tarih ve 2015/10840 sayılı kararı, kararda davalı şirketin davacıya ait ruhsat alanında kira sözleşmesine dayalı olarak yürüttüğü faaliyetten dolayı doğan idare payının özel hukuk hükümlerine göre tahsili ile ilgili verilen kararında her iki işletmeci arasında gerçekleşen durumun vergi sorumluluğu ilkesi değil özel hukuk hükümlerinin elverdiği sorumluluk hükümleri ile çözümlenmesi gerektiği şeklinde bir sonucu destekleyici mahiyette görülmüştür.

İşletme ruhsatına konu hakkın Turizmi Teşvik Yasası ve JKDMSK hükümleri uyarınca tek bir teşvik belgesine ve işletme ruhsatına konu olması ve jeotermal kaynağın değerlendirildiği tesisin, hazırlanan imar planına uygun olarak inşa edilebileceği kurallarının birlikte değerlendirilmesinden, işletme ruhsatına ve turizm teşvik belgesine konu yapı topluluğunun, İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı Yönetmeliğine uygun olarak alt üniteler bazında ayrı işyerleri olarak kiraya verilmesi halinde, bölünmesi mümkün olmayan hakkın devir şartları gerçekleşmediği için işletme ruhsatı sahibinin tüm faaliyetlerden elde edilen gayrisafi hasıllattan dolayı idare payıyla yükümlendirilmesi gerekir. Bu durumda tesis içinde yer alıp kaynağın doğrudan veya dolaylı kullanılmadığı ancak jeotermal kaynağın işletilmesinden doğan bir değer sonucunda mal ve hizmet satışının gerçekleştiği işyerleri ile alanlara ait cironun hangi ticari işletmenin cirosuna dahil edileceği tartışması son bulacaktır.

Tesisin turizm işletme belgesine ve jeotermal işletme ruhsatına sahip kişi tarafından parça parça kiralanması halinde, alt ünitelere ait işletmelerin akışkanı kullanmayan işyerlerine ait ciroların, hangi işyerine ve işletmeciye ait olması gerektiği tespit edilemeyen durumlarda, işletme ruhsatına sahip kişi yerine, kaynağı kullanan otel ile kaplıcanın ayrı ayrı idare payı mükellefi olamayacağından bahisle, bu kiracı işletmecilere ait otel gibi en önemli işyeri işletmesinin idare payı mükellefi kabul edilerek tesis içinde yer alan diğer işletmecilere ait işyerlerinin cirosundan dolayı tahakkuka tabi tutulması mümkün bulunmamaktadır²².

Öte yandan, Jeotermal Dağıtım Şirketi olmayan hak kazanan şirketlerden abonelik yoluyla yapı topluluğundan oluşan bir tesis içinde birden fazla işyerine abonelik yoluyla jeotermal sıcak su sağlanması halinde, her işyerine yapılan jeotermal su satışının özel hukuk borç ilişkisini doğuracağı, ancak bu durumun idare payı anlamında bir mükellefiyet oluşturmayacağı tabidir.

Bu gibi durumlarda, jeotermal dağıtım şirketlerince sağlanan suyun m³ birim fiyatına ayrıca idare payının da eklenmesi, nihai tüketicinin aldığı ürünün veya yararlandığı hizmetin sadece bir fiyatı olan KDV gibidir. Ayrıca, katma değer vergisinin yayılı muamele vergisi özelliği bu “benzeri mali yükümlülük”te

²² İzmir 4. Vergi Mahkemesi Kararı, 24.01.2013 gün ve E:2012/413, K:2013/62 s karar, Danıştay 9.D. 18.04.2016 gün ve E:2013/3806, K:2016/2281 s.kararı ile onanan kararda, kaplıca ve kür merkezi işletmesine ait cironun otel işletmesine ait ciroya dahil edilemeyeceği, tesisi kısım kısım kiraya veren kişinin elde ettiği kira geliri ile otel işletmecisinin bu tesis dışında elde ettiği cironun da kaynağın kullanıldığı otelin cirosuna dahil edilemeyeceğine hükmetmiştir.

bulunmadığından, abone işletmecinin nihai tüketici olmaması ve bu kaynağı tekrar hizmet ve satışa konu etmesinin mükellefiyete etkisi bulunmamaktadır. Bu durumda dağıtım şirketi tarafından tüm tesise yönelik olmayıp da tesis içi bazı işyerlerine abonelik yoluyla sunulan jeotermal suya ait bedelin içinde yer alan idare payının adli yargı uyuşmazlığı olacağı açıktır.

Ayrıca, JKDSK'nın 5/3. maddesiyle hüküm altına alınan ve işletme ruhsatının miras yoluyla bile geçebileceği, ancak birden fazla mirasçıya geçmesinin mümkün olmadığına ilişkin kuralın, bu hakkın kiralama yoluyla birden fazla kişiye devrine imkân tanımadığı şeklinde bir sonucu da beraberinde getirdiği söylenebilir.

Sağlık ve termal turizmne yönelik bir tesisin işletme sahibi tarafından kül halinde kiraya verilmesi halinde, aynı tesis kiraya veren açısından ayrı bir tesis olup, bu durumda aynı tesisin dikey anlamda iki ayrı tesise vücut verebileceği, ancak tesisin parça parça kiralanması veya yeniden alt kiralamayla verilmesi halinde tesisin yatay anlamda birden fazla tesise vücut veremeyeceği ve bu hususun sadece idare payı anlamında bir çıkarım olarak anlam taşıyacağı görülmektedir.

6.7. Jeotermal Tesis Dışı Gelirlerin Durumu

JKDSK'nın "Tanımlar" başlıklı 33. bendinde, yukarıda yer verilen açıklamalardan da görüleceği üzere, belirtilen işletme kavramı, ticari işletme olmayıp, sınırı tesis ile çizilen "jeotermal işletme"dir. Bu nedenle, akışkanın doğrudan veya dolaylı olarak kullanıldığı işletmenin cirosu üzerinden idare payı hesaplanırken sadece jeotermal kaynağın kullanıldığı tesisin cirosu idare payının konusunu ve matrahını oluşturmaktadır. Verginin konusu, verginin üzerine konulduğu, doğrudan veya dolaylı olarak kaynağını oluşturan iktisadi unsurdur (Akdoğan, 2016: 145). İşletmeye ait birden çok tesis ve faaliyet varsa başka faaliyetlerle ilgili olup, jeotermal kaynakla ilgisi bulunmayan gayrisafi hasılatların matraha dahil edilmesi konu yönünden hukuka aykırılık oluşturmaktadır. Bu gibi durumlarda, işletmenin belirtilen tesis dışında başka faaliyetlerden elde ettiği gelirinin gayrisafi hasılatla dahil edilmesi hukuka aykırı olacaktır²³.

²³ Yargıtay 4.Hukuk Dairesinin 27.09.2017 tarih ve E:2015/10840, K:2017/5071 sayılı kararı, kararda davalı şirketin davacıya ait ruhsat alanında kira sözleşmesine dayalı olarak yürüttüğü faaliyetten dolayı doğan idare payının özel hukuk hükümlerine göre tahsili ile ilgili verilen kararında her iki işletmeci arasında gerçekleşen durumun vergi sorumluluğu ilkesi değil özel hukuk hükümlerinin elverdiği sorumluluk hükümleri ile çözümlenmesi gerektiği şeklinde bir sonucu destekleyici mahiyette görülmüştür.

7. İDARE PAYININ VERGİ USUL KANUNU MÜESSESELERİ İLE İLİŞKİSİ

İdare payının idari işlemlerden olan tarh işlemine konu bir mali yükümlülük olduğu yukarıda bahsedilmişti. Bu mali yükümlülüğün VUK'a tabi olduğuna ilişkin çıkarım bir yorum çeşidi olup; yükümlüye JKDSK dışında ayrı bir yükümlülük yükleyecek bir yorumun ise vergilendirmede kanunilik ve vergi hukukunda olan kıyas yasağına gireceği açıktır.

Vergi hukukunda kıyas yolu ile yoruma başvurulması hukuk devletinin hukuki güvenlik ilkesine ve vergilerin yasallığı ilkesine ters düşer. Vergi hukukunda, özel hukukta olduğunun tersine yargıcın hukuk yaratma yetkisi yoktur. Yargıç, vergi yasalarını özü ile yorumlarken yeni vergi doğurucu olaylar ya da yeni vergi muafık ve istisnaları yaratamaz (Öncel vd.,2002: 29).

İdare payının vergilendirme işlemlerinin VUK'a tabi olacağına ilişkin yorum, istisna ve muafiyet yaratıcı bir sonuç içermediğinden kıyas niteliği taşımaz. Bununla birlikte, JKDSK'da düzenlenmeyen yaptırım veya ek mali yükümlülüklerin, VUK'da düzenlenen vergi ziyai cezası, özel usulsüzlük cezası, usulsüzlük cezası, tekerrür gibi yaptırım ve uygulamalarla birlikte idare payı tarh ve tahakkuk işlemlerine uygulanması halinde, bu yorumun kıyas sonucunu doğuracak bir genişletici yorum olarak görülmesi ve bu yaptırımların idare payına ilişkin vergilendirme işlemlerine uygulanmaması gerekir.

JKDSK'da zamanaşımına ilişkin bir düzenleme bulunmadığından, bu mali yükümlülüğün zamanaşımına tabi olmadığı sonucunu doğurmaz. Bu nedenle VUK'un 114. maddesinde düzenlenen 5 yıllık tarh zamanaşımının idare payı tarhiyatları için de geçerli olduğunu kabul etmek gerekir. Çünkü zamanaşımı kamu yararından olup (Öncel vd, 2002: 132), herhangi bir mali yükümlülüğün zamanaşımına tabi olmadığını düşünmek hukuk devleti ilkesine aykırıdır.

Hatalı olarak tarh veya tahsil edilen idare payının VUK'un düzeltme-şikayet hükümleri kapsamındaki hatalar olması halinde, bu yöntemle idareden terkinin veya iadesinin istenmesinde hukuki bir engel yoktur²⁴. Açık olarak

²⁴ Danıştay 9. Dairesinin 18.04.2016 gün ve E:2013/8953, K:2016/2882 sayılı kararı, "Düzeltilme-şikayet yoluyla davacıdan istenen ve tahsil edilen geçmiş yıllara ait idare payının düzeltme-şikayet başvurusu sonucunda dava konusu yapılması üzerine Daire, mahkemece esastan verilen iptal kararını gayrisafi hasılatın belirlenmesine ilişkin eksik inceleme yönünden bozmuş olup, esasa ilişkin araştırma ve bilirkişi incelemesi yapılması gereği, konunun düzeltme-şikayet müessesine konu edildiğini göstermektedir."

verginin konusuna girmeyen unsurların vergilendirilmek istenmesi konuda hatayı oluşturduğundan (Öncel vd,2002: 180), işletmenin jeotermal tesis dışındaki gelirlerinin gayrisafi hasılatla eklenerek idare payı tahakkuk ettirilmesi, bu hata türüne örnek oluşturmaktadır.

İdare payına VUK'un uygulanıp uygulanamayacağına ilişkin bir diğer husus ise "tebliğ" müessesesi ile ilgilidir. Tebligat Kanunu'nun 51. maddesinde yer alan "Mali tebliğler, kendi kanunlarında sarahat bulunmayan hallerde, bu kanunun umumi hükümlerine tevfikan yapılır." hükmü açık olup (Gınalı, 2011: 217), bu düzenleme, tebliğ hükümlerinin VUK'a tabi olacağına ilişkin dar bir yoruma dahi izin vermemektedir (Çitil,2012: 18). Bu nedenle idare payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin tüm işlemlerin 7021 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre yapılması gerekmektedir.

SONUÇ

JKDMSK'da düzenlenen idare payı, yerel ölçekli vergi, resim, harç ve benzeri bir mali yükümlülüktür. İdare payının matrahı, akışkanı doğrudan veya dolaylı olarak kullanan işletmeye ait tesisin gayrisafi hasılatının %1'idir. Verilen izne karşılık olması özelliğiyle resime benzemesine rağmen, gayrisafi hasılat üzerinden periyodik olarak alınması yönüyle de vergiye benzemektedir. İdare payı, jeotermal kaynağın bulunduğu ildeki il özel idaresine, 6360 sayılı Yasa ile il özel idarelerinin kaldırıldığı illerde Valilikler bünyesinde kurulu YİKOB'a beyan edilerek ödenir. Tahsil eden idare tarafından bu mali yükümün bir kısmı belediye veya köy tüzel kişiliğine ödenir. Bu yönüyle yerel ölçekli bir vergi olan emlak vergisi ile ilan reklam vergisine benzemektedir. Valilik tarafından tahsil edilmesi halinde ise genel bütçeye aktarılan tutar yönüyle şekli anlamda genel özellik taşıdığı, zira bu durumda da kaynağın bulunduğu yöre alt yapı harcamalarına tahsis edildiği görülmektedir.

İdare payının genel bütçeye ayrılan kısımlarının ise sadece bütçenin genelliği ilkesi karşısında bir anlamının olduğu, tüm giderlere karşılık olma özelliğinin bulunmadığı, zira genel bütçeye aktarılan tutarın kaynağın bulunduğu yöreye ait alt yapı hizmetlerine tahsis edildiği adem-i tahsis özelliği nedeniyle bütçenin genelliği ilkesinin şeklen korunduğu esasta ihlal edildiği görülmektedir.

İdare payının vergi dönemi bir takvim yılı olup, beyan dönemi ise bu vergi

dönemini takip eden yılın mart ayının sonuna kadardır. Bu mali yükümlülüğün vadesi ise beyanın yapıldığı yılın haziran ayı sonudur. Beyan edilip vadesinde ödenmeyen mali yükümlülüğünden dolayı mükellefe iki aylık bir süre verilir ve süre sonuna kadar idare payının ödenmemesi halinde teminat irat kaydedilerek faaliyet durdurulur.

İdare payının beyan dışı bırakılması halinde, VUK'da belirtilen hükümlere göre tarhiyat işlemi yapılır. Tarh edilen bu mali yükümlülüğün Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliği yapılır. Tarh işlemine karşı vergi mahkemesinde dava açılması halinde yürütme kendiliğinden durur. İdare payının süresinde ödenmemesi halinde faaliyetin durdurulmasına ilişkin işlem, idare mahkemesinin görev alanına girmektedir.

İdare payına ilişkin JKDMK'da vergi zıyaı cezası, diğer cezalar ve tekerrür hükümleri düzenlenmeyip ayrıca VUK hükümlerine atf yapılmadığından kıyas yoluyla bu cezalar kesilemez ve dolayısıyla artırım da yapılamaz. Ancak, VUK'un zamanaşımı, düzeltme ve şikayet gibi müesseseleri bu hatalı tahakkuklara uygulanır.

Jeotermal tesisin tek bir işyerine ve işverene ait olarak işletilmesine gerek bulunmamakta, işletme ruhsatı ve projesi kapsamında hakkın kira yoluyla devri halinde de işletilmesi ve idare payına konu edilmesi mümkün bulunmaktadır. Jeotermal tesisin sözleşme yoluyla devri halinde, kiraya verenin kira geliri ile, kiracı işletenin ise tesisin tüm gayrisafi hasılatı yönüyle idare payının mükellefi olduğunun kabulü gerekir. JKDMK'da belirtilen tesis biriminin altında mükellefiyet doğması mümkün olmadığından, kiraya veren ile tesisi kül halinde kiralayan işleten kişi dışında herhangi bir vergi mükellefinin idare payı anlamından mükellef olmaması, işletme ruhsatına sahip kişinin tesisi kül halinde değil de alt üniteler yoluyla kiraya vermesi halinde, mükellefiyetin bölünmesi mümkün olmadığından, bu alt ünite ve işletmelerin cirolarının kiraya verenin gayrisafi hasılatına dahil edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, bir işletmeye ait birden fazla jeotermal tesis bulunduğu takdirde her bir tesisin ayrı ayrı vergilendirmeye konu edilmesi gerekmektedir.

Jeotermal dağıtım şirketlerinin Yasa ve yönetmelik anlamında vergi sorumlusu sıfatı bulunmadığından, bu nedenle sözleşmeli kullanıcıların bu şirketlerden alınan sıcak su m³ fiyatı üzerinden dağıtım şirketine ödedikleri idare

payı, bir vergi ödemesi değildir. Abonelik yoluyla akışkan temin eden işletmelerin elde ettikleri ciolar üzerinden tahakkuk edip ödenen idare payı, termal su bedeli ile birlikte dağıtım şirketine ödenen idare payı ile mükerrer bir vergi ödemesi oluşturmadığı bu nedenle, dağıtım şirketine ödenen tutar ile mahsubunun da mümkün olmaması gerektiği açıktır.

Dağıtım şirketlerince m³ birim bedeli üzerinden tahsil edilen idare payının gerçek anlamda bir vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük olmadığı, idare payının sadece gayrisafi hasılat üzerinden tahakkuk edeceğinin mevzuat gereği olduğu, satın alınan sıcak su bedeli üzerinden ödenen idare payının ise harcama üzerinden alınması nedeniyle idare payı olarak kabul edilemeyeceği ve bu şekilde tahsil edilen tutarların sözleşme içeriğine göre haklılığının özel hukuk hükümleri ile ve adli yargı mahkemelerince çözümlendirileceği şeklinde sonuçlar elde edilerek bu konudaki görüşler bu yazıda paylaşılmıştır.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A., (2016). Kamu Maliyesi. 17. Baskı, Gazi Kitabevi, 38-149
- Ayşe G., (2011). Vergi Dairelerince yapılan Tebliğler ve Özellikli Durumlar. Mali Çözüm Dergisi, 217
- Barut, A. N., (1996). Vergi Usul Kanununda İşyeri Tanımı. DOC Archive.ismmmo.org.tr>docs>malicozum. (Erişim tarihi: 07.01.2018)
- Başaran, F., Anayasa Temelinde “Benzeri Mali Yükümlülük Kavramı”. (1998). Vergi Sorunları Dergisi, Sayı.118, 133
- Bayındır, M. S., (2007). İdari Denetim Olarak İdari Vesayet. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 5-28
- Bozer, A. ve Göle, C. (2011). Ticari İşletme Hukuku. Banka ve Ticaret Araştırma Enstitüsü, 7
- Çitil, B.,(2013). Vergi Usul Kanununda Tebligat Hükmü, Maliye Postası, 17-18
- Demirkapı, E., (2013). Ticari İşletmenin Tespiti Açısından Esnaf İşletmesi Kavramının Değerlendirilmesi. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C.XVII, s.374-375
- Deryal, Y., (2002). Ticaret Hukuku. Derya Kitabevi. 6. Baskı, 8
- Doğrusöz, B., (2002). Vergi Hukukunda ihtirazı Kayıt ve Pişmanlıkla Beyan. <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/58MaliCozum/12%20-%2058%20BUM%C4%B0N%20DO%C4%9ERUS%C3%96Z.doc> (Erişim tarihi:03.01.2018)
- GÖZLER, K. (2010). İdare Hukuku Dersleri. Ekin Kitabevi, 283
- Günay, Ö., (2017) Maden Hukuku, Seçkin Yayıncılık, 2.Baskı. 44-86
- Güzel A. (1987). İşverenin Değişmesi- İşyerinin Devri ve Hizmet Akitlerine Etkisi. Kazancı Yayınları. 66
- İnce, E., (1998). Çalışma Hukuku. Artı Yayınları. 72
- Kumkale, R., (2015). Ticari İşletme ve Esnaf İşletmesi Ayırımı. Dünya Gazetesi, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/ticari-isletme-ve-esnaf-isletmesi->

ayrimi/22980 (erişim tarihi:30.12.2017)

Narmanlıoğlu, Ü., (1998). İş Hukuku: Ferdi İş İlişkileri I. cilt. 3. Baskı, DEÜHF Yayınları. 122

Oktar, S. A., (1997).Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler Ek Mali Yükümlülükler ve Bir Totolojik Düzenlemenin Analizi, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 37. Seri/Yıl 1996/1997, s.161-172 (http://dergipark.gov.tr/download/article_file/7373) (Erişim Tarihi: 08.01.2018)

Oktay, T., (2016). 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma. 111 http://www.tarkanoktay.net/index_html_files/tarkan%20oktay-6360%20belediye%20reform.pdf(erişim tarihi:20.12.2017)

Organ,İ. ve Karadağ, N. C., (2012). Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 21, Sayı3, 67-73

Öncel, M., Kumrulu, A. ve Çağan, N., (2002). Vergi Hukuku. 10. Baskı, Turhan Kitabevi, 29-401

Özbalcı, Y., (2004). Vergi Usul Kanunu Yorum ve Açıklamaları. Oluş Yayıncılık, 67

Öz, E., (Mayıs/1999) İhtirazı Kayıtlı Beyan (Kendi Beyannamesinin Dava Konusu Yapılması), Vergi Dünyası, www.ertadenetim.com/2011/12 (erişim tarihi: 08.01.2018)

Pehlivan, O., (2016). Kamu Maliyesi. Celepler Matbaacılık, 91-207

Sayar, N. S., (1974). Kamu Maliyesi II.Cilt, Bütçe Prensipleri ve Tatbiyatı. 5.Baskı, Sermet Matbaası, 38

Sayıştay Başkanlığı, (2017). İçişleri Bakanlığı 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2016/Genel_B%C3%BCt%C3%A7e_Kapsam%C4%B1ndaki_%20Kamu_%C4%B0dareleri/%C4%B0%C3%87%C4%B0%C5%9ELER%C4%B0%20BAKANLI%C4%9El.pdf (Erişim Tarihi:12.01.2018)

S ö z c e , <https://www.google.com.tr/search?source=hp&ei=xWVTWvSDK4TWwAK685b4Bg&q=tesis+nedir&oq=tesis+ne> (erişim tarihi: 08.01.2018)

Taşlıçay, M.T., (2012). Turizm İşletmesi ve Turizm Yatırımı Belgesi Başvuru Kılavuzu. Kültür ve Turizm Bakanlığı Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü, 12

Danıştay 9. Dairesi. 18.04.2016 gün ve E:2013/3806, K:2016/2881 sayılı karar.

Danıştay 9. Dairesi, 18.04.2016 gün ve E:2013/4039, K:2016/2876 sayılı karar.

Danıştay 10. Dairesi, 30.05.2017 gün ve E:2016/9209, K:2017/2778, sayılı karar.

Danıştay 8. Dairesi. 09.05.2016 gün ve E:2013/11302, K:2016/4583 sayılı karar.

Danıştay 3. Dairesi, 01.10.2013 gün ve E:2013/5968, K:2013/3795 sayılı karar.

İzmir 4. Vergi Mahkemesi. 24.01.2013 gün ve E:2012/413, K:2013/62 s karar.

Yargıtay 4. Hukuk Dairesi. 27.09.2017 tarih ve 2015/10840 sayılı karar.



İNSANSIZ HAVA ARAÇLARININ ASKERİ VE SİVİL ALANLARDA KULLANIMI: ABD VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİ VE BAZI POLİTİKA ÖNERİLERİ

Alper EKMEKCİOĞLU*

Mete YILDIZ**

Öz

İnsansız hava araçlarının (İHA) kullanımı günümüzde her alanda hızla yayılmaktadır. Bu çalışmanın amacı, İHA kullanımında meydana gelen gelişmeleri çözümleyebilmek için genel bir çerçeve çizmektir. Bu amaçla ilk bölümde, İHA'ların tarihsel gelişimi 1916 yılından itibaren ele alınmıştır. İkinci bölümde, çalışmanın kuramsal çerçevesi ortaya konulmuştur. Bu kapsamda,¹ kamu politikaları yazınından çoklu akımlar modeli ve örgüt kurumları yazınından taklitçi izomorfizm kavramı açıklanmıştır. Üçüncü bölümde, İHA sektörünün sınıflandırılması gerçekleştirilmiştir. Bu sınıflandırma İHA'ların tiplerine, irtifa ve havada kalış sürelerine göre yapılmıştır. Dördüncü bölümde İHA'ların dünyada askeri ve sivil kullanım alanları incelenmiştir. Bu bölümde, askeri kullanım sınır güvenliği, sivil kullanım ise ağırlıklı kolluk faaliyetleri bağlamlarında değerlendirilmiştir. Son bölümde, İHA sektörünü etkileyen hükümetler, hükümet dışı örgütler, özel şirketler, sivil toplum ve yargı erki gibi kamu politikası aktörlerinin oynadığı roller incelenmiştir. Sonuç olarak, İHA'ların hükümetlerin gündeminde yer alarak hava sahasına etkin ve verimli bir şekilde dâhil edilmesinin bir tercih olmaktan çıkarak zorunluluk haline geldiği söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: İnsansız Hava Aracı, Drone, Kamu Politikası, Güvenlik Politikası, Çoklu Akımlar Kuramı, İzomorfizm.

* Dr.Öğr., Jandarma Genel Komutanlığı, alper2197@gmail.com

** Prof.Dr. Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, myildiz@hacettepe.edu.tr

THE USE OF UNMANNED AERIAL VEHICLES IN MILITARY AND CIVIL FIELDS: USA AND TURKEY MODELS AND SONE POLICY OFFERS

ABSTRACT

Today, the use of unmanned aerial vehicles (UAVs) are spread out in all fields. The aim of this study is to be the key study to understand the developments in this field. In first section, historical background of UAVs is studied. In this section, the development which occur after 1916 are taken part. In second section, the theoritical background is explained. In this perspective, multiple streams theory and mimetric isomorphism theories are explained. In third section, the classification of UAVs is executed. This classification is executed by using the criteria of type, altitude and duration in the air. In fourth section, UAVs are examined with dividing them into two categories, which are military and civil use. In this section, border security is acknowledged in military field whereas especially law enforcement actions are in civil field. In final section, the roles of actors, which affect UAV sector are examined. In this perspective, the role of governments, non-government organizations, companies, community and justice take part. Finally, it can be accepted that integration of UAVs effectively and efficiently into air space by being in governments' agenda is an obligation rather than a preference anymore.

Keywords: *Unmanned Aerial Vehicles, Drone, Public Policy, Security Policy, Multiple Streams Model, Isomorphism.*

GİRİŞ

Bu çalışmada, gerek kamu sektörü gerekse özel sektör faaliyetlerinde, kimi zaman askeri, kimi zamansa sivil havacılık faaliyetlerini içeren geniş bir spektrumu (*sınır güvenliği, anti-terörizm, film/video çekimi, orman yangınlarına müdahale, vs.*) kapsayan amaçlar doğrultusunda kullanılan insansız hava araçları (İHA) teknolojisinin dünyada ve Türkiye’deki kullanım alanlarından bazıları incelenecektir. Bu inceleme yardımıyla hâlihazırdaki ve gelecekteki olası İHA kullanımları için genel bir çerçeve çizilmesi amaçlanmaktadır. Bu nedenle İHA kullanımı, kamu politikası yazınından çoklu akımlar modeli ve örgüt kuramı yazınından izomorfizm kavramları yardımıyla ve İHA kullanım süreçlerinde rol oynayan kamu politikası aktörleri de inceleme modeline dâhil edilerek analiz edilmiştir. Bu analiz sonucunda İHA kullanımı ile ilgili temel kavramsal çerçevenin çizilmesi amaçlanmıştır.

Yapılan analizde ve verilen örneklerde Amerika Birleşik Devletleri’ndeki (ABD) uygulamalara ağırlık verilmiştir; çünkü ABD İHA sektöründe dünyada öncü bir rol oynamaktadır. Böylece bu çalışmada ABD’nin İHA konusundaki uzun soluklu ve detaylı tecrübelerinden faydalanarak yapılan değerlendirmelerin en eski, en detaylı ve en önemli örnek üzerinden gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Bununla beraber ABD haricinde Çin, Hindistan, Rusya ve İran’daki gelişmelere kısaca değinilmiş ve Türkiye’deki gelişmeler ve uygulamalar incelenmiştir.

ABD’de Federal Havacılık İdaresi’nin (*Federal Aviation Administration, FAA*)¹ genel kabul gören tanımına göre İHA, uçuş için kullanılan ve içerisinde pilot bulunmayan aygıt olarak tanımlanmaktadır. Genel tanıma dâhil olan küçük İHA’ların “drone”² olarak adlandırıldığı da görülmektedir. Türk Dil Kurumu drone kelimesinin Türkçe karşılığını bulmaya yönelik *kamuoyuna sorma aşamasında* bir anket çalışması yapmıştır. Bu nedenle bu çalışma içerisinde drone yerine anketteki seçeneklerden birisi olan “arıgözü”³ kelimesi kullanılmıştır. Federal Havacılık İdaresi⁴, Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (*International Civil Aviation*

¹ Çalışma içerisinde yabancı kurumların adlarının kısaltmaları ilk kullanımda gösterilmekle birlikte sonraki kullanımlarda karmaşıklık olmaması amacıyla Türkçe adlarının kullanılması tercih edilmiştir.

² Erkek arı

³ bkz. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=815&catid=35 (Erişim tarihi: 18 Haziran 2017).

⁴ bkz. https://www.faa.gov/uas/resources/uas_regulations_policy/ (Erişim tarihi: 20 Haziran 2017)

*Organization*⁵, ICAO), Avrupa Havacılık Güvenliği Ajansı (*European Aviation Safety Agency*⁶, EASA) ve Avrupa Hava Seyrüsefer Güvenliği Örgütü (EUROCONTROL⁷) gibi kuruluşların ise İHA yerine “insansız hava sistemi” (İHS) ifadesini tercih ettiği görülmektedir (Limnaios, Tsourveloudis ve Valavanis, 2012:1). Bunun nedeni, İHA’ların kullanımında havadaki aracın dışında yer ve iletişim kısımlarının da bulunmasıdır. Çalışmanın içerisinde yer ve iletişim kısımlarına yer verilmeden sadece hava araçları kısmı incelendiği için İHA ifadesi kullanılmıştır.

Bu çerçeve içerisinde ilk bölümde, İHA’ların tarihsel gelişimi, İHA’ların ilk kullanımından günümüze kadar yaşanan gelişmeleri takip edecek şekilde incelenmiştir. Bu bölümde özellikle 1990’lı yıllardan itibaren kullanılan İHA teknolojisi ele alınmıştır.

İkinci bölümde, çalışmanın kavramsal çerçevesi açıklanmaktadır. Bu amaçla, kamu politikası alan yazınından Kingdon’un (1984) çoklu akımlar modeli ve örgüt kuramı alan yazınından DiMaggio ve Powell’ın (1983) taklitçi (*mimetic*) izomorfizm kavramı incelenmiştir.

Üçüncü bölümde, tiplerine, irtifa ve havada kalış sürelerine göre İHA’ların genel bir sınıflandırılması yapılmıştır. Bu sınıflandırma yoluyla İHA sektörünün daha kolay anlaşılması ve analiz edilmesi amaçlanmıştır.

Dördüncü bölümde, İHA’ların kullanım alanları ve ekonomideki yerleri incelenmiştir. İHA’ların kullanım alanları askeri ve sivil kullanım olmak üzere iki ana başlık altında incelenmiştir. Türkiye’deki uygulama göz önünde bulundurularak sınır güvenliğinde İHA kullanımı askeri alan, kolluk kuvvetleri tarafından İHA kullanımı ise sivil alanda İHA kullanımı başlığı altında incelenmiştir. Bu bölümde ayrıca, ABD’deki askeri ve sivil alandaki uygulama ve düzenlemeler, Çin, Rusya, İran ve Hindistan’da İHA alanındaki gelişmişlik düzeyi ile Türkiye’de bu alanda meydana gelen gelişmelere de yer verilmiştir. Son olarak, dünyada İHA pazarının gelişimi, ABD ve Türkiye’de ekonomiye gerçekleşen ve muhtemel etkileri anlatılmıştır.

Beşinci bölümde ise İHA kullanımına yönelik karar verme, uygulama

⁵ bkz. https://www.icao.int/Meetings/UAS/Documents/Circular%20328_en.pdf (Erişim tarihi: 16 Haziran 2017)

⁶ bkz. <https://www.easa.europa.eu/unmanned-aircraft-systems-uas-and-remotely-piloted-aircraft-systems-rpas> (Erişim tarihi: 18 Haziran 2017)

⁷ bkz. <http://www.eurocontrol.int/articles/unmanned-aircraft-systems-military> (Erişim tarihi: 15 Haziran 2017)

ve değerlendirme süreçlerinde etkili roller oynayan kamu politikası aktörleri incelenmiştir. Bu aktörlerin ABD ve Türkiye’de İHA sektörüne yönelik etkileri çalışmanın sınırlılıkları göz önünde bulundurularak ele alınmıştır.

1. TARİHSEL GELİŞİM

Modern anlamda ilk İHA, 1916 yılında Amerikalı Lawrence ve Sperry tarafından üretilmiştir. Bu İHA’da denge çarkı (*gyroscope*), otomatik pilotu oluşturmak için aracı dengeleyebilecek şekilde tasarlanmıştır. İlk duruş kontrolü sağlayan bu İHA’nın adı “aviation torpedo” olarak bilinmektedir. Hava araçlarının gelişiminin arkasındaki temel neden insan ve kargo taşıma amacı olmakla birlikte, İHA’ların gelişimi askeri alandaki potansiyel katkılarının öngörülmeyle başlamasından sonra hızlanmıştır.

Bugünkü tanıma uyan ilk İHA Ryan Model 147’dir. Erkek arı biçimine sahip bu İHA’lar 1960’lı ve 1970’li yıllarda ABD tarafından Çin ve Vietnam’da kullanılmıştır. Vietnam Savaşı’ndan sonra ABD ve İsrail Hükümetleri daha küçük ve daha ucuz olması nedeniyle motosiklet motoru ile çalışan araçlar geliştirmeye ağırlık vermiştir. Bu kapsamda İHA operatörünün bulunduğu konuma video ve resim gönderen İHA’lar geliştirilerek ilk olarak 1991 Körfez Savaşı’nda aktif olarak cephede kullanılmıştır.

1990’lı yıllarda teknolojinin gelişmesiyle paralel biçimde sürdürülen İHA’ları geliştirme çabaları meyvelerini vermeye başlamıştır. 1990 yılında, Federal Havacılık İdaresi İHA’ların büyük bir yangını gözetim altında tutmak amacıyla ABD içerisinde kullanımına izin vermiştir. Federal Havacılık İdaresi bu kullanımın Ulusal Hava Sahası Sistemi’ne (*National Airspace System, 1982*) uygun şekilde 400 ft (*130 metre*) altında ve kullanıcının görüş sahası boyunca gerçekleştirilmesini uygun bulmuştur (McGlynn, 2013: 895). Aynı dönemde sivil kullanım anlamında İHA’ların geliştirildiği ana merkez, ABD Ulusal Havacılık ve Uzay İdaresi (*National Aeronautics and Space Administration, NASA*) olmuştur. Bu kurumda 1990 yılında başlayan Çevre Araştırmaları Havacılık ve Sensör Teknolojisi (*Environmental Research Aircraft and Sensor Technology, ERAST*) çerçevesinde 30.000 ft. (*9.000 metre*) yükseklikte uçabilen, geliştirilmiş uçuş teknolojisine, motora ve sensöre sahip İHA’ların tasarım ve üretimi amaçlanmıştır. Bu proje kapsamında Helios, Proteus, Altus ve Pathfinder adındaki İHA’lar geliştirilmiştir. Bu İHA’ların temel

amacı, çevre konusu ile ilgili ölçümleri gerçekleştirmektir (Limnaios, Tsourveloudis ve Valavanis, 2012: 5-9). 1998 yılında ise sivil İHA grubu içinde yer alan Aerosonde adlı İHA, yüksek irtifada meteorolojik araştırmalar gerçekleştirmek üzere InstituGroup şirketi tarafından geliştirilmiştir (McGlynn, 2013: 894).

ABD Ordusu için öneminin artması ile birlikte, İHA ile ilk önemli askeri operasyon, Merkezi Haber Alma Teşkilatı (*Central Intelligence Agency, CIA*) tarafından 2004 yılında silahlı Predator ile Pakistan bölgesinde terörist olduğundan şüphelenilen kişileri öldürmek amacıyla gerçekleştirilmiştir. 2005 yılında ise ABD’de sınır güvenliğinden sorumlu ve Anavatan Güvenlik Bakanlığı (*Department of Homeland Security, DHS*) bünyesinde faaliyet gösteren Gümrük ve Sınır Koruma Kurumu (*Customs and Border Protection, CBP*), Anavatan Güvenlik Bakanlığı bütçesinden destek alarak sınırların gözetlenmesi ve özellikle ABD-Meksika sınırındaki kaçak geçişleri önlemeye yönelik olarak 6 adet Predator İHA alımı gerçekleştirmiştir. ABD Kongresi’nin araştırma birimi olan Meclis Araştırma Hizmetleri Birimi (*Congressional Research Service, CRS*) raporu (2010), İHA’ların giderek insanlı hava araçlarından daha etkili olmaya başladığını ortaya koymuştur.

Tüm bu gelişmelere ek olarak, 2013 yılında Elektronik Sınırlar Vakfı’nın (*Electronic Frontier Foundation*) yayımladığı belgelere göre, Gümrük ve Sınır Koruma Kurumu sahip olduğu Predator tipi İHA’ları başka kurumların talepleri doğrultusunda da kullanmıştır. İHA’lardan faydalanan bu kurumlardan bazılarının Federal Araştırma Kurumu (*Federal Bureau of Investigation, FBI*), Göç ve Gümrük Kolluğu Kurumu (*Immigration and Customs Enforcement, ICE*), US Marshalls Service, Sahil Güvenlik Kurumu (*US Coast Guard*), Minnesota Eyaleti Suç Araştırmaları Bürosu, Kuzey Dakota Eyaleti Suç Araştırmaları Bürosu ve Texas Eyaleti Kamu Güvenliği Kurumu olduğu bilinmektedir. Bu kuruluşların İHA’ları kullandığı alanlar ise kayıp şahısları bulma, sınırdan kaçak geçişleri önleme ve balık avlama kuralları ihlalinin tespitinden başlayıp genel gözetleme ve belirli bir bölgenin havadan keşfinin sağlanmasına kadar geniş bir ölçekte yer almaktadır. Ayrıca, ABD Hükümet Hesapverebilirlik Kurumu’na (*Government Accountability Office, GAO*) göre, Gümrük ve Sınır Koruma Kurumu’nun sahip olduğu Predator tipi İHA’lar ABD Ulusal Okyanus ve Atmosfer İdaresi (*National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA*) tarafından zarar görmüş baraj, köprüler veya sel risklerine yönelik bilgi edinmek için kullanmıştır (McGlynn, 2013, s.894-897).

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

İHA'ların askeri ve sivil alanlardaki faydaları nedeniyle kullanım alanlarının genişlemesi, hükümetleri bu konuda düzenlemeler gerçekleştirmeye zorlamıştır. Bu düzenlemelerin ortaya çıkış süreci, kamu politikası alan yazınında Kingdon'ın (1984) ortaya koyduğu "çoklu akımlar yaklaşımı/modeli" (*Multiple streams model*) çerçevesinde incelendiğinde daha açık ve anlaşılır bir şekilde görülecektir.

Kingdon'a (1984: 3) göre, diğer alanlardan farklı olarak sosyal bilimlerde kamu politikaları oluşturulması alanında belirsizlik daha fazladır. Karar verilmesi gereken konuların karar vericilerin (*siyasetçiler, politikacılar, vb.*) gündemine nasıl ve neden girip çıktığını anlamak kolay olmamaktadır. Kingdon (1984) ve ardından Porter (1995) bu belirsizliğin azaltılmasına yönelik kavramlar ve modeller ortaya koymuştur.

Bu çalışmalara göre kamu politikalarının oluşturulmasında; gündemin oluşturulması, aralarından seçim yapmak üzere alternatiflerin belirlenmesi, başkan kararı ya da oylama ile belirlenen alternatifler arasından seçimin yapılması ve kararın uygulanması olmak üzere dört aşama bulunmaktadır. Bununla birlikte, aktörlerin etkisinin dışında, gündemlerin oluşturulması ve alternatiflerin belirlenmesi kararları alınırken problemler, politikalar ve politik süreçler olmak üzere üç akım önemli roller oynamaktadır.

Bu üç akımdan ilki olan problem akımında (*problem stream*), bir kriz ya da önemli bir olayın siyasal, idari ve/veya ekonomik sistem üzerinde bir etki yaratması durumunda gündemi etkileyebildiği ve hükümetlerin dikkatini bu sorun üzerine çekebildiği görülmektedir. Vatandaşlar, medya ve çıkar grupları da hükümetlerin dikkatini belli bir konuya çekmede etkili olmaktadır. Bununla birlikte, her kesimin kendi çıkarını düşünerek problemi bu çerçevede yansıtmaya çaba göstermesi nedeniyle problemin nesnel bir şekilde ele alınması zorlaşmaktadır.

İkinci akım olan politika akımında (*policy stream*), bir politika alanında bilgilerin ve bakış açılarının oluşması ve derinleşmesi neticesinde orta düzey yetkililer ve yöneticiler ile danışmanlar ve akademisyenlerden oluşan uzmanlar tarafından politika önerileri ortaya çıkarılmaktadır. Bu süreçte iyi tasarlanmış politika basamaklarının hassas bir sıra dâhilinde işlemesi, içerik, zamanlama, politika talimatlarının programlara dönüştürülmesi, politikanın belirlenmesi için

stratejiler oluşturulması, politikaya karşı olanların idare edilebilmesi ve reform yanlılarının desteğinin alınmasını gerektirmektedir.

Üçüncü ve son akım olan politik süreçler akımı da gündemi etkilemektedir. Bu kapsamda, kamuoyunun tutumunun değişmesi, seçim sonuçları, halkın protestoları, yönetimdeki değişiklikler ve parlamentodaki büyük değişimler önemli etkiler yaratabilmektedir.

Çoklu akımlar modeline göre, üç akım birbirinden bağımsız bir biçimde kendi alanında akmaktadır. Bununla birlikte, üç akım da birbirine bağımlıdır. Dolayısıyla belli bir politikanın karar vericilerin gündemine girmesi için üç akımın da yeterli birikime sahip olması beklenmektedir. Bu birikimin sağlanması ve üç akım arasında eşgüdümün kurularak devam ettirilmesi için çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Bu birikim ve eşgüdüm sağlanabildiği takdirde karar vericiler için sorun, çözüm ve siyasal bağlamın değişime açık olma yönünde uyum sağladığı bir “politika (*frsat*) penceresi” açılmaktadır.

Bu model İHA sektörüne uygulanacak olunursa, sektörün öncüsü konumundaki ABD’de çoklu akımlar modeli çerçevesinde üç akımın da birikimleri göz önünde bulundurularak eşgüdümünün sağlanması neticesinde İHA kullanımı konusu diğer ülkelere kıyasla daha hızlı bir şekilde hükümetin gündemine girmiştir. Bu konuda problem akımı açısından İHA’ların her alanda kullanılmaya başlanmasından sonraki süreçte ABD hava sahasına nasıl dâhil edilmeleri gerektiği temel sorunsal olarak ele alınmıştır. Bu sorunsalın çözümüne yönelik ABD Kongresi Modernizasyon ve Reform Yasası (*FAA Modernization and Reform Act of 2012*) ile Federal Havacılık İdaresi’ni görevlendirerek politika akımını başlatmıştır (FAA, 2016). Bunun yanında Beyaz Saray Basın Ofisi tarafından yayımlanan bildiri⁸ (2015) ile Ticaret Bakanlığına (*Department of Commerce*) bağlı Ulusal İletişim ve Bilgi İdaresi’ne (*National Telecommunications and Information Administration, NTIA*) ticari ve kişiye ait İHA’ların özel hayatın gizliliği, sorumluluk ve şeffaflık ilkelerinin gözetimi temelinde faaliyetlerini yürütmelerine yönelik çalışma yapması istenmiştir (*ABD Ticaret Bakanlığı, 2016*). Ayrıca Uluslararası İHA Birliği Vakfı (*Association for Unmanned Aerial Vehicles Systems International Found, AUVSIF, 2012*), Hükümet Hesapverebilirlik Ofisi (*Government Accountability*

⁸ Presidential Memorandum: Promoting Economic Competitiveness While Safeguarding Privacy, Civil Rights and Civil Liberties in Domestic Use of Unmanned Aircraft Systems (15 Şubat 2015).

Office, GAO, 2012) ve Anavatan Güvenlik Bakanlığı (*Department of Homeland Security, DHS, 2015*) raporlar yayımlayarak politika akımına katkıda bulunmuştur. Dolayısıyla politik süreçler akımı açısından bakıldığında, politika akımları sürecine hükümet kurumlarının aktif olarak katılması konunun hükümetin gündemine girmesi için çaba gösterilmesine gerek kalmadığını göstermektedir. Bu doğrultuda “Küçük İnsansız Hava Araçları Düzenlemesi” (*Small Unmanned Aerial Vehicles Rule, Part 107*) ve “İnsansız Hava Sistemleri Programında Özel Hayatın Gizliliği, Sivil Haklar ve Sivil Özgürlükleri Korumak için En iyi Uygulamalar” (*Best Practices for Protecting Privacy, Civil Rights&Civil Liberties in Unmanned Aircraft Systems Programs*) başta olmak üzere yasal ve idari düzenlemeler gerçekleştirilerek İHA’lar ABD hava sahasına dâhil edilmiştir. Bu kapsamda maliyet ve insan hayatı riskinin azaltılması nedenlerinin ön planda olduğu görülmektedir.

Yeni kurumsalcı yaklaşım (*New Institutionalism Theory*) ise örgütlerin değişimini etkileyen dinamikler konusunda yeni bir bakış açısı getirmiştir. Bu bağlamda, önceden örgütlerin davranışları nesnel bir bakış açısıyla açıklanırken, bu kuramla örgütlerin daha karmaşık kültürel ve politik bir çevrede faaliyet gösterdiği kabul edilmiştir. Bunun yanında, araştırmaların odak noktası örgütlerin farklı olduğunun kabulünden neden bu kadar benzer olduklarına kaymıştır. Bunu açıklarken de meşruiyet ihtiyacına önem atfedilmiştir. Kurumlarda yapılan düzenlemelerin ve uygulamaların meşruiyet kazanması gerekliliğinin örgütten gelen bir talimat olduğu değerlendirilmiştir. Bu durum kurumun içerisinde bulunduğu çevrede daha önce başka örgütler tarafından gerçekleştirilen düzenleme ve uygulamaların taklit edilmesini (*izomorfizm*) teşvik etmiştir (DiMaggio ve Powell, 1991:8). İzomorfizmin zorlayıcı (*coercive*), kuralcı (*normative*) ve taklitçi (*mimetic*) olmak üzere üç türü bulunmaktadır (DiMaggio ve Powell, 1983). Zorlayıcı izomorfizm, siyasi etki ve meşruiyet ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Kuralcı izomorfizm ise, yapılan faaliyetin profesyonelliği ile ilişkilidir.

Taklitçi izomorfizm, belirsizliğin ve kısıtlamaların olduğu durumlarda kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Buna göre, örgütler kendi başlarına rasyonel çözümler bulmak yerine kültürel açıdan kabul görmüş, kurumsallaşmış ve kabul edilmiş uygulamaları benimsemeyi tercih etmektedir. Sonuç olarak, belirsizliği ve riski yönetme ve azaltma ihtiyacı taklitçiliğin önünü açmaktadır (DiMaggio ve

Powell, 1983).

Türkiye’de ise askeri alandaki ihtiyaçlardan dolayı İHA sektörünün (teknolojisinin) gelişimine yönelik akımların güçlü olduğu ve politika fırsat penceresinin açık olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, Türkiye’deki düzenlemelerde uluslararası örgütlerin İHA konusuna ilişkin yasal ve idari düzenlemelerini doğrudan örnek alma şeklindeki “taklitçi izomorfizm” yaklaşımının benimsendiği görülmektedir.

3. SINIFLANDIRMA

Yukarıda tarihsel gelişimi ve kullanım alanlarıyla ilgili genel bilgiler verilen İHA’lar türlerine göre dört ana kategoride değerlendirilmektedir (Limnaios, Tsourveloudis ve Valavanis, 201: 9-14):

- Sabit kanatlı İHA’lar: Bu hava araçlarının kalkış yapması için bir piste gereksinimleri bulunmaktadır. Uzun süre havada kalabilme ve yüksek hızda seyredebilme yetenekleri bulunmaktadır. Örneğin, The Atomics MQ-9 Reaper, The Insitu Aerosonde.

- Döner kanatlı İHA’lar: Dik olarak kalkış ve iniş yapabilen İHA’lardır. Zemin üstünde havada kalabilme (*hover*) ve yüksek manevra kabiliyetlerine sahiplerdir. Bu yetenekler, özellikle robotik görevler⁹ için daha uygundur. Örneğin, Cypher II, Guardian CL-327.

- Keşif balonları (*Blimps*): Genellikle düşük hızda hareket eden, havadan daha hafif olan ve uzun süre havada kalabilen balonlar veya hava gemileri gibi büyük cisimlerdir. Örneğin, Marine Airborne Retransmission System (*MARTS*), High Altitude Airship (*HAA*).

- Çırpan kanatlı İHA’lar (*Flappingwing UAV*): Esnek ve çırpan kanatları bulunan, kuşların kanatlarına benzer yükselme yöntemi kullanan İHA’lardır. Örneğin, Delfly II, Nano-hummingbird (*Aerovireonment*).

- Hibrit veya değiştirilebilir tasarımlar: Önceki kategorilerin bir karışımı şeklinde tasarlanmış, bulunduğu yerden havalanan ve sonrasında pervanelerini ve gövdeyi eğerek uçak benzeri bir hareket tarzında uçabilen sistemlerdir. Örneğin,

⁹ Bilimsel araştırmalar, ölçümler ve gözlem gibi çoğunlukla sivil alana yönelik gerçekleştirilen faaliyetlerdir.

T-Wing, Bell Eagle Eye.

İHA'ların sınıflandırılmasında irtifa ve havada kalış süresi göz önüne alınarak bir öncekinden daha değişik bir gruplama da gerçekleştirilmektedir:

- Yüksek irtifada uzun süre kalabilenler (*High Altitude Long Endurance, HALE*): Askeri ve meteorolojik amaçlarla kullanılmaktadır. Northrop Grumman Ryan firmasının Global Hawks tipi İHA'sı (65.000 ft.'te 35 saat uçuş süresi).

- Orta irtifada uzun süre kalabilenler (*MediumAltitudeLong Endurance, MALE*): Askeri amaçlarla kullanılmaktadır. Örneğin, General Atomics firmasının Predator tipi İHA'sı (27.000 ft.'te 30/40 saat uçuş süresi).

- Taktik İHA'lar: Sınır güvenliğinde kullanılan İHA'lar bu sınıfta değerlendirilebilir. Örneğin, Hunter, Shadow 200, Pioneer (15.000 ft.'te 5/6 saat uçuş süresi).

- Küçük/mini taşınabilir veya organik¹⁰ İHA'lar: Aerovironment firmasının Pointer/Raven tipi İHA'sı, L-3 Communications/BAI firmasının Javelin tipi İHA'sı veya Mission Technologies firmasının Black Pack Mini tipi İHA'sı.

- Mikro hava araçları (MAV): Bu grupta son yıllarda oldukça önem kazanan 15 cm.'den küçük İHA'lar bulunmaktadır. Örneğin, Black Widow (Aerovironment), the Microstar (BAE), Entomopter (Georgia Institute of Technology), Micro Bat (California Institute of Technology) ve MFI (Berkeley University), MuFly, Coax (European Research Centers).

Hobi amaçlı veya ticari ve kamu güvenliği alanlarında kullanılan İHA'lar daha çok "küçük/mikro İHA"¹¹ ya da "arıgözü" sınıfına girmektedir. Bu tür İHA'ların kullanımına yönelik Federal Havacılık İdaresi tarafından yayımlanan "107. Kısım İnsansız Hava Araçları Düzenlemesi" (*Part 107 Small Unmanned Aircraft Rule, 2016*) uygulanmaya başlanmıştır. Bu düzenlemenin katkısıyla arama-kurtarma, yangın takibi, suç izleme ve takibi gibi alanlar ile ticari alanlarda kullanılan arıgözü tipi İHA'lara en fazla 400 ft. yüksekliğe kadar çıkma ve en çok 25 kg ağırlıkta olma izni verilmiştir. Diğer kullanım alanlarına bakıldığında, sınır güvenliğine yönelik

¹⁰ Savaş alanında küçük birliklerin kontrolünde birliğin bir parçası olarak tehlikeli bir bölgeyi ya da yolu izlemek için aynı birliğin personeli tarafından kumanda edilen hava araçlarıdır (*Organic Air Vehicle*) bkz. <http://defense-update.com/features/du-2-04/mav-oav.htm> (Erişim tarihi 18 Ağustos 2017).

¹¹ Small Unmanned Vehicles

İHA'ların 400 ft ile 18.000 ft, askeri amaçlarla kullanılan İHA'ların 18.000 ile 60.000 ft arasında ve NASA araştırma projelerine yönelik İHA'ların ise 60.000 ft yükseklik üzerinde kullanılmasına karar verilmiştir. Bu düzenleme ile kullanım türü/amacı ölçütü kullanılarak farklı tür ve işlevdeki İHA'ların hava trafiği, birbirine risk teşkil etmeyecek ve birbirlerini engellemeyecek şekilde farklı irtifa bölgelerine ayrılmıştır.

4. KULLANIM ALANLARI Ve EKONOMİDEKİ YERİ

İHA kullanımını askeri amaçlı ve sivil amaçlı olarak ikiye ayrılmaktadır. Askeri amaçlı kullanımlar; keşif, nokta/hedef saldırısı, muhabereye yönelik röle ve elektronik harp alanlarında yoğun olarak tercih edilmektedir. Bunun yanında, haritacılık, mayın döşeme, psikolojik harp, kimyasal, biyolojik ve nükleer sistemlerin keşfinde de yaygın şekilde kullanılmaktadır.

Sivil kullanım alanları ise kolluk kuvvetlerinin faaliyetleri, arama ve kurtarma, hasta veya yaralıları acil müdahale, tarım, büyük yangınlar, doğa olaylarının izlenmesi ve kargo taşınması olarak adlandırılabilir. Yakın gelecekte İHA'ların yolcu taşınması amacıyla kullanılması muhtemeldir.

4.1. Askeri Kullanım Alanları

DoD (2015, s.6) bünyesinde 9650'si arıgözü İHA kategorisinde olmak üzere 11.000'den fazla İHA faaliyet göstermektedir. Bu araçların büyük kısmı kısa menzil ve alçak irtifada (*400m altında*) hareket eden keşif sistemlerinden oluşurken, günümüzde ve yakın gelecekte (*2020 yılı*) orta ve uzun menzilli İHA'ların alımına ağırlık verildiği görülmektedir. ABD Savunma Bakanlığı'nda Predator/Grey Eagle MQ-1 (*MALE, 233 adet*), RQ-4 Global Hawk/MQ-4 Triton (*HALE, 39 adet*) ve Shadow RQ-7 (*Taktik İHA, 554 adet*) tipi İHA'lar birden fazla kuvvet komutanlığının dökümünde yer almaktadır.

ABD Ordusu tarafından kullanılan İHA'lar birçok amaçla kullanılmaktadır. 15.000-30.000 ft. arasında faaliyet gösteren MQ-8 Firescout, RQ-7 Shadow, MQ-5B Hunter, MQ-1 Predator ve MQ-1C GreyEagle tipi İHA'lar sinyal istihbaratı, taktik (*dar bölge*) amaçlı röle, silahlı keşif ve saldırı, sinyal bozma (*jamming*), anlık video görüntüsü ve emniyet alma görevlerini gerçekleştirmektedir. 30.000 ft.-45.000 ft. arasında faaliyet gösteren MQ-9 Reaper tipi İHA'lar sinyal istihbaratı,

alan (*theater*) rölesi, geniş bölge keşfi ve silahlı saldırı gerçekleştirmektedir. Son olarak, yaklaşık 60.000 ft. yükseklikte faaliyet gösteren RQ-4 Global Hawk tipi İHA'lar sinyal istihbaratı, alan (en geniş bölge) rölesi ve geniş bölge keşfi sağlamaktadır. Özellikle hava indirme operasyonlarında karadaki ve havadaki birliklerin muhaberesini sağlamak amacıyla İHA'lar röle görevi görmektedir. Karadaki birliklerin muhabere kurabileceği alan, İHA'ların yüksekten uçmaları ve havada kalış sürelerine bağlıdır (*yükleri bu açıdan önemlidir*). Bunun yanında İHA'lar hava indirmeye yönelik sinyal bozma ve elektronik aldatma (*electronic decoy*) faaliyetlerinde de bulunulabilmektedir (CBO, 2011: 28).

ABD Hava Kuvvetleri'nde RQ-4 Global Hawk, MQ-1 Predator, MQ-9 Reaper (178 adet) ve sayısı ve özellikleri henüz kamuoyuyla paylaşılmayan RQ-170 Sentinel (*casus*) olmak üzere en az dört çeşit orta/yüksek irtifada (*MALE/HALE*) uzun süre havada kalabilen İHA bulunmaktadır (CBO, 2011: 16; DoD, 2015: 6; Donald, 2014: 75). Bu kapsamda, bilgileri paylaşılmayan RQ-170 Sentinel tipi İHA'nın keşif amaçlı kullanıldığı görülmektedir. 2011 yılında İran Hükümeti sınır ihlali yaptığı gerekçesiyle ABD'ye ait RQ-170 Sentinel keşif tipi İHA'nın kontrol sisteminin ele geçirildiğini ve aracın zarar görmeden zemine indirildiğini beyan etmiştir. ABD yetkilileri ise, söz konusu İHA'nın CIA tarafından İran'ın nükleer programını araştırma amacıyla kullanılırken araçla komuta biriminin irtibatının kesildiğini kabul etmiştir (Billitteri, 2012).

ABD Kara Kuvvetleri'nin kullandığı MALE sınıfı İHA'lar, RQ-7 Shadow (408 adet) ve MQ-1 Predator tipi İHA'lardır. MQ-1 Predator tipi İHA'lar ise Warrior Alpha ve MQ-1C Grey Eagle (152 adet) olarak iki alt türe ayrılmaktadır (Donald, 2014, s.75). 2018 yılında dökümden çıkarılması planlanan¹² MQ-1 Predator, dökümde bulunan MQ-5 B Hunter (42 adet) ve RQ-7 Shadow, adlı eski model İHA'ların üretimine artık son verilmiştir. 2020 yılına kadar, taktik bilgi iletim ve lazer hedefleme sistemleriyle modernize edilerek Shadow modellerden 20 ve Grey Eagle tipi İHA'lardan 107 adet satın alınacağı öngörülmektedir (CBO, 2011: 9).

ABD Deniz Kuvvetleri halen 13 adet RQ-7 Shadow tipi İHA'yı Güneybatı Asya'da devam eden operasyonlarını desteklemek maksadıyla kullanmaktadır.

¹² bkz. <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1095612/air-force-to-retire-mq-1-predator-drone-transition-to-mq-9-reaper/> (Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2017).

Bununla birlikte 2020 yılına kadar RQ-7 Shadow tipi İHA'ların modernizasyonunun gerçekleştirilmesi planlanmaktadır. Aynı zamanda iki yeni İHA'nın döküme alınmaya yönelik test kullanımı gerçekleştirilmektedir. Bunlardan ilki, Global Hawk tipi İHA'nın denizlerde kullanımına yönelik yeni geliştirilen ve uzun süre havada kalabilen “Geniş Alan Deniz Gözetlemesi” (*Broad Area Maritime Surveillance, BAMS*) tipi İHA'dır. İkincisi, MQ-8B Firescout (26 adet) tipi insansız helikopterdir. Ayrıca “İnsansız Taşıyıcı-Başlatmalı Hava İndirme Gözetleme ve Saldırı” (*Unmanned Carrier-Launched Airborne Surveillance and Strike, UCLASS*) tipi İHA'nın 2018 yılı sonuna kadar Deniz Kuvvetleri dökümüne girmesi beklenmektedir. ABD Deniz Kuvvetleri 2020 yılına kadar 36 BAMS tipi İHA alıp dünya genelindeki üs bölgelerine konuşlandırarak okyanusların gözetimini sağlamayı hedeflemektedir. Yine 2020 yılına kadar 61 Firescouts (2015 yılı itibarıyla 26) türü İHA satın alınıp uçak gemilerine konuşlandırılarak bölgesel keşif ve deniz yüzeyindeki hedeflere saldırı gerçekleştirilebilmesi amaçlanmaktadır (CBO, 2011: 10).

Merkezi Haber Alma Teşkilatı bünyesinde de İHA'ların kullanımının yaygın olduğu görülse de silahlı İHA'ların (SİHA) kullanımı dışında kurumun diğer İHA'ların faaliyetlerine yönelik elde henüz yeterince veri bulunmamaktadır. İran'da ele geçirilen İHA, Merkezi Haber Alma Teşkilatı tarafından İHA'ların kullanımının boyutları ile ilgili ipucu vermektedir. Örneğin, Pakistan'ın Veziristan bölgesi başta olmak üzere, Merkezi Haber Alma Teşkilatı tarafından 2004-2010 yılları arasında 156 kez İHA saldırısı gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Bu kullanım özellikle 2008 yılından sonra artmıştır. Bu saldırılarda üçte biri sivil olmak üzere 1,041-1,579 arasında insan öldürülmüştür (New America Foundation, 2010). Merkezi Haber Alma Teşkilatı'nın faaliyetlerindeki gizlilik sebebiyle İHA Programı (*CIA Drone Program*) kapsamında satın alınan Predator tipi SİHA'ların nükleer güce sahip ve ABD'nin savaş halinde olmadığı Pakistan gibi egemen bir ülkenin topraklarında kullanımı sonucunda karşılaşılabilecek sorunlar açısından hesapverebilirlik kaygıları bulunmaktadır (Mayer, 2009).

ABD'de sınır güvenliği faaliyeti 2003 yılında kurulan Anavatan Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet yürüten Gümrük ve Sınır Koruma Kurumu tarafından yerine getirilmektedir. Bu kuruluş, Anavatan Güvenlik Bakanlığı'nın en büyük ve karmaşık birimlerinden birisi olarak değerlendirilmektedir. Temel görevi, teröristler ve silahlarının ABD sınırlarından içeri girmesini engellemektir. Bunun

yanında, uyuşturucu ile mücadele ve göçmenler ile ilgili yasalar dâhil olmak üzere ilgili yasaları uygulayarak uluslararası ticaret ve seyahatin daha kolay ve güvenli gerçekleştirilmesine yönelik çalışmaktadır (Department of Homeland Security, 2016).

Türkiye’de gümrük ve sınır güvenliğine yönelik uygulamalar, ABD’dekinden farklı bir teşkilatlanmaya sahiptir. Türkiye’de Doğu ve Güneydoğu bölgesindeki sınır faaliyetleri, kaçakçılık ve göçün önlenmesi dışında terörist gruplar ve eylemler ile mücadele çerçevesinde de değerlendirilmektedir. Bunun yanında, komşu ülkelerde sınır güvenliğine yeterince önem verilmemesi Türkiye’nin sınır güvenliğine yönelik faaliyet yükünü artırmaktadır (Ulusal Eylem Planı, 2006: 13-14). Dolayısıyla sınır faaliyetleri Türkiye’de askeri birlikler tarafından yerine getirilmektedir. Avrupa Birliği uyum çalışmaları çerçevesinde “Entegre Sınır Yönetimi”¹³ konusunda faaliyetler yürütmek üzere İçişleri Bakanlığı’na bağlı “Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu” (2010) kurulmuştur. Bununla birlikte İçişleri Bakanlığı’na bağlı bir sınır güvenliği kolluk kuvveti kurulmasına yönelik henüz bir gelişme gerçekleşmemiştir. Sınır güvenliği çerçevesinde teknolojik gelişmelerin sonucunda askeri alanda Heron’lar, MALE tipi silahlı ve silahsız İHA’lar ile arıgözü tipi İHA’lar ve zeplinler sorumluluk bölgeleri göz önünde bulundurularak birlikte kullanılmaktadır (Baştürk, 2017). Türkiye’deki mevcut durum göz önüne alınarak sınır güvenliği konusu askeri faaliyetler başlığı altında ele alınmıştır.

ABD Gümrük ve Sınır Koruma Kurumu yaklaşık 10 yıllık bir İHA kullanım tecrübesine sahiptir. 2011-2015 yılları arasında Predator B tipi İHA’lar Federal Havacılık İdaresi’nin izni¹⁴ kapsamında ABD’nin kuzey sınırında 20,591 saat, güneybatı sınırında 15,427 saat ve güneydoğu sınırında ise 1,189 saat uçuş gerçekleştirmiştir. Bu uçuşların %8’i eğitim, geçiş veya doğa olayları ya da büyük kazalar nedeniyle gerçekleştirilen uçuşlardır (CBP, 2016).

Gümrük ve Sınır Koruma Kurumu’nun sınır güvenliğinde önemli rol oynayan ve riski yüksek görevler gerçekleştiren Hava ve Deniz Operasyonları (*Air and Marine Operations, AMO*) birimi, MQ-9 Predator B ile deniz sınırlarında faaliyet göstermek üzere Predator’un farklı bir türü Guardian tipi İHA’ları

¹³ 26 Mayıs 2010 tarihli ve Entegre Sınır Yönetimi konulu Başbakanlık Genelgesi. bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/05/20100526-5.htm>, (Erişim Tarihi: Haziran 12, 2017)

¹⁴ Certificate of Authorization

kullanmaktadır. Bunun yanında bu Predator tipi İHA'ları yönetmek amacıyla yer kontrol istasyonları bulunmaktadır (CBP, 2016).

Bir Hükümet Hesapverebilirlik Kurumu'nun raporuna göre, Gümrük ve Sınır Koruma Kurumu Federal Havacılık İdaresi'den aldığı izinler kapsamında 9 adet Predator B tipi İHA kullanmaktadır. Bu kurum, faaliyetlerini kuzey, güneybatı ve güneydoğu bölge olmak üzere üçe ayırmaktadır. 2005 yılında Meksika sınırına 6 adet Predator B alınmasıyla birlikte burada İHA kullanımına başlanmıştır. Bu İHA'lar kuzey sınırı boyunca Arizona¹⁵, Florida, Teksas ve Kuzey Dakota'da konuşlandırılmıştır. Meksika sınırı boyunca uyuşturucu kaçakçısı ve göçmen arama faaliyetleri 19,000 ft. yükseklikten ve günde 12 saat olacak şekilde gerçekleştirilmektedir (McGlynn, 2013: 896-898).

Anavatan Güvenlik Bakanlığı tarafından İHA'ların sınır güvenliği kapsamında faydaları şu şekilde sıralanmıştır (DHS, 2016):

- Kolluk uygulamalarına destek
- Arama ve kurtarma operasyonlarına yardım
- Orman yangınlarında önemli bölgeleri tespit etme
- Kimyasal veya radyolojik etkilere maruz kalındıktan sonra tehlikeli bölgeleri değerlendirmek
- Adli görüntüleri yönetmek
- Boru hattı ve faydalı tesisleri kontrol etmek
- Tahliye rotalarını gözlemlemek
- Muhabere sinyalleri için röle görevi görmek

ABD halkına 2013 yılında Monmouth University tarafından uygulanan bir anketin sonuçlarına göre, ABD halkının %62'si ülke sınırlarında silahsız İHA'lar ile yasa dışı geçişin engellenmesini desteklemektedir. Bununla birlikte, halkın %44'ü bu İHA'ların silahlı olmasını istememektedir. (McGlynn, 2013: 889). Bu kanaatin oluşmasında ABD halkının silahlı İHA'lar ile ilgili algısının önemli bir payı olduğu değerlendirilebilir.

¹⁵ Arizona Border Surveillance Technology Programme Plan

Çin İHA endüstrisinin bu kadar gelişmesine ve güvenlik politikalarına etki etmesine kayıtsız kalmamıştır. İHA endüstrisinin gelişmişlik boyutunu kavramak açısından en yüksek irtifa ve havada kalma süresinin iki önemli ölçüt olduğu değerlendirildiğinde Çin'deki gelişmeler daha fazla önem kazanmaktadır. The China Academy of Aerospace Aerodynamics¹⁶ şirketi Cai Hong 5 (*Rainbow 5 ya da CH-5*) tipi İHA'ları seri üretime başladığını Kuzey Hebei Eyaleti'nde ilk uçuşu gerçekleştirmesinin ardından (*Haziran, 2017*) uluslararası pazara ilan etmiştir. Üretici firma mühendisi Shi Wen'e göre, CH serisinin devamı niteliği taşıyan CH-5 tipi İHA'lar, kabiliyetleri bakımından ABD'li General Atomics firmasının MQ-9 Reaper tipi İHA'ları ile rekabet edebilecek düzeydedir. 21 m. kanat açıklığına sahip olan CH-5 tipi İHA'ların görevin gereklerine göre 60 saate kadar havada kalabildiği, 10.000 km uzağa gidebildiği öne sürülmektedir (Lei, 2017). Bu kabiliyetler ABD'nin Predator serisinin yeteneklerini geride bırakırken halen MQ-9 Reaper tipi İHA'ların gerisindedir. MQ-9 Reaper tipi İHA'lar 12.000-15.000 m. arasında uçarak hava savunma sistemlerinin birçoğunun menzilinin dışında kalırken, CH-5 tipi İHA'lar 9.000 m. ye kadar yükselebildiğinden bu tehditten kurtulamamaktadır. Yine de CH-5 tipi İHA'nın fiyatının MQ-9 Reaper tipi İHA'nın yarısı olduğu değerlendirildiğinde, aradaki yetenek farkı göz ardı edilebilir seviyede kalmaktadır (Chen, 2017).

Hindistan'daki gelişmelere bakıldığında, "Savunma Araştırma ve Geliştirme Örgütü" (*Defense Research and Development Organization, DRDO*) öncülüğünde bünyesindeki "Havacılığı Geliştirme Kuruluşu" (*Aeronautical Development Establishment, ADE*) tarafından askeri maksatla kullanılacak İHA'lara yönelik araştırmalar gerçekleştirilmektedir. Bu araştırmalarda düşük hız ve uzun süre havada kalabilen ile yüksek hız ve saldırı/seyir araçlarını içeren olmak üzere iki farklı İHA türü ile ilgilenilmektedir (DRDO, 2017). Bu kapsamda RUSTOM II (*TAPAS-BH-201*) tipi İHA'nın protitipi geliştirilerek ilk uçuşu (*Kasım, 2016*) gerçekleştirilmiştir. RUSTOM II MALE sınıfında bir İHA olup 24 saat havada kalabilme kabiliyetine sahiptir. Savunma Araştırma ve Geliştirme Örgütü Yöneticisi Christopher'a göre, RUSTOM II istihbarat, gözetleme ve keşif amaçlarıyla üretilmiş olup savaşma kabiliyeti bulunmamaktadır (India Today, 2016). RUSTOM II tipi İHA'ların seri üretimine henüz başlanmamıştır.

¹⁶ 10'dan fazla ülkeye yüksek miktarda İHA satışı yapmaktadır.

Rusya’da İHA sektöründeki gelişimin ABD ve İran gibi ülkelere kıyasla daha yavaş olduğu görülmektedir. Suriye’de Orlon-10, Granat, Forpost gibi toplam 80 adet küçük tip İHA faaliyet gösterirken, henüz Rusya ordusu dökümünde taktik, saldırı (*Unmanned Combat Aerial Vehicles, UCAV*), MALE ya da HALE tipi İHA bulunmamaktadır (Karnozov, 2017). Bununla birlikte Korsar (*Taktik İHA*), Kronstadt Group ve Altius programı (*MALE*) çerçevesinde yürütülen iki farklı çalışma, Sukhoi ve MiG firmaları tarafından yürütülen Okhotnik (*Saldırı tipi İHA*) projesi, Obzor-1 ve Sova (*HALE*) projeleri devam etmektedir (TASS Defense, 2016). Rusya’nın bu eksikliğini gidermeye yönelik İHA sektöründe daha gelişmiş durumda bulunan İran ile işbirliği yoluna gittiği görülmektedir. ABD Hava Kuvvetleri’nin İran’a ait Shahed 129 (*MQ-1 Predator benzeri*) MALE tipi İHA’yı (*24 saat havada kalabilen*) Suriye’de (*Haziran, 2017*) vurması İran’ın İHA sektöründe önemli gelişmeler kaydettiğini göstermektedir (Karnozov, 2017).

Türkiye’de İHA’ların askeri alanlarda kullanımına bakıldığında önemli gelişmeler meydana geldiği görülmektedir. Savunma Sanayi Müsteşarlığı’nın (*SSM*) milli projeleri teşvik ederek İHA üretimine yönelik desteği kapsamında TAI-TUSAŞ, Vestel ve Baykar şirketlerinin ekonomiye katma değer sağlayacak şekilde önemli projeler geliştirdikleri ve sonuç aldıkları görülmektedir. Özellikle 2004 yılında SSM’nin şartnamelerinin düzenlenmesiyle askeri ihtiyaçların tedarikinde milli projelere destek olunması bu alanın gelişmesine yol açmıştır. Henüz yeni bir sektör olması nedeniyle rekabet edilebilir bir pazara sahip olması, askeri anlamda terörle mücadelede zor bir konu olan hedef tespiti sorununa önemli ölçüde çözüm getirmesi ve yüksek irtifada uçuşması nedeniyle terörist unsurlar tarafından tespit edilememesi gibi etkenler Türkiye’nin askeri alanda İHA sektörüne yönelmesine yol açmıştır (Yalçın ve Erboğa, 2017).

Bu çerçevede TAI-TUSAŞ’ın geliştirdiği “ANKA Blok B” (*MALE*) 30 Ocak 2015 tarihinde ilk uçuşunu gerçekleştirmiştir. Bu İHA’nın 30.000 feet yüksekliğe çıkabilme ve bir seferde 24 saat havada kalabilme kabiliyeti bulunmaktadır (TAI, 2016). ANKA Blok B’nin teslimatının 2017 yılında başlayarak Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK), Jandarma Genel Komutanlığı (J.Gn.K.İği) ve Emniyet Genel Müdürlüğü’ne (EGM) yapılması planlanmaktadır (Aksam, 2016). ANKA Blok B ile aynı zaman dilimi içerisinde Savunma Sanayi Müsteşarlığı ile yapılan 10 adetlik üretim anlaşması

çerçevesinde geliştirilen ANKA S tipi SİHA'ların (*Cirit ve UMTAS*)¹⁷ 6 adedinin 2017 yılı içerisinde TSK'ya teslim edilmesi beklenmektedir. Bu İHA'lar uydu üzerinden kontrol edilebilme özelliği ile mesafeden bağımsız bir şekilde kullanılabilir. (Bekdil, 2017; TAI, 2016). Bu teslimatların gerçekleşme durumu hakkında resmi bir açıklama bulunmasa da Jandarma Genel Komutanlığı tarafından 12 Temmuz 2017 tarihinde ANKA Blok B tipi İHA ilk kez kullanılmıştır (Habertürk, 2017). Bu kapsamda 3 adet ANKA Blok B tipi İHA test uçuşlarını gerçekleştirmek amacıyla bu kurumun hizmetine sunulmuştur. Bunun yanında Hava Kuvvetleri'nde 5 adet ANKA-S tipi İHA'nın faaliyet gösterdiği bilinmektedir.

Vestel Savunma Sanayi firmasının ürettiği Karayel (*MALE*) adlı İHA ise 2015 yılı Ekim ayından itibaren Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından kullanılmaktadır. Talep üzerine silahlandırılmış ve ilk testini 15 Haziran 2016 tarihinde Roketsan üretimi MAM-L mühimmatı ile gerçekleştirmiştir. Bu İHA 22.500 ft. irtifaya çıkabilme ve 10 saat havada kalabilme kabiliyetine sahiptir. Karayel tipi toplam 10 İHA olup 3.000 saatlik uçuşunu tamamlamıştır (Vestel Savunma, 2016; Bayraktar vd., 2017: 124-127).

Keşif İHA'sı olarak üretilip sonradan silahlandırılan Bayraktar Taktik İHA, Predator ve Heron dâhil diğer İHA'lardan farklı olarak hangardan çıktığı andan itibaren otomatik kalkış, uçuş, iniş ve hangara dönüş özelliklerine sahiptir. Ayrıca 24.000 ft. yüksekliğe çıkabilmekte ve 24 saat havada kalabilmektedir. (Baykarmakina, 2016). Bu İHA'dan TSK bünyesinde 12 adet bulunduğu ve bu araçların Fırat Kalkanı Harekâtı'nda etkili bir şekilde kullanıldığı bilinmektedir. Bayraktar Taktik İHA'lar (*TB 2 tipi*) akıllı füze kullanma yeteneğine sahip olarak 3 Eylül 2016 tarihinde kullanıma girmiştir (Habertürk, 2016; Aksa, 2016). Bu kapsamda faydalı yük olarak Roketsan firmasının ürettiği UMTAS ve CİRİT füzelerinin kullanımına başlanmıştır (Akgüngör, 2016). Bu İHA'lar toplam 20.000 saatlik uçuş süresini tamamlamıştır (Yalçın ve Erboğa, 2017; Baykarmakina, 2017).

¹⁷ bkz. <https://www.haberler.com/silahli-anka-yerli-muhimmatlarla-ilk-atisini-9555882-haberi/>

Tablo 1. Türkiye’deki MALE Sınıfı İHA’lar

	Toplam Süre	Havada Kalmaya Süresi	Silah Durumu	Operasyonel İrtifa
Anka Blok B, I, A	-	24 saat	Silahsız	30.000 ft.
Anka S	-	24 saat	Silahlı (UMTAS, Cirit)	30.000 ft.
Karayel Taktik İHA	3 . 0 0 0 saat	10 saat	Silahlı (MAM-L)	22.500 ft.
Bayraktar Taktik İHA	2 0 . 0 0 0 saat	24 saat	Silahlı (UMTAS, Cirit)	24.000 ft.

Tablo 1’e göre, silahlı İHA’ların kullanıma girdiği anlaşılmaktadır. Buna rağmen, Karayel ve Bayraktar Taktik İHA’larının ilk kullanımlarından itibaren silahlı olmadıkları, ihtiyaç çerçevesinde sonradan silahlandırıldıkları gözden kaçırılmamalıdır. Bayraktar Taktik İHA’lar bir seferde havada kalma süresi, toplam uçuş süresi ve silahlı olmaları bakımından en istikrarlı ve verimli İHA’lar olarak öne çıkmaktadır. Bunun yanında, ANKA serisi İHA’ların operasyonel irtifasının diğerlerinden daha üstün olmakla birlikte bu İHA’ların henüz test aşamasında olduğu görülmektedir. Karayel Taktik İHA’ların uçuş tecrübesinin ise önemli bir aşama kat ettiği anlaşılmaktadır. Bu bilgiler ışığında Türkiye’de HALE tipi İHA’ların üretimi için zamana ihtiyaç duyulduğu anlaşılmaktadır.

Gelecekte Türkiye’de güvenlik kuvvetleri bünyesinde 70-80 adet orta yükseklik uzun mesafe İHA (MALE) sistemine sahip olunması planlanmaktadır. Emniyet Genel Müdürlüğü de 2015 yılında Savunma Sanayi Müsteşarlığı’nın desteğiyle 6 adet Bayraktar TB2 tipi İHA ve 4 yer kontrol istasyonu alımına yönelik sözleşme imzalamıştır (Baykarmakina, 2016). Bunun yanında Türk Hava Kuvvetleri’nde 10 adet Heron tipi İHA’nın (30.000 ft./24 saat) bulunduğu da bilinmektedir (Akgüngör, 2017).

Bu noktaya kadar anlatılan İHA’lar dışında, karşıdaki kuvvetlere zarar vermek amacıyla kullanılan kamikaze tipi İHA’lar da bulunmaktadır. ABD Savunma Bakanlığı, F/A 18 tipi jetlerden atılan sürü halinde arıgözü tipi İHA’ların askeri kullanıma girmesi için 2013 yılında izin alındığını duyurmuştur. Perdrix ¹⁸

¹⁸ bkz. http://www.realcleardefense.com/2017/01/11/watch_fa-18s_release_drone_swar-ms_289324.html (Erişim tarihi 18 Mart 2017)

olarak adlandırılan bu arıgözüler, bir beyinin işlevlerinin dağıtılmasıyla sürü halinde hareket etmektedir (Gizmodo, 2017). Bu kapsamda Türkiye’de Savunma Teknolojileri ve Mühendislik A.Ş. tarafından Alpagu, Kargu ve Togan isimli arıgözü tipi İHA’lar¹⁹ üretilmiştir. Alpagu, sürü halinde hareket ederek hedefe yönelik kamikaze türü bir saldırı gerçekleştirebilmektedir. Kargu, hedefe yönelik kamikaze saldırısını yüksek performanslı ve hareketli hedeflere karşı yerine getirmektedir. Togan ise nesne tespiti, teşhisi, takibi ve sınıflandırması gerçekleştirmektedir (Hürriyet, 2017).

İHA’lar sadece ulus devlet orduları tarafından değil, terör örgütü ve özel askeri şirketler (*Malhama Tactical*²⁰ vb.) gibi diğer aktörler tarafından da kullanılmaktadır. Terör örgütlerinin kullandığı İHA’ların hükümetlerin askeri güçlerine azımsanmayacak derecede zarar verdiği görülmektedir. Örneğin, günümüzde DEAŞ terör örgütünün Suriye ve Irak’ta arıgözü teknolojisini etkin bir şekilde kullandığı görülmektedir. Bu kapsamda 2015 yılından 2016 yılı Eylül ayına kadar arıgözülerden keşif ve gözetleme amacıyla faydalanılmıştır. İlk defa Suriye’de Fırat Kalkanı Harekâtı’nda²¹ (27 Eylül 2016) saldırı amaçlı kullanılan arıgözülerin etkinliği taktik kullanımını oldukça artırmıştır. Bunun yanında Koalisyon Güçleri tarafından icra edilen Musul Harekâtı’nda (*Doğal Kararlılık Harekâtı*) terörist arıgözü saldırıları kuvvetlerin korunması bakımından en önemli tehdit olarak değerlendirilmiştir (Balkan, 2017: 11-12). Bu duruma ek olarak, Duke Robotics firmasının ürettiği ve ABD Savunma Bakanlığı tarafından ödül kazanan TIKAD adlı arıgözüler havadayken makineli tüfek ve bombaatar kullanarak hedeflere saldırı gerçekleştirebilmektedir (DukeRobotics, 2017). Henüz arıgözülerin özel hayatın gizliliği çerçevesinde kullanımlarına yönelik net bir duruş sağlanamamışken silahlı arıgözülerin ortaya çıkması ve terör örgütleri tarafından ele geçirilmesi ihtimalinin uzak olmaması şehirlerin güvenliği açısından risk oluşturmaktadır (Sharkey, 2017).

İHA’ların ordu ve kolluk kuvvetleri tarafından kullanımına yönelik bu devlet dışı aktörlerce geliştirilen karşı tedbirlerin incelenerek bu durumun önüne geçmek için nasıl bir yol izlenmesi gerektiği belirlenmelidir. Ayrıca kolluk kuvvetleri ya da

¹⁹ <http://www.hurriyet.com.tr/yeni-dronelar-alpagu-kargu-togan-40450451> (Erişim tarihi 8 Haziran 2017)

²⁰ <http://5xplus.com/ingimasi-akinci-birliklerinden-bati-halepte-nefes-kesen-operasyon-video> (Erişim tarihi 9 Haziran 2017)

²¹ Bleda Kurtdarcan ve Barın Kayaoğlu, “Turkey is on the Front Lines against ISIS’s Bomber Drones”, The National Interest, 16 Ekim 2016 (Erişim tarihi 3 Temmuz 2017)

ordu tarafından yasaklanan bölgelerde faaliyet gösteren İHA'ların kullanımına yönelik yasal düzenlemelerin dışında silah kullanmadan İHA'ların nasıl etkisiz hale getirileceği²² konusu da değerlendirilmelidir.

Bu kapsamda arıgözülere yönelik; savunma silahı, ele geçirme, savunma sistemi, kartal ile avlama ve ağ ile yakalama yöntemleri kullanılmaktadır. Türkiye'de bazı firmalar doğrudan arıgözünü hedef alarak etkisiz hale getiren İhasavar (*Aselsan*), Dronesavar (*Harp Ar-ge*), Drone Defender (*Batelle*) gibi araçlar üretmiştir. Bunun yanında arıgözünü ele geçirmek için Mesmer (*Department 13*)²³ üretilmiştir (Balkan, 2017: 42-46).

Tüm bu yöntemler kritik tesislerin korunması açısından yeterli olmayabilir. Dolayısıyla kritik tesislerin arıgözlerine karşı korunmasında 10 km çapta etkili olan Blighter²⁴ (*Chess Dynamics, Enterprise Control Systems, Blighter Surveillance Systems*) savunma sistemi, 5 km çapta etkili olan İHTAR (*Aselsan*) ve 1 km.lik çapta etkili olan Sabit Drone Savar (*Harp Ar-Ge*) sistemleri üretilmiştir. Bunların haricinde, kartal ile yakalama yöntemi Hollanda hükümeti²⁵ tarafından bir kamu politikası kapsamında uygulanmaktadır. Bu yöntemde kartalın eğitim süresinin sekiz ayı bulması olumsuz bir durum olarak değerlendirilmektedir. Son olarak, ağ ile yakalama yöntemine örnek olarak Skywall²⁶ (*OpenWorks Engineering*) gösterilebilir. Bu gelişmelerin İHA endüstrisi açısından kötü niyetli faaliyetlerin engellenmesine yönelik önemli gelişmeler olduğu kabul edilmektedir (Aselsan, 2017; Harp Ar-Ge, 2017; Blighter, 2017).

4.2. Sivil Kullanım Alanları

Bu bölümde kolluk faaliyetleri ile diğer sivil alanlarında İHA kullanımı anlatılmıştır. İlk olarak İHA'ların kolluk kuvvetleri tarafından ABD ve Türkiye özelinde nasıl kullanıldığı incelenmiştir. Bu bağlamda kolluk kuvvetlerinin tercih ettiği İHA türlerinin görevin niteliğine göre farklılık gösterdiği, özel hayatın gizliliği kaygılarının

²² <http://www.battelle.org/our-work/national-security/tactical-systems/battelle-dronedefender> (Erişim tarihi 3 Mayıs 2017)

²³ Mesmer, İHA ile kullanıcının arasındaki haberleşmeyi tespit edip çözümleyerek aracın kontrolünü ele geçirmeye dayalı bir sistemdir. bkz. <https://www.youtube.com/watch?v=HDYwGPmaNxY> (Erişim tarihi 16 Haziran 2017)

²⁴ <http://www.blighter.com/products/auds-anti-uav-defence-system.html> (Erişim tarihi 19 Haziran 2017)

²⁵ bkz. http://www.ntv.com.tr/galeri/dunya/dunya-liderlerini-ihalara-karsi-kartal-koruyor,xsKkN-87zUKOXqf3t_mCeA (Erişim tarihi 24 Mayıs 2017)

²⁶ bkz. <http://www.popsci.com/skywall-is-an-anti-drone-net-bazooka> (Erişim tarihi 24 Mayıs 2017)

öne çıktığı görülmektedir. Bu kısımdan sonra tarım, büyük yangınlara müdahale, doğa olaylarının izlenmesi, kargo taşınması ve cankurtaranlık alanlarında İHA'ların kullanımına yönelik örnekler üzerinden inceleme gerçekleştirilmiştir.

4.2.1. Kolluk Kuvvetleri Tarafından İHA Kullanımı

ABD ve Türkiye'deki kolluk kuvvetleri arasında teşkilatlanma bakımından farklılıklar bulunmaktadır. ABD'de Adalet Bakanlığı'na bağlı dört farklı kolluk kuvveti bulunurken, Türkiye'de sadece Adalet Bakanlığı'na bağlı olan bir kolluk kuvveti bulunmamaktadır. Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü adli görevleri bakımından Adalet Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet gösterirken, mülki ve idari yönden İçişleri Bakanlığı'na bağlıdırlar.

ABD Adalet Bakanlığı'na bağlı dört kolluk biriminin (*Department of Justice, DOJ*) bünyesinde faaliyet gösteren kolluk kuvvetleri olan Federal Araştırma Bürosu, Alkol, Tütün, Silah ve Patlayıcılar Kurumu (*The Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, ATF*), Uyuşturucu ile Mücadele Kurumu (*Drug Enforcement Administration, DEA*) ve ABD Korucu Hizmetleri'nin (*United States Marshals Service, USMS*) İHA kullanımına yönelik genel politika oluşturulması amacıyla 2013 yılında bir çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmaya göre, İHA'lardan faaliyetlerini desteklemek amacıyla faydalanan tek kolluk kuvveti Federal Araştırma Bürosu'dur. Alkol, Tütün, Silah ve Patlayıcılar Kurumu gelecekte İHA kullanmayı planlama aşamasında bulunmaktadır. Uyuşturucu ile Mücadele Kurumu ve ABD Korucu Hizmetleri ise İHA'yı kullanmaya yönelik denemeler gerçekleştirmiş; ancak kullanmama kararı almıştır. Dahası, Uyuşturucu ile Mücadele Kurumu elinde bulunan İHA'ları başka bir kuruma devretme düşüncesini taşıırken, ABD Korucu Hizmetleri sahip olduğu eski tip İHA'ları imha etmek niyetindedir. Kolluk kuvvetleri bünyesinde bulunan İHA'ların Federal Havacılık İdaresi tanımlamasına göre arıgözü tipi İHA'lar olduğu anlaşılmaktadır.

2004-2013 yılı Mayıs ayı arasında ABD Adalet Bakanlığı'na bağlı bu dört kolluk kuvvetinin İHA'lara toplam 3.7 milyon dolarlık bir harcama gerçekleştirdiği görülmektedir. Bu miktarın %80'ini tek başına Federal Araştırma Bürosu gerçekleştirmiştir. Bu harcamayı destekleyecek şekilde Adalet Programları Ofisi (*The Office of Justice Programs, OJP*) ve Toplum Merkezli Politika Hizmetleri Ofisi (*The Office of Community Oriented Policing Services, COPS*) yerel kolluk kuvvetlerine

ve kâr amacı taşımayan kuruluşlara İHA'ları test etmek ve kullanmak maksadıyla 1.2 milyon dolarlık bir destek sağlamıştır. Bunun dışında, yapılan ödemelerde ilk sırada İHA'ların alımına yönelik harcamaların olduğu görülmektedir. İkinci sırada İHA'larda göreve yönelik bulunacak yükler, üçüncü sırada yer kontrol sistemleri ve son olarak üretici tarafından sağlanan eğitim desteği gelmektedir (DOJ, 2013).

Kuzey Dakota'da polislerin Anavatan Güvenlik Bakanlığı'na bağlı bir Predator B tipi İHA'yı gözetleme maksadıyla istemeleri, ABD topraklarında ABD vatandaşlarının İHA desteğiyle ilk kez tutuklanması olarak kayıtlara geçmiştir. Bu noktada, hava desteğini sağlayan unsurların Gümrük ve Sınır Koruma Kurumu'na bağlı bir kuvvet olması nedeniyle ABD Ordusu'nun ülke içerisine bir müdahalesi söz konusu olmamıştır (Brumfield, 2014).

Federal Havacılık İdaresi ve Adalet Bakanlığı tarafından 2013 yılında hazırlanan bir memorandum²⁷ uyarınca Kolluk Kuvvetleri Yasası'na (*Law of Enforcement Agencies, LEA*) tabi kurumların İHA kullanımına yönelik bir yasal engel bulunmadığı görülmektedir. Adalet Bakanlığı tarafından İHA kullanımını engellemek yerine düzenleme yoluna gidilmesinin bu durumda etkili olduğu değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, hazırlanan memoranduma göre kolluk kuvvetlerinin Federal Havacılık İdaresi'nin öngördüğü ve Yetki Belgesi (*Certificate of Authorization, COA*) olarak adlandırılan izni almasını müteakip İHA kullanabileceği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte İHA'nın silahlı olarak kullanılıp kullanılamayacağı konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Bu konu ileride yasal düzenlemeler kapsamında ele alınacaktır. Yerel kolluk kuvvetleri İHA'ları 400 ft. yüksekliğe kadar kullanabilme yetkisine sahiptir. Dolayısıyla izin verilen bu İHA'lar arıgözü tipidir.

Monmouth Üniversitesi'nin (2013) ABD'de yerel kolluk kuvvetlerinin İHA kullanımı konusundaki bir raporuna göre, rehine operasyonlarında silahlı İHA kullanımına yönelik halk desteğinin %52 oranında olduğu görülmektedir. Arama kurtarma operasyonlarında İHA kullanımına destek ise %83'ü bulmaktadır. Bununla birlikte, ABD halkının İHA kullanımı konusunda kaygı duyduğu esas mesele özel hayatın gizliliğinin ihlalidir. Bu meyanda kamuoyunun %69'unun kolluk kuvvetlerinin ileri teknoloji kamera ve video kayıt cihazlarının bulunduğu İHA'ları kullanmasından kaygı duyduğu görülmektedir (McGlynn, 2013). Bu kaygıların sadece yerel kolluk kuvvetleri değil, ticari veya eğlence amaçlı İHA'lar

²⁷ Memorandum of Understanding

için de geçerli olduğu anlaşılmaktadır.

Federal Araştırma Bürosu Başkanı Robert Mueller, 2013 yılı Haziran ayında ABD Senatosu'nun Yargı Komisyonu'na Federal Araştırma Bürosu tarafından İHA kullanımına yönelik bilgi vermiştir: Buna göre, Federal Araştırma Bürosu'nun İHA'ları çok az bir çeşitlilikte ve nadiren kullandığı belirtilmiştir. Bununla birlikte kurum bünyesinde kaç adet İHA bulunduğu açıklanmamıştır. İHA kullanımına örnek olarak, 2013 yılı başında Alabama'da kaçırılan bir çocuğun bulunduğu yeri izlemek amacıyla kullanıldığı anlatılmıştır. Federal Araştırma Bürosu sözcüsü Paul Bresson İHA'ların kolluk kuvvetlerinin bilgi elde etmek amacıyla ciddi bir tehlike altına girmesini engellemek amacıyla ve Federal Havacılık İdaresi'nden belirli bölgede kullanmak üzere alınan özel izinle kullanıldığını belirtmektedir. Aynı dönemde ABD Başsavcısı Eric Holder, Kentucky milletvekili Rand Paul'un sorusu üzerine 2013 yılı 4 Mart tarihli mektubunda ABD sınırları içerisinde bir İHA saldırısı²⁸ gerçekleştirilmediğini ve böyle bir eğilimlerinin de bulunmadığını açıklamıştır (Cratty, 2013).

Bunun yanında, Federal Araştırma Bürosu Ulusal Basın Ofisi, belirli bireyleri hedef alan soruşturmalara dayanak oluşturmak ve uygun görüldüğünde eyalet ve yerel kolluk kuvvetlerine destek olmak amacıyla İHA'lardan faydalandığını ifade etmektedir. Bu açıklamaya benzer şekilde Federal Araştırma Bürosu Başkan Yardımcısı Mark F. Guliano da "FBI tarafından teröristleri, casusları ve önemli suçluları takip etmek amacıyla uçak kullanılması kadar doğal durum yoktur" demektedir (FBI, 2015).

ABD içi İHA kullanımı hakkındaki bu açıklamaları inandırıcı bulmayanlar da vardır: Amerikan Sivil Özgürlükler Derneği (*American Civil Liberties Union, ACLU*) ve Elektronik Sınırlar Vakfı (*Electronic Frontier Foundation, EFF*) bu beyanlara kuşkuyla yaklaşanlardan sadece bazılarıdır. Bu kuruluşlar İHA'ların hükümet tarafından kullanımı ile ilgili olumsuz yönleri öne çıkararak kamuoyu oluşturmayı hedeflemektedirler. Bunun yanında federal, eyalet ve yerel kolluk kuvvetlerinin sahip olduğu İHA sayısının oldukça fazla olduğunu düşünmektedir. Bu nedenle İHA kullanımının nadiren gerçekleştirildiğini söylemenin inandırıcı olmadığı kanaatini taşımaktadırlar. Buna rağmen, bu kullanımların denetim ve gözetiminin az olması nedeniyle yasallığı hakkında kesin bir yargıya varılamayacağı kabul edilmektedir.

²⁸ Drone Strike

Bu kuruluşlar İHA'ların ABD sınırları içerisinde kullanımına ilişkin bilgilerin gizli tutulduğuna inanmaktadır (Friedersdorf, 2016).

İHA kullanımının kolluk kuvvetlerine sağlayabileceği yetenekler, özel hayatın gizliliğine ciddi tehditler getirmektedir. Bunlardan bazıları gelişmiş bir gözetleme yeteneği, anlık video görüntüsü, kızıl ötesi görüntü, sıcaklık sensörü ve radar gibi özelliklerdir. Bazı askeri model İHA'ların günlerce havada kalabildiği, yüksek teknolojili kameraları ile tüm şehri izleyebileceği ve hatta 60.000 ft. yükseklikten bir kartonun üzerindeki yazıyı okuyabileceği bilinmektedir. Dahası bu İHA'lar wifi şifre kırıcı²⁹ taşıma, sahte baz istasyonu görevi görerek yer tespit etme, mesaj alışverişini ve telefon görüşmelerini kesme kabiliyetine sahip olabilirler. Bazı İHA üretici firmaları ise elektro şok verebilen ve plastik mermi atabilen *daha az ölümcül* yükleri bulunan İHA ürettiklerini kabul etmektedir (EFF, 2016). Bu açıklamanın ışığında Federal Araştırma Bürosu ve Anavatan Güvenlik Bakanlığı tarafından uçakların kolluk kuvvetlerince kullanımı açıklanırsa, İHA'ların da ne amaçlarla kullanıldığını tahmin etmek güç olmayacaktır.

Federal Araştırma Bürosu adına çalışan şirketlere ait 100 uçak ve 12 adet helikopterin faaliyetleri incelendiğinde, dört aylık bir süreç içinde 1,950 uçuş gerçekleştirildiği ve bu uçuşların şehirlerin üzerinde, gün içerisinde ve belli bölgelerde yoğunlaştığı görülmektedir. Bunun yanında, üçte ikisini helikopterlerin oluşturduğu Anavatan Güvenlik Bakanlığı'na bağlı 90 hava aracına bakıldığında, bunların ağırlıklı olarak sınır şehirleri üzerinde uçuşına ilaveten ABD içerisine yönelerek Federal Araştırma Bürosu hava araçları gibi Los Angeles üzerinde belirli bölgelerde de faaliyet gösterdikleri görülmektedir. Anavatan Güvenlik Bakanlığı bu faaliyetleriyle ilgili bilgi vermemekle birlikte Federal Araştırma Bürosu dâhil olmak üzere diğer kolluk kuvvetlerine hava araçlarıyla destek verdiğini ifade etmektedir.

Anavatan Güvenlik Bakanlığı sözcüsünün açıklamasına göre, hava araçlarının yer aldığı kolluk faaliyetlerinde 2015 yılında fuhuş ve şiddet suçlularından 706'sının tutuklandığını, 5,000 kilogramdan fazla kokain, 171 kg eroin, 500 kg metamfetamin, 350 adet silah olmak üzere toplamda 24 milyon dolar değerinde malzeme ele geçirilmiştir. Bu çerçevede İHA'ların insanlı hava araçlarına göre, daha az maliyet ile daha zor görevleri gerçekleştirebilme, daha

²⁹ Wifi cracker

uzun süre havada kalabilme gibi rekabet üstünlükleri olacağı görülmektedir (Aldhous ve Seife, 2016).

ABD Adalet Bakanlığı'nın "İnsansız Hava Sistemlerinin Desteği ve Kullanımının İncelenmesi"³⁰ başlıklı raporu, kolluk kuvvetlerinin İHA kullanımına yönelik önemli bilgiler vermektedir. 2010-2014 yılları arasında Federal Araştırma Bürosu 13 olayda hedefin bulunduğu bölgede arama ve kurtarma, rehin alma, firari yakalama, ulusal güvenlik ve uyuşturucu trafiği operasyonlarında İHA kullanmıştır. Bu görevlerin tamamında Federal Araştırma Bürosu yetkililerinin Federal Havacılık İdaresi kurumundan özel izin belgesi aldığı belirtilmektedir.

Aynı raporda ayrıca Federal Araştırma Bürosu, Alkol, Tütün, Silah ve Patlayıcılar Kurumu, Uyuşturucu ile Mücadele Kurumu ve ABD Koruma Hizmetleri kurumunun da Anavatan Güvenlik Bakanlığı'ndan bazı görevlerde İHA desteği aldığı tespit edilmiştir. Anavatan Güvenlik Bakanlığı verilerine göre, diğer kurumlara 2010-2013 yılları arasında 95 kez İHA desteği verilmiştir. Bu desteklerin 73'ü Uyuşturucu ile Mücadele Kurumu, 13'ü Federal Araştırma Bürosu, 4'ü Alkol, Tütün, Silah ve Patlayıcılar Kurumu, 3'ü ABD Koruma Hizmetleri Kurumu ve 2'si Adalet Bakanlığı'nın diğer bağlı kuruluşlarına verilmiştir (DOJ, 2015). Bu çerçevede kolluk kuvvetlerinin arıgözü tipi İHA'lara zaten sahip olduğu kabul edildiğinde, MALE tipi ya da silahlı İHA desteği de sağladığı değerlendirilebilir.

Elektronik Sınırlar Vakfı'na (2014) göre, ABD içi İHA kullanımı konusunda kamuoyu algısını yönetebilmek için, San Francisco Körfezi bölgesinde 2014 yılı 4-8 Eylül tarihleri arasında kolluk kuvvetlerinin gerçekleştirdiği çeşitli tatbikatlar (*Urban Shield*³¹) öncesinde olumsuz bir kamuoyu oluşturulmaya çalışılmıştır. "Kentsel Alanlar Güvenlik İnisiyatifi" (*Urban Areas Security Initiative, UASI*) tarafından gerçekleştirilen etkinliğin toplum üzerinde kolluk kuvvetlerinin baskısını artırmasına katkı sağladığı vurgulanmaktadır. Bu noktada, *Urban Shield* fonu kapsamında kolluk kuvvetlerinin gözetleme teknolojilerini temin ettiği ve bu durumun teşvik edildiği belirtilmektedir. İHA ve güvenlik kameralarına vurgu yapılarak gösteri yürüyüşüne katılanların renklerine kadar ayırımının yapılabileceği ve hatta gösteri için toplanmaya başlandığı anda göstericilere yönelik her türlü bilginin elde edilebileceği belirtilmiştir.

³⁰ Audit of the Department of Justice's Use and Support of Unmanned Aircraft Systems

³¹ Körfez bölgesinde icra edilen tatbikatlara verilen isim

Görülmektedir ki İHA kullanımı alanında özel hayatın gizliliğini koruma ile kolluk kuvvetlerinin kapasitelerinin artırılarak işlerini kolaylaştırma arasında dengelenmesi gereken bir gerilim vardır. Bu kapsamda kolluk kuvvetlerinin İHA kullanımından önce Federal Havacılık İdaresi'nden izin alma gerekliliği bu dengeyi kurmaya yardımcı olabilir.

Türkiye'de kolluk kuvvetlerinin İHA kullanımına bakıldığında, Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün faaliyetlerin niteliğine göre farklı tür İHA'ları tercih ettiği görülmektedir. Öncelikle terörle mücadele harekâtı kapsamında kullanılan İHA'lar ile yerel kolluk kuvvetleri tarafından kolluk hizmetlerinde kullanılan İHA'ları birbirinden ayırmak gerekmektedir. Kolluk hizmetleri çerçevesinde arıgözü tipi İHA'lar (*DJI Phantom 3 ve Mavic Pro, Black Hornet, Bayraktar Mini İHA vb.*) tercih edilirken, terörle mücadele harekâtı kapsamında ihtiyaca göre tüm İHA türleri tercih edilmektedir. ABD içerisinde ise kolluk hizmetleri kapsamında kullanılan İHA'ların tamamının yerel kolluk kuvvetleri tarafından kullanıldığı bilinmektedir. Yukarıda anlatıldığı gibi, ihtiyaç halinde federal kurumlardan İHA desteği istenmiştir.

Türkiye'de kolluk kuvvetleri tarafından terörle mücadele harekâtı kapsamında İHA'lardan etkin bir şekilde faydalanılmaktadır. İçişleri Bakanlığı'na (2017) göre, 1 Ocak 2017-13 Mayıs 2017 tarihleri arasında yerli üretim İHA'larla (*MALE ve Taktik tipi*) birçok başarılı operasyon gerçekleştirilmiştir. Jandarma Genel Komutanlığı'na Mart ayı içerisinde ikisi silahlı olmak üzere altı adet (*Anka-S ve Bayraktar TB2*) ve Emniyet Genel Müdürlüğü'ne ise 11 adet İHA verilmesi bu açıklamayı destekler niteliktedir. Örneğin, 28 Kasım-5 Aralık 2016 tarihleri arasında 61 terörist etkisiz hale getirilirken, bunların 26'sı uçak, İHA ve İnsanlı Keşif Uçağı (İKU) tarafından gerçekleştirilmiştir. 21-28 Kasım 2016 tarihleri arasında ise 49 terörist etkisiz hale getirilirken, bunların 24'ü uçak, İHA ve İKU tarafından gerçekleştirilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2016). Bu örneklerin artırılması mümkündür. Bununla birlikte bu rakamlar İHA'nın etkilerini tam olarak doğru yansıtmamaktadır. İHA'ların yaptığı keşifler sonucu gerçekleştirilen operasyonlar değerlendirildiğinde, İHA'ların terörle mücadeleye katkılarının daha fazla olduğu görülmektedir.

Bunun haricinde, kolluk kuvvetleri tarafından hem terörle mücadele harekâtı hem de iç güvenlik faaliyetleri kapsamında kullanılan arıgözü tipi

İHA'ların olduğu görülmektedir. Bu kapsamda kritik tesislerin (*karakol, üs bölgesi vb.*) emniyetinin alınmasından operasyonlarda arazi keşif ve gözetlemesinin yapılmasına (*uyuşturucu, kaçakçılık vb.*) kadar birçok faaliyette arıgözülerin kullanımına başvurulabilmektedir. Bu kapsamda arıgözü temin edilmekle birlikte, kullanıcı personelin eğitimi ve tecrübesinin henüz yeterli düzeyde olmadığı da belirtilmektedir.

ABD Meclis Araştırma Hizmetleri Birimi'nin bir raporu (2010), kolluk kuvvetlerinin İHA kullanımına henüz yeterince ilgi göstermediğini belirtmektedir. Bunun nedenlerinden birisi İHA'ların kaza yapması sonucu meydana gelebilecek yaralanmalardan çekinilmesidir. Rapora göre, İHA'ların insanlı hava araçlarına göre iki kat daha fazla kaza yapma oranına sahip olduğu görülmektedir. Yine Hükümet Hesapverebilirlik Ofisi'nin (2008) raporuna göre İHA'lar teknoloji, yasal düzenlemeler, çalışma yoğunluğu ve eşgüdüm sebepleriyle henüz güvenli ve rutin bir şekilde ulusal hava sahasında faaliyet gösterememektedir. ABD'de kolluk kuvvetlerinin sadece arıgözü tipi İHA'ları kullanmasına karşın, Türkiye'de kolluk kuvvetleri görevin ve bölgenin özelliğine göre her tür İHA'yı kullanmaktadır. Bu bağlamda, terörle mücadele harekâtı kapsamında her tip İHA'ya yönelik talebin üst seviyede olduğu görülmektedir. Terörle mücadele harekâtı dışındaki kolluk hizmetlerinde ise arıgözü tipi İHA'lara yönelik ABD meclisinin raporunda yer alan benzer kaygılar bulunmakla birlikte eğitim ihtiyacının karşılanması ve idari düzenlemelerin yapılmasıyla bu kaygıların gün geçtikçe azalacağı değerlendirilmektedir.

Son olarak, İHA'lara karşı geliştirilen sistemlerden bahsetmek gerekmektedir. Bu kapsamda güvenlik uzmanı Nils Rodday 40 dolar gibi bir bütçe ile profesyonel bir İHA'nın komuta sistemiyle bağlantısını keserek kontrolünün ele geçirilebileceğini belirtmiştir (Friedersdorf, 2016). Bu konuyla ilgili Ukrayna Ordusu'nun karşılaştığı bir olay örnek verilebilir: ABD Hükümeti'nin desteğiyle AeroVironment şirketi tarafından üretilen, elle fırlatılan, taşınabilir, hafif ve silahsız Raven tipi İHA'lar ABD tarafından Ukrayna Ordusu'na Ukrayna'nın doğusunda direniş gösteren Rusya destekli ayrılıkçı gruplara karşı mücadeleyi daha etkin yürütmek amacıyla verilmiştir. Ukrayna bu program çerçevesinde The 72 Raven RQ-11B tipi İHA'lara yönelik eğitim dâhil 12 milyon dolarlık bir maliyet yüklenmiştir. Buna rağmen sonuç beklendiği gibi gerçekleşmemiştir. Ukrayna

Ordusu'na danışmanlık yapan Natan Chazin'e göre, bu program çerçevesinde gönderilen The 72 Raven RQ-11B tipi İHA'ların teknolojisi "taş devri" dönemine aittir. Bu İHA'lar analog sisteme sahiptir. Dolayısıyla sinyal kesiciler³² ve komuta-kontrolün ele geçirilmesine³³ karşı oldukça hassastır. ABD Ordusu Raven tipi İHA'ların gelişmiş sayısal modellerini tercih etmektedir. Bu örnekte de açıkça görülmektedir ki, İHA'ların elektronik harp, sinyal kesiciler ve ele geçirilmesi tehdidine karşı hazırlıklı olunması gerekmektedir (Stewart, 2016).

4.2.2. Diğer Alanlar

İHA'ların kullanımına yukarıda anlatılan askeri ve kolluk kuvvetleri kullanımları dışında, yaşamın birçok başka alanında da rastlamak mümkündür. Bu alt bölümde, çalışmanın sınırlılıkları düşünülerek vahşi yaşamda, tarımda, doğa olaylarını gözlemlemede, kargo taşımacılığında ve sağlık sektöründe İHA kullanımı incelenmiştir.

Florida Balık ve Vahşi Yaşam Araştırma Kooperatifi (*Cooperative Fish and Wildlife Research Unit*) kuruluşu tarafından 2006 yılında gerçekleştirilen bir İHA prototipinin omurgalıları ayırt etmekte ve sayıların hesaplanmasında kullanılabileceği öngörülmüştür. Teknolojinin gelişmesiyle kamera görüntüsü çözünürlüğünün artması sonucunda İHA'ların vahşi yaşamda yapılan çalışmalara katkısının yakın gelecekte daha fazla olacağı değerlendirilmektedir. Bu tür gözlemlerin insanlı hava araçları ile yapılanlara göre çok daha az maliyetli olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca araştırmacıların çalışmaları sırasında zarar görmelerinin önemli bir kısmının insanlı uçakla yapılan keşifler esnasında gerçekleştiği belirtilmektedir. Dolayısıyla İHA'ların kullanımıyla bu risklerin büyük ölçüde azaltılması beklenmektedir (The Wiley Society, 2006).

Jeolog ve eski pilot David Pieri, Kosta Rika'daki Turrialba volkanik patlamasında ortaya çıkan sonuçları inceleyen çalışmalarında (2013) 10 adet askeri amaçlarla kullanılanların aynısından Dragon Eye tipi arıgözü kullanılmıştır. Aynı kişi 1984 yılında patlayan Hawaii'deki Mauna Loa volkanını incelerken insanlı hava aracı ile keşif faaliyetleri gerçekleştirdiği için her iki durumu karşılaştırma imkânı bulmuştur. Sonuçlara göre İHA kullanılarak yapılan keşifler birkaç açıdan daha verimli olmuştur. İlk olarak, lavlara yakın uçulması gerekirken insanlı araçlarla

³² jammer

³³ hackleme

800 dereceyi bulan sıcaklıkta lavlara yaklaşmak mümkün olmamış ve keşif sınırlı seviyede gerçekleştirilmiştir. İkincisi, tek bir insanlı uçakla volkanın tamamını inceleyip veri toplamak yeterince etkili olmamaktadır. Aynı anda birkaç noktada veri toplanabilmesi araştırmanın verimliliği bakımından önem taşımaktadır. Bu talebin birden fazla İHA ile sağlanması mümkündür. Üçüncüsü, İHA'nın yüzeye daha yakın uçuş gerçekleştirebilmesi nedeniyle lavlardan kaynaklanan küllerin İHA'nın tekerleklerine ve gövdesine yapışması, vakum şişelerinin kül ve gaz örnekleriyle doldurulması mümkün olmuştur. Dördüncü ve son olarak, 500 gr. taşıma kapasitesine sahip bu arıgözülere iki kamera, sülfür dioksit tespit cihazı, partikül sensörü ve nano partikül sensörü takılarak daha fazla somut veri elde edilmesi mümkün olmuştur (Williams, 2013).

Bunların dışında, NASA tarafından ALTUS I ve ALTUS II tipi İHA'lar kullanılmaktadır. Bu tür İHA'lar General Atomics firması tarafından üretilen Predator tipi İHA'lardan farklı bir niteliğe sahiptir. Bunlar, yüksek irtifada (55.000 ft. ve üstü) uçabilen, uzun zaman alan bilimsel deneyler (*gök gürültüsünün araştırılması gibi*) esnasında havada kalabilen turbo şarjlı piston motorlara sahip İHA'lardır. Örneğin, NASA'nın doğa olaylarını araştırmak amacıyla geliştirdiği ALTUS II tipi İHA'da iki adet turbo şarjlı piston motor bulunmaktadır (NASA, 2016).

Tarımda İHA kullanımının da yaygınlaştığı görülmektedir: Uluslararası İHA Birliği'ne göre gelecekte ürünlerin gözlemlenmesi gibi tarım faaliyetleri İHA teknolojisi için en büyük pazarlardan birisi olacaktır. Örneğin, İHA ile bağlantılı olarak kumanda edilen bir ekranla bütünleştirilmiş bir analiz programı sayesinde İHA'nın uçuş yaptığı bölgede toprağın yapısı ve verimi ile toprağın su durumunu tespit etme, ürünlerin ekimini arazi analizine göre gerçekleştirerek verimi artırma, mahsulün havadan ilaçlanması, arazinin havadan görünümünü elde etme gibi faaliyetler mümkündür. İnsanlı hava aracıyla bu faaliyetleri gerçekleştirmenin saati en az 1.000 dolar iken, İHA'nın kendisinin 1.000 dolar civarında temin edilebilmesi maliyet ve verimlilik açısından büyük kazanç sağlamaktadır. Üstelik İHA sahibi olduktan sonra ürün izleme faaliyeti istenilen her an gerçekleştirilebilmektedir. Dolayısıyla hasat zamanı bir sürprizle karşılaşmak yerine beklenen verimi elde etme ihtimali artmaktadır (Anderson, 2014).

Kargo faaliyetlerine yönelik "İnsansız Kargo Aracı Platformu" adında bir oluşum bulunmaktadır. Bu kurum insansız kargo taşımacılığının geliştirilmesine

ve buna yönelik yer tesisleri kurulmasına yönelik kamuoyu oluşturmaktadır. Ayrıca İHA ile kargo taşımanın yararlarını ikna edici bir şekilde açıklamaktadır. Bu platformun konusunu sadece arıgözü değil, uluslararası uçuş gerçekleştirebilecek 150 kg.dan fazla ağırlığa sahip İHA'lar da oluşturmaktadır. Küçük uçaklarla karşılaştırıldığında bu tür İHA'ların maliyet, yakıt tüketimi, mürettebatın ücreti ve uçuş limiti konularında daha verimli olduğu anlaşılmaktadır.

Bu kullanıma örnek olarak, Amazon alışveriş firması İngiltere'nin Cambridge bölgesinde 7 Aralık 2016'da ilk İHA ile ürün teslimatını "quadrotor" tipi İHA ile gerçekleştirmiştir. Bu İHA'ların *gör ve kaçın* prensibine göre hareket eden, GPS tarafından yönlendirilen, 120 metrenin altında uçan ve 2.27 kg. taşıyabilen bir niteliğe sahip olduğu belirtilmiştir (Platform Unmanned Cargo Aircraft, 2016). Bunun yanında, Google firmasının ortağı Alphabet Inc. yoksul çocuklara bisküvi dağıtımını Federal Havacılık İdaresi'nin izniyle hibrit sabit kanat arıgözülerle gerçekleştirmektedir (Froats, 2016).

Son dönemde, denizde boğulma tehlikesi geçiren insanlara can simidi ulaştırma hizmetlerinde de arıgözülerden faydalandığı görülmektedir. Bu çerçevede İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) tarafından cankurtaran hizmetleri kapsamında döküme 2 adet arıgözü tipi İHA eklendiği ve aktif şekilde faydalandığı belirtilmektedir (İBB, 2017).

Bunun dışında, BAE firması 15,000 ft. yükseklikten uçan ve yolcu taşımada kullanılan İHA'ların test uçuşlarını gerçekleştirmektedir. Geleneksel uçuşlarda 16 personel kapasitesine sahip uçak yönetimi uçuş test odasına indirgenmiştir. Jetstream 31 olarak bilinen uçak, pilot ve yardımcı pilotun yerine kokpitte bulunan ve *elektronik göz* denilen gelişmiş bir kızılötesi kamerayla kontrol edilmektedir.

Bu konuda son örnek sağlık alanından verilebilir: Ruanda hükümeti Kaliforniya merkezli robot şirketi Ziplin'in desteğiyle "Ulusal İHA Teslimat Hizmeti" programına başlamıştır. Bu kapsamda talebe göre ilk etapta 150 adet İHA alınarak ülkenin batı yakasındaki 21 tesise hayat kurtaracak kan teslimatına başlamıştır. Kan teslimatıyla başlayan İHA kullanımının yine sağlık sektörü çerçevesinde çeşitlendirileceği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda ilk yardım desteği sağlayan ve kalp krizi vakalarına karşı elektro-şok cihazı taşıyan İHA, sağlık hizmetinde bu araçların giderek daha fazla kullanılacağını düşündürmektedir (Platform

Unmanned Cargo Aircraft, 2016).

4.3. Ekonomideki Yeri

Beyaz Saray'a bağlı Bilim ve Teknoloji Politikası Kurumu (*Office of Science and Technology Policy, OSTP*) ile Uluslararası İHA Birliği Vakfı (*Association for Unmanned Aerial Vehicles Systems International Found, AUVSIF*) 2016 yılında ortaklaşa İHA konulu bir çalıştay düzenlemişlerdir. Bu çalıştayda Obama yönetiminin gelecek 5 yıl için İHA'lara yönelik çalışmaları desteklemek amacıyla Ulusal Bilim Vakfı'na (*National Science Foundation, NSF*) 35 milyon dolar katkıda bulunma kararı verdiği açıklanmıştır (AUVSIF, 2016: 2).

2012 yılında Uluslararası İHA Birliği Vakfı tarafından gerçekleştirilen analiz ise İHA'ların ABD ekonomisine öngörülen katkısını inceleyerek Obama yönetiminin Ulusal Bilim Vakfı'na destek verme nedenini anlamaya yardımcı olmaktadır. Bu çalışmaya göre, tarım ve kamu güvenliği alanındaki ticari ve sivil pazar genel yakın gelecekte pazarın %90'lık bir kesimini kapsayacaktır. İHA'ların ABD ekonomisine katkısının şu kalemler özelinde gerçekleşeceği öngörülmektedir:

- Federal Havacılık İdaresi raporuna göre İHA'ların ABD ulusal hava sahasına eklenmesinin sağlanmasını takip eden ilk üç yıl içerisinde 13,6 milyar dolarlık bir ekonomik etki görülecektir. 2015-2025 yılları arasındaki katkının/ etkinin ise 82,1 milyar dolara ulaşacağı öngörülmektedir.
- Söz konusu eklenmenin ardından ilk üç yıl içerisinde 34.000 kişiye üretime yönelik istihdam sağlanacaktır. Bu sayı dolaylı şekilde sağlanan istihdam (*berber, öğretmen vb.*) ile birlikte 70.000 kişi olarak değerlendirilmektedir. Aynı sayı 2020 yılı için 103.000 olarak tahmin edilmektedir.
- Üretime yönelik sağlanan istihdamın kişilere getirisi yüksek (ortalama 40.000 dolar) olacaktır ve bu kişilerin teknik bölümler mezunu olmalarını gerektirecektir.
- 2015-2025 yılları arasında ABD Hükümeti'nin İHA'lar ile ilgili üretim ve hizmet faaliyetlerinden elde edeceği vergi kazancının da 482 milyon dolardan fazla olacağı düşünülmektedir (AUVSIF, 2013: 2).

Statistics MRC (2017) kuruluşunun raporu, Uluslararası İHA Birliği Vakfı'nın

raporunu doğrular niteliktedir. İHA pazarın boyutunun 2022 yılına kadar 22 milyar dolara yükselmesi öngörülmektedir. 2015 yılında 5.9 milyar dolar olan pazarın yılda %20 seviyesinde artış göstereceği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede kamu güvenliği sektöründe de yüksek bir artış sağlanarak 1.15 milyar dolarlık bir kaynak oluşması beklenmektedir. Bu artışa ilaveten, Forecast International (2014) kuruluşu 2023 yılına kadar ABD Savunma Bakanlığının tüm İHA türlerine ihtiyacının devam edeceğini öngörmektedir.

Yukarıda anlatılanlarla ilgili olarak, insansız sistemlerin Amerikan ekonomisindeki yeri değerlendirildiğinde, 2013-2038 yılları arasını kapsayan yol haritasına göre, 2014 yılı bütçesinde 4,1 milyar dolar bütçe talebi gerçekleşirken, bu bütçenin 3,8 milyar doları İHA'lara, 330 milyon doları insansız deniz araçlarına ve yalnızca 13 milyon doları insansız kara araçlarına ayrılmıştır. Bu bütçenin ABD'nin içerisinde bulunduğu ekonomik kriz ve daralma nedeniyle kısmen değişebileceği ve azalabileceği öngörülmektedir. 2018 yılı tahminlerine bakıldığında ise bu alana 5 milyar dolar bütçe ayrılacağı değerlendirilmektedir. Bu bütçe içerisindeki oranlar 2014 yılındakinden farklı değildir (Department of Defense, 2013: 3).

ABD Merkezi Bütçe Ofisi'nin (*Central Budget Office, CBO*) bir raporuna göre, ABD Savunma Bakanlığı (*Department of Defense, DoD*) 2011-2020 yılları arasında 730 adet yeni orta ve büyük İHA satın almayı ve mevcut araçları geliştirmeyi planlamaktadır. Bu faaliyetin maliyetinin 2020 yılına kadar yaklaşık 36,9 milyar doları bulacağı öngörülmektedir. Raporda söz konusu İHA satın alma ve geliştirme planı, bütçe ve etkinlik ölçütleri açısından değerlendirilmiştir (CBO, 2011: 1).

Türkiye'de 2004 yılından 2010 yılına kadar İHA araştırma ve geliştirme çalışmalarına 1 milyar dolardan fazla bütçe ayrılmıştır (Kahvecioğlu, 2014: 184). Sonrasında, Türkiye içerisinde devlet kurumları tarafından tercih edilen Gözcü arıgözü tipi İHA'nın (*Bayraktar Mini İHA*) 2011 yılında Katar tarafından (20 adet) satın alınmasıyla ilk defa İHA ihracatı gerçekleştirilmiştir (Baykarmakina, 2012). Bu alanda önemli Ar-Ge tecrübesi kazanan Türkiye'nin önümüzdeki yıllarda İHA ihracatının da artacağı görülmektedir.

5. AKTÖRLER

Bu bölümde İHA'ların yerine getirdiği faaliyetlerde yer alan, bu faaliyetlerden etkilenen veya bu alanı düzenleyen kamu politikası aktörleri tespit edilerek incelenmiştir. Bu aktörlerden başlıcaları; hükümetler, hükümet dışı örgütler (STK'lar), özel şirketler, toplum ve yargı erkidir.

5.1. Hükümetler

Hükümetler, İHA çalışmalarında belirleyici ve alanın gelişimine yön verici aktörlerdir. Örneğin ABD Hükümeti, İHA çalışmaları ve düzenlemeleri konusunda öncü bir devlet konumdadır. Bu durumun oluşmasında İHA üreten ve geliştiren birçok büyük şirketin ABD'de yer almasının önemli etkisi olduğu düşünülebilir.

ABD dışında dünya genelinde İHA üreten ve bu alanda idari, mali ve yasal düzenlemeler gerçekleştiren ülkelerden bazıları şunlardır: Avustralya, Kanada, Çin, Fransa, Almanya, İsrail, Japonya, Yeni Zelanda, Polonya, Güney Afrika, İsveç, Ukrayna, İngiltere, Avrupa Birliği ve Türkiye (Papademetriou, 2016: 1).

Hükümetlerin İHA ile ilgili düzenlemeleri genelde ülkenin sivil havacılık kurumları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Buradaki amaç, İHA'ların hava sahasına dâhil edilmelerini sağlamaktır. Bu sürecin gelişiminde ülkeler arasında genel olarak büyük farklılıklar olmadığı görülmektedir. Düzenlemelerde İHA'ların kullanımının yasaklanması yerine nasıl düzenlenebileceği üzerinde durulmaktadır. Böylece sektörün gelişiminin önü tıkanmamakta ve bu gelişim idari ve yasal düzenlemelerle meşrulaştırılmaktadır.

Ne var ki İHA'lar ile ilgili bu düzenlemelerin İHA teknolojisinin gelişim hızından daha yavaş olduğu görülmektedir. Bununla birlikte 2012 yılından itibaren İHA'ların ABD sınırları içerisinde kullanımına yönelik önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Bu bağlamda, bu bölümde İHA'lar ile ilgili ABD Kongresi'nde ve Türkiye'de tartışılan konular ile hükümetlerin bu konudaki düzenlemeleri incelenecektir.

5.1.1. ABD’de Hükümetlerin Düzenlemeleri

2012 yılında ABD Kongresi, Federal Havacılık İdaresi’ni İHA’ların ABD hava sahasında insanlı hava araçları ile birlikte aynı trafik içerisinde güvenli bir şekilde faaliyet gösterebilmesini düzenlemek amacıyla Modernizasyon ve Reform Yasası³⁴ ile 30 Eylül 2015 tarihine kadar gerekli çalışmaları yapmakla görevlendirmiştir. Bu amaca yönelik olarak İHA’ların sisteme uyumunun incelemesi ve gerekli denemelerin gerçekleştirilmesi için 6 adet test bölgesi oluşturulmuştur (FAA, 2016).

Bilim ve Teknoloji Politikası Kurumu tarafından 15 Şubat 2015 tarihinde İHA’lar ile ilgili bir bildiri³⁵ yayımlanmıştır. Bu bildiride ABD Devlet Başkanı tarafından Ticaret Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren Ulusal İletişim ve Bilgi İdaresi (*National Telecommunications and Information Administration, NTIA*) kurumunun diğer ilgili kurumlarla iletişim kurarak ABD ulusal hava sahası içerisinde ticari ve kişisel İHA’lara yönelik kapsayıcı bir çalışma gerçekleştirmesi istenmiştir. Bu çalışmada İHA’ların faaliyetlerini özel hayatın gizliliği, sorumluluk ve şeffaflık ilkelerini göz önünde bulundurarak yürütmelerini sağlayacak en iyi uygulamaların ortaya çıkarılması hedeflenmiştir (Obama, 2015).

Bu direktif doğrultusunda Ulusal İletişim ve Bilgi İdaresi 18 Mayıs 2016 tarihinde “İHA’ların Özel Hayatın Gizliliği, Şeffaflık ve Sorumluluğuna Yönelik Gönüllü En İyi Uygulamalar” başlıklı çalışmasını sonlandırmıştır. Bu çalışmanın hedefi özel sektör ve kişisel kullanıcıların faaliyetlerini düzenlemeye yöneliktir. Dolayısıyla kamu kurumlarına hitap etmemektedir (Department of Commerce, 2016).

Bunun yanında Bilim ve Teknoloji Politikası Kurumu tarafından düzenlenen “İHA ve Havacılığın Gelişimi”³⁶ konulu (2016) çalıştay İHA’ların düzenlenmesine yönelik en üst düzeyde fikir alışverişinin gerçekleştiği platformlardan birisi olmuştur. Bu çalıştayda Başkan Obama yönetimi tarafından İHA kullanımına yönelik araştırmalar çerçevesinde Ulusal Bilim Fonu (*National Science Foundation*) aracılığıyla 35 milyon dolar ayrıldığı açıklanmıştır. Bunun yanında, NASA tarafından oluşturulan İHA Trafik Yönetimi (*UAS Traffic Management*) sistemi hakkında

³⁴ Public Law 112-95 Section 332-334 (14 Şubat 2012)

³⁵ Presidential Memorandum: Promoting Economic Competitiveness While Safeguarding Privacy, Civil Rights and Civil Liberties in Domestic Use of Unmanned Aircraft Systems (15 Şubat 2015)

³⁶ 12 Ekim 2016

kamu ve özel sektör ortaklığı kavramı dikkate alınarak akademisyen, hükümet yetkilileri ve endüstrinin paydaşları değerlendirmelerde bulunmuştur. İHA Trafik Yönetimi sistemi ile İHA'ların faaliyet gösterdiği bölgelerde takip edilmesi, Federal Havacılık İdaresi'nin güvenlik ve emniyet sebebiyle İHA kullanıcılarına talimat gönderebilmesi ve İHA faaliyetleri hakkında insanlı hava araçlarıyla (*ya da tam tersi*) bilgi paylaşımının sağlanması başta olmak üzere önemli katkılar sağlanabileceği değerlendirilmiştir (AUVSI Foundation, 2016).

Bu çalışmalar sonucunda “Küçük İHA Düzenlemesi”³⁷ 29 Ağustos 2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemenin 107. kısmında küçük İHA'lara yönelik yükümlülükler açıkça anlatılmaktadır. Bu tanıma göre, 25 kg.dan az ağırlığa sahip İHA'ların küçük İHA olarak tanımlandığı görülmektedir. Bu küçük İHA'ların, kumanda edenin görüş alanı içerisinde ve gün ışığı süresince hareket etmesi (*en fazla 3 mil öteden*), zeminin en fazla 400 ft. üzerinden uçuşması ve tehlikeli madde taşımaması düzenlemedeki maddelerde öne çıkanlardır.

Aynı düzenleme kapsamında küçük İHA (*arığözü*) kullanıcıları (*ticari ve kamu dâhil*) faaliyetlerinden önce Federal Havacılık İdaresi'nden izin belgesi³⁸ almak zorundadır. Bu çerçevede taleplerini açıkça ifade etmeleri beklenmektedir (FAA, 2016). Federal Havacılık İdaresi'nin bu düzenlemesi İHA'ların yönetimine yönelik ana çerçeveyi oluşturmaktadır. Bunun yanında, çeşitli kurumların kendi bünyesinde İHA'ların faaliyetlerini düzenlemeye yönelik olarak Federal Havacılık İdaresi'nin düzenlemesinin öncesinde veya sonrasında oluşturdukları gönüllü prensipler ve kanun teklifleri bulunmaktadır.

ABD Adalet Bakanlığı'nın kolluk kuvvetlerinin İHA kullanımına yönelik 2013 yılı Eylül ayında yayımladığı iç denetim raporunda Federal Havacılık İdaresi'nin düzenlemelerinin aynı şekilde kamu kurumları için de geçerli olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla Federal Havacılık İdaresi'nden izin belgesi alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu belgeyi isteyen kurumun görüş mesafesinde İHA'yı kontrol edebilecek eğitimli personeli olduğunu göstermesi gerekmektedir. Bunun yanında Federal Havacılık İdaresi tarafından acil bir durumda kolluk kuvvetine ait bir İHA'nın kabul edilen alanın dışarısında faaliyet göstermesine izin verilebileceği belirtilmektedir. Bu durumlar şunlardır:

³⁷ Small Unmanned Aerial Vehicles Rule (Part 107) or Operation and Certification of Small Unmanned Aircraft Systems(81 FR 42063)

³⁸ COA or Certificate of Waiver

- Can kaybının meydana geleceğine yönelik çok kuvvetli ihtimal bulunması
- Teklif edilen İHA'nın zaten kabul edilmiş bir izin belgesi altında faaliyet göstermesi
- Kurumun acil durumu cevap vermek için insanlı hava aracı kullanmasına imkân olmaması
- İnsanların yoğun olduğu bölgede veya gece saatlerinde İHA'nın faaliyet göstermesine Federal Havacılık İdaresi'nin izin vermemesine rağmen, operasyon yapılacak bölgede kaza meydana gelmesini engelleyecek şekilde kolluk kuvvetlerinin tedbir alacağını bildirmesi üzerine geçici olarak kolluk kuvvetine izin verilebileceği belirtilmektedir (DOJ, 2013: 2-3).

Ayrıca İHA kullanımı ile ilgili olumlu gelişmeler ışığında kolluk kuvvetlerinin İHA'ları kurumsal faaliyetlerinde kullanması sonucunda özel hayatın gizliliğine yönelik sorular ortaya çıkmıştır. Bu konu ile ilgili ABD Kongresi 2013 yılı Mayıs ayında İHA üreticilerini, kolluk kuvvetleri yetkililerini, özel hayatın gizliliği ile ilgilenen avukatları ve akademik uzmanları çağırarak ABD sınırları içerisinde İHA'ların kullanımı ve denetlenmesine yönelik fikirleri dinlemiştir.

Bunun yanında Hükümet Hesapverebilirlik Ofisi'nin raporuna (2012) göre, federal kurumların İHA'ların kullanımına yönelik özel hayatın gizliliği ve İHA vasıtasıyla kolluk kuvvetlerince toplanan verinin nasıl kullanılıp korunacağına ilişkin bir çalışmaları bulunmadığı açıklanmıştır. Dolayısıyla Adalet Bakanlığı ve Anavatan Güvenlik Bakanlığı'nın Federal Havacılık İdaresi ile iletişim kurarak bağlı kurumlarınca İHA kullanımını düzenlemeye yönelik gerekli adımları atması beklenmiştir (DOJ, 2013: 4). Son olarak, 2015 yılında Adalet Bakanlığı tarafından kendisine bağlı kolluk kuvvetlerinin 2013 yılındaki raporda yer alan bilgilendirmeler ve tavsiye kararlardan sonra İHA kullanımı tekrar değerlendirilmiştir (DOJ, 2015).

Anavatan Güvenlik Bakanlığı tarafından 18 Aralık 2015 tarihinde açıklanan “İnsansız Hava Sistemleri Programında Özel Hayatın Gizliliği, Sivil Haklar ve Sivil Özgürlükleri Korumak için En İyi Uygulamalar”³⁹ başlıklı çalışmada yer alan aktörler/ paydaşlar, 2012 yılında bakanlığın bünyesinde oluşturulan Anavatan Güvenlik Bakanlığı Çalışma Grubu adı altında çalışmalarını yürütmüştür. Bu çalışma grubu

³⁹ Best Practices for Protecting Privacy, Civil Rights&Civil Liberties in Unmanned Aircraft Systems Programs

kişisel haklar ve özgürlükler, özel hayatın gizliliği gibi konularla ilgilenen Gümrük ve Sınır Koruma Kurumu'na bağlı hava ve deniz birimlerinden oluşmaktadır. Bu grup, Gümrük ve Sınır Koruma Kurumu'nun 10 yıldır ABD'nin sınır bölgelerinde faaliyet göstererek edindiği tecrübeleri yansıtmaktadır. Temel olarak, İHA'larla ilgili bir program oluşturulurken yasal, özel hayatın gizliliği, sivil haklar ve sivil özgürlükler alanında uzman kişilerle çalışarak yerel, eyalet ya da federal düzeyde kanunlara ve düzenlemelere uygun olma gerekliliği ortaya koyulmaktadır. Bu çalışmanın Anavatan Güvenlik Bakanlığı ile yerel, eyalet ve federal hükümet çalışanlarına katkı sağlaması hedeflenmiştir (DHS, 2015).

Görülmektedir ki ABD'deki İHA alanındaki gelişmeler hükümet, ilgili bakanlıklar ve sivil toplum kuruluşları tarafından kendi bakış açısına göre değerlendirilmekte ve yayımlanmaktadır. Çoklu akımlar yaklaşımı açısından bu durum değerlendirildiğinde, üç akımın da kendi alanında önemli gelişmeler kaydettiği görülmektedir. Bu nedenle ABD'de İHA'lar teknolojik gelişmelerin ışığında kolayca hükümetin gündemine girmektedir ve bu konuda *politika penceresi* açıktır.

5.1.2 Türkiye'de Hükümetlerin Düzenlemeleri

İHA sektörünün öncüsü konumunda bulunması nedeniyle ABD Hükümeti'nin çalışmalarından bahsettikten sonra çalışmanın bu alt bölümünde Türkiye'de hükümetlerin İHA'ya yönelik oluşturduğu düzenlemelerden söz edilecektir. Türkiye'de ilk olarak 30 Kasım 2013 tarihinde Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü (SHGM) tarafından "İnsansız Hava Aracı Sistemlerinin Ayrılmış Hava Sahalarındaki Operasyonlarının Usul ve Esaslarına İlişkin Talimat" yayımlanmıştır. Daha sonra Riga'da kabul edilen prensipler, Avrupa Havacılık Güvenlik Kurumu'nun çalışmaları ve Avrupa Komisyonu'nun İHA ile ilgili düzenleme teklifi ışığında 22 Şubat 2016 tarihinde Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından "İnsansız Hava Aracı Sistemlerinin Tescil, Operasyon, Seyrüsefer, Bakım ve Uçuşa Elverişlilik Usul ve Esaslarına İlişkin Talimat"⁴⁰ adı altında Türkiye'de İHA kullanımına yönelik yeni bir düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelerle Türkiye, Avrupa Birliği'ne üye Fransa, Almanya, Polonya ve İsveç ile birlikte İHA ile ilgili düzenleme gerçekleştiren ilk ülkelerden birisi olmuştur (Papademetriou, 2016, s.2). Dolayısıyla Türkiye'deki İHA düzenlemesi Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü

⁴⁰ SHT-İHA

ve Avrupa Havacılık Güvenlik Kurumu'nun ortaya koyduğu hususlara uygun bir çerçevede ve süratle hazırlanmıştır. Bu talimata göre şu kapsama giren İHA'lar talimatın dışında tutulmuştur (SHGM, 2016: 1) :

- Devlet kurumlarının sahip olduğu İHA'lar
- Yalnızca kapalı alanlarda kullanılan İHA'lar
- Yere veya herhangi bir platforma bağlı olan balon ve benzeri sistemler
- Azami kalkış ağırlığı 500 gr.dan az olan İHA'lar (arızöz)

Bunun yanında İHA'ların nasıl sınıflandırıldığını da açıklamak doğru olacaktır:

- İHA 0: Azami kalkış ağırlığı 500 gr (dâhil)-4 kg arasında olanlar
- İHA 1: Azami ağırlığı 4 kg (dâhil)-25 kg. arasında olanlar
- İHA 2: Azami kalkış ağırlığı 25 kg (dâhil)-150 kg. olanlar
- İHA 3: Azami kalkış ağırlığı 150 (dâhil) ve daha fazla olanlar

Yine bu talimatta üçüncü kişilere verilecek zararlardan doğrudan İHA sahiplerinin/işleticilerinin sorumlu olacağı belirtilmektedir.⁴¹ 25 kg üstü İHA'lar ile ticari amaçlı kullanılan tüm İHA'lar için sigorta yaptırılması zorunludur⁴² ve sigortasız uçuş yapılmaması gerekmektedir.

Türkiye'de yapılan İHA düzenlemelerinde Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü ve Avrupa Havacılık Güvenlik Kurumu'nun düzenlemeleri ve bu konu hakkındaki çalışmaları yakından takip edilmektedir. Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü ve Avrupa Havacılık Güvenlik Kurumu'nun çalışmalarının da ABD'deki gelişmelerden etkilendiği değerlendirildiğinde Türkiye'deki çalışmaların bu alandaki uluslararası çalışmalarla uyumlu bir seyir izlediği anlaşılmaktadır. Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı talimatların uluslararası kuruluşlarınki ile tamamen benzerlik göstermesi bu düzenlemelerin taklitçi izomorfizm kavramı çerçevesinde gerçekleştiğini göstermektedir. ABD'nin ve uluslararası kuruluşların bu konudaki tecrübelerinin daha eskiye dayandığı değerlendirildiğinde, yeni kurumsalcı yaklaşım kapsamında taklitçi izomorfizmin tercih edilmesi haklı sebeplere dayanmaktadır.

⁴¹ Madde 10

⁴² Türk Hava Sahasında Uçuş Yapan Türk ve Yabancı Sivil Hava Araçlarının Yaptırması Gereken Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Sigortası Yönetmeliği

Bu çalışma ve düzenlemelerin dışında valilikler tarafından İHA'ların kullanımına yönelik *genelgeler* yayımlandığı görülmektedir. Bu genelgelerde İHA'ların yasaklanan bölgelerde ve yasaya aykırı faaliyetlerde kullanımına yönelik kolluk kuvvetleri ve mülki makamlara sorumluluklar yüklenmiştir. Bu kapsamda 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 11/C⁴³ ve 66.madde⁴⁴, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun ilgili maddeleri gereğince işlem yapılması gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla bu genelgeler ile arıgözülerin yasaklanan faaliyetlerde kullanımına yönelik idari ve yasal yaptırımların önü açılmıştır (Ankara Valiliği, 2016).

Bununla birlikte Türkiye'de henüz kamu kurumlarının sahip olduğu İHA'lara (arıgözü) yönelik bir düzenleme gerçekleştirilmemiştir. Buna göre, kurumların kendi içlerinde Sivil Havacılık Kurumu'nun kararlarına aykırı olmayacak şekilde veya Sivil Havacılık Kurumu ile istişarede bulunarak İHA kullanımına yönelik talimatlar oluşturması gerekmektedir. Hatta kamu kurumlarına ait İHA'ların tamamen Sivil Havacılık Kurumu'nun talimat esaslarına göre hareket etmesi seçeneği de değerlendirilebilir. Kamu kurumlarının İHA kullanımı öncesinde yerel mahkemelerden izin alması, İHA'ların rutin gözetleme faaliyetlerinde kullanılması vb. bakımdan kolluk kuvvetlerinin İHA'lardan nasıl faydalanacağına yönelik yol gösterici çalışmalar yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda ABD Adalet Bakanlığı'nın benzer konulu çalışmaları gözden geçirilmelidir.

5.2. Hükümet Dışı Örgütler

Hükümet dışı örgütler uluslararası ve ulusal örgütler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Günümüzde her ülkede İHA'lara yönelik faaliyet yürüten bir örgüt bulunmamaktadır; ancak İHA sektörünün gelişimine ve düzenlenmesine yönelik uluslararası örgütler hükümet dışı örgütlere nazaran daha etkili bir rol oynamaktadır.

⁴³ İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindendir. Bunları sağlamak için vali gereken karar ve tedbirleri alır. Bu hususta alınan ve ilan olunan karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında 66 ncı madde hükmü uygulanır.

⁴⁴ İl genel kurulu veya idare kurulları yahut en büyük mülkiye amirleri tarafından kanunların verdiği yetkiye istinaden ittihaz ve usulen tebliğ veya ilan olunan karar ve tedbirlerin tatbik ve icrasına muhalefet eden veya müşkülât gösterenler veya riayet etmeyenler, mahallî mülkî amir tarafından Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmü uyarınca cezalandırılır.

5.2.1. Uluslararası Örgütler

İHA alanında faaliyet gösteren uluslararası örgütlerin çalışmaları hükümetlerin düzenlemelerinde etkili olmaktadır. Sektörü oluşturan şirketlerin, bu konuda çalışan akademisyenlerin ve hükümetlerin uluslararası aktörlerin çalışmalarına önem verdiği ve faaliyetlerini düzenlerken bu çalışmaları göz önünde bulundurduğu anlaşılmaktadır. *Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü* ve *Avrupa Havacılık Güvenlik Kurumu* söz konusu uluslararası örgütlerin en etkililerindendir.

Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü, 1944 yılında Şikago Anlaşması'nın⁴⁵ uygulanmasını sağlamak amacıyla Birleşmiş Milletler (BM) bünyesinde oluşturulan özel bir kurumdur. Bu kurum; güvenli, emniyetli, etkili, ekonomik, sürdürülebilir ve çevreye duyarlı bir sivil havacılık sistemi sağlamaya yönelik 191 üye devletin katılımıyla uluslararası politikalar, standartlar ve tavsiye edilen uygulamalar (*Standarts and Recommended Practices, SARPs*) oluşturmayı hedeflemektedir. Bu politika ile yerel sivil havacılık kurallarının uluslararası havacılık kurallarına uyumu sağlanmaktadır. Bunun yanında havacılığın gelişimine yönelik ülkelere destek vermekte, emniyet ve uçuş yoluna yönelik stratejik gelişimlerin eşgüdümünü sağlamak için küresel planlar oluşturmakta, hava ulaşım sektörünün performansına yönelik raporlar yayımlamakta, emniyet ve güvenlik alanında ülkelerde incelemelerde bulunmaktadır. İHA'lar konusunda 2011 yılında yayımladığı "İnsansız Hava Aracı Sistemleri" (*Unmanned Aircraft Systems, UAV*) sirküleri bu alanda öncü ve önemli bir belgedir (ICAO, 2016).

Avrupa Havacılık Güvenlik Kurumu 2002 yılında kurulmuştur. Cologne şehrinde karargâhı, Brüksel'de ise ofisleri bulunmaktadır. 28 Avrupa Birliği üyesi⁴⁶ ve 4 üye olmayan ülke (*İsviçre, Norveç, İzlanda ve Lihtenştayn*) olmak üzere toplam 32 üye ülkeye sahiptir. Bunun dışında Montreal (*Kanada*), Washington (*ABD*) ve Pekin'de (*Çin*) daimi temsilciliği bulunmaktadır. Görevleri şunlardır (EASA, 2016):

- Üye ülkeler arasında standart düzenleyici sürecin gelişmesini sağlamak
- Diğer uluslararası havacılık örgütleri ve düzenleyiciler ile beraber çalışmak
- Görevin kapsamındaki tüm alanlarda uygulamaya yönelik kuralları oluşturmak
- Yetkili olduğu alanlarda ürünlere veya örgütlere onay vermek

⁴⁵ Uluslararası Sivil Havacılık Anlaşması (7 Aralık 1944)

⁴⁶ İngiltere'nin Brexit ile Avrupa Birliği'nden çıkması kararına rağmen 2019 yılında ayrılabilceği öngörülmektedir. bkz. http://www.ntv.com.tr/dunya/ingiltere-abden-cikmak-icin-tarih-verdi,b3njG-3g5UkizMQ_3EYvBCg (Erişim tarihi 20 Temmuz 2017)

- Üye ülkelere denetim ve destek sağlamak
- Avrupa ve dünya standartlarını geliştirmek

Avrupa Birliği içerisinde 150 kg.dan ağır olan İHA'lar ile ilgili hususlar Avrupa Havacılık Güvenlik Kurumu kuruluşunun sorumluluk alanına girmektedir. Bu bağlamda "Sivil Havacılık Alanında Ortak Kurallar Hakkında Düzenleme"⁴⁷ (*Common Rules in The Field of Civil Aviation and Establishing an European Aviation Safety Agency*) 150 kg.dan daha ağır olan hava araçlarını kapsar. 150 kg. ve altındaki İHA'lara yönelik düzenlemeler ise üye ülkelerin tasarrufuna bırakılmıştır.

2014 yılından günümüze Avrupa Komisyonu'nun İHA'ların Avrupa Hava Sahası'na adapte olmasını sağlamaya yönelik çalışmaları devam etmiştir. 6 Mart 2015'te Riga'da Komisyon milletvekillerinin, bilgi koruma ulusal yetkililerinin ve üretici şirket/endüstri temsilcilerinin katıldığı bir toplantıda Havacılığın Geleceğini Şekillendirme (*The Future of Flying*) amacıyla bir takım prensip kararları alınmıştır. Bu doğrultuda Avrupa Havacılık Güvenlik Kurumu 2015 yılı Mayıs ayında Avrupa Komisyonu'na İHA'lar için "Faaliyet Konsepti: İnsansız Hava Araçlarının Düzenlenmesinde Riske Dayalı Yaklaşım" (*Concept of Operations for Drones: A Risk Based Approach*) başlıklı çalışmasını sunmuştur. Bu çalışmada özel hayatın gizliliğine yönelik İHA'lara çip takılması ve yerel otoritelerce internet üzerinden İHA'nın sahibinin kayıt yaptırılması gibi öneriler getirilmiştir.

2015 yılı Eylül ayında Avrupa Parlamentosu Ulaştırma ve Turizm Komitesi tarafından "Uzaktan Komuta Edilen Hava Araçları'nın Sivil Havacılık Sahası'nda Güvenli Kullanımı Raporu" (*The Report on Safe Use of Unmanned Aerial Vehicles in the Field of Civil Aviation*) yayımlanmıştır. Bu raporda Riga'daki açıklamalar, komisyonun İHA'lar ile ilgili niyeti ve Avrupa Havacılık Güvenlik Kurumu'nun bu alandaki düzenleyici rolü kabul edilmiştir.

Avrupa Komisyonu'nun isteği doğrultusunda 18 Aralık 2015'te "Avrupa Havacılık Güvenlik Kurumu tarafından İnsansız Hava Araçlarının Faaliyetlerinin Düzenlenmesinin Açıklanmasına Yönelik Teknik Düşünce" (*Technical Opinion on Introduction of a Regulatory Framework for Unmanned Aircraft*) çalışması yayımlanmıştır. Bu çalışmada İHA'ların boyutlarından bağımsız olarak ve düşük riskli faaliyetlere yönelik şekilde toplam 27 öneri ortaya konulmuştur. İHA kullanımında risk grupları düşük, orta ve yüksek risk olmak üzere üçe ayrılmıştır.

⁴⁷ 216/2008

Düşük riskte belirlenmiş kurallara uygun hareket etmek yeterliyken, orta riskte ulusal havacılık kurumundan izin alınması gerekmektedir. Yüksek risk durumunda ise faaliyetin hem ulusal havacılık kurumu hem de Avrupa Havacılık Güvenlik Kurumu denetiminde olması gerekmektedir. Aynı dönemde, Avrupa Komisyonu İHA'lara yönelik "Sivil Havacılık Alanında Ortak Kurallar Hakkında Düzenleme" adı altında yeni bir düzenleme teklifinde bulunmuştur. Burada amaç Avrupa Birliği üyesi ülkeler arasında bir örnek uygulamayı/standartı sağlamak ve Avrupa Havacılık Güvenlik Kurumu'nun yetkisini 150 kg. altındaki İHA'ları da kapsayacak şekilde genişletmektir (Papademetriou, 2016: 127).

Uluslararası İHA Birliği Vakfı, özel olarak robot ve İHA endüstrisinin gelişimine yönelik çalışan dünyanın en geniş katılımlı örgütüdür. 60 ülkeden 2,700 örgütü temsilen toplam 7,500 üyesi bulunmaktadır. Bu çalışma alanına katkı veren akademisyenleri, endüstri ve hükümet temsilcilerini uluslararası bir şemsiye altında bir araya getirme sorumluluğunu üstlenmiştir. Bu çerçevede üyelerine endüstri verilerinin paylaşımı, çalıştaylar düzenleme, sektörün önemli kişileri ile iletişime geçme gibi imkânlar sunmaktadır.

Uluslararası Robot Silahları Kontrol Komitesi (*International Committee for Robot Arms Control, ICRAC, 2016*) gibi hükümet dışı uluslararası kuruluşların silahlı İHA kullanımına karşı oldukları görülmektedir. Bu kuruluş BM toplantılarında⁴⁸ bu doğrultudaki görüşlerini bildirme fırsatı yakalamıştır.

Katil Robotları Durdurma Kampanyası (*Campaign to Stop Killer Robots, 2016*) örgütü de 2013 yılı Nisan ayında Londra'da kurulan bir hükümet dışı uluslararası örgüttür. Uluslararası Robot Silahları Kontrol Komitesi ile irtibatlı ve aynı doğrultuda faaliyet göstermektedir. Tam otomatik şekilde insan kontrolü olmadan kendiliğinden harekete geçecek gelecekteki silahların önlenmesine yönelik çalışmalar yürütmektedir.

5.2.2. Ulusal Örgütler

Bu bölümde ulusal düzeyde faaliyet gösteren ve İHA kullanımına yönelik kaygılarını kamuoyuna aktaran bazı örgütlerden bahsedilecektir. Bu tür örgütlerden bahsedilmesinin nedeni, İHA kullanımını konu alan yeni yasal

⁴⁸ United Nations Informal Convention on Certain Conventional Weapons Expert Meeting (May 2014)

ve/veya idari düzenlemelerde bu örgütlerin eleştirilerinin katkı sağlayıcı bir rol oynayabileceğinin düşünülmesidir. Esas olarak İHA'larla ilgili eleştirilerin önemli bir kısmı özel hayatın gizliliğinin ihlali noktasında yoğunlaşmaktadır. Bu eleştirileri dile getiren ulusal düzey örgütlerden en önemli iki tanesi Amerikan Sivil Özgürlükler Derneği (*American Civil Liberties Union, ACLU*) ve Elektronik Sınırlar Vakfı'dır.

Amerikan Sivil Özgürlükler Derneği, ABD vatandaşlarına anayasa ve yasalar doğrultusunda verilen hakları korumaya yönelik olarak mahkemelerde, yasa tasarısı değerlendirme görüşmelerinde ve kamuoyunda mücadeleler yürüten yaklaşık 100 yıllık bir kuruluştur. Bu kuruluşun İHA'lara yönelik özel hayatın gizliliği kapsamında çekincelerini belirttiği bir çalışması⁴⁹ bulunmaktadır. Bu çekinceler; tüm şehrin sürekli tepeden izlenerek suçun oluşmasının önüne geçilmesi gibi görevlerin kapsamının genişlemesi, izin almadan izlemenin kolaylaşması ve göz yaşartıcı gaz ve silah monte edilerek gösterilerin kontrolünün aşırı güç kullanımıyla sağlanması olmak üzere üç ana başlık altında toplanmaktadır (ACLU, 2011: 10).

Elektronik Sınırlar Vakfı, dijital alanda kişisel hakların savunulmasını görev edinerek 1990 yılında kurulan ve kâr amacı gütmeyen bir kuruluştur. Bu örgütçe, teknolojinin gelişimi sürdürülürken kişisel hakların ihlâl edilmesinin önlenmesi hedeflenmektedir. Bu alanda tecrübe kazanan vakıf, teknoloji geliştiren şirketlere, aktivistlere ve avukatlara yönelik olarak ağ ortamında serbest konuşma hakkını savunma, yasa dışı gözetlemeye karşı savaşıma, kullanıcılara ve geliştiricilere⁵⁰ yardımcı olarak özgürlüğü desteklemeye yönelik faaliyetler gerçekleştirmektedir.

5.3. Özel Şirketler

Şirketler kapsamında İHA üreticisi olan ve İHA'lardan faydalanan iki tür şirketten bahsetmek mümkündür. Bu şirketlerin Ar-Ge çalışmaları için büyük yatırımlar gerçekleştirdiği ve bu yatırımların ABD Hükümeti bünyesindeki yetkililer tarafından da desteklendiği görülmektedir. ABD Hükümeti'nin özellikle ABD Ordusu için önem taşıyan İHA'ların başka ülkelere satışına izin vermediği görülmektedir. Öyle ki Ukrayna örneğinde Raven tipi İHA'nın analog türü olan en eski İHA'ların yüksek maliyetle satıldığı görülmektedir. Bu çalışmanın İHA

⁴⁹ Protecting Privacy From Aerial Surveillance: Recommendations for Government Use of Drone Aircraft (2011)

⁵⁰ Innovator

sektörünü incelemesi nedeniyle bu bölümde sadece İHA üreticisi şirketler ele alınacaktır.

Northrop Grumman (2017) şirketi 1939 yılında kurulmuştur. Dünya genelinde 25 ülkede faaliyet gösteren şirketin ABD’de toplam 60.000 çalışanı bulunmaktadır. Şirketin ürettiği RQ-4 Global Hawk (*HALE*) tipi İHA’nın özelliklerine sahip henüz başka bir İHA bulunmamaktadır.

General Atomics şirketinin bir parçası olarak faaliyet gösteren General Atomics Aeronautical Systems şirketi dünya genelinde İHA sektörünün gelişimine öncülük eden firmalardandır. Bu firma silahlı İHA olarak bilinen Predator/Gray Eagle serisini, Predator C Avenger, Predator B, Sea Avenger, Gelişmiş Kokpit Sistemleri gibi ABD Ordusu’nun kullandığı İHA’ların önemli bir kısmını üretmekte ve geliştirmektedir (GA-ASI, 2016).

Aerovironment (2016) şirketi ise 1970’li yıllarda kurulmuştur. Bu şirketi özel yapan, istihbarata yönelik İHA’lar üretmesidir. Bu İHA’ların Pentagon ve müttefik ülkelere de satıldığı ve bu şirketin Pentagon’un en önemli İHA tedarikçilerinden olduğu bilinmektedir. Ordulara yönelik imal edilen RQ- 11B Raven, Wasp AE, RQ-20B Puma, Shrike VTOL, Switchblade ile kolluk kuvvetleri için üretilen Qube bu şirketin İHA’larıdır.

Lockheed Martin (2016) ise, merkezi Maryland’da bulunan küresel bir güvenlik ve havacılık şirkettir. Şirketin dünya genelinde 98.000 personeli bulunmaktadır. Şirketin müşterilerini ABD Federal Hükümeti ve Savunma Bakanlığı oluşturmaktadır. Şirket, 40 farklı ülkeye ve ABD Ordusu’nun beş farklı kuruluşuna askeri ve döner kanat (Sikorsky) hava araçları temin etmektedir. Şirketin geliştirdiği İHA’lardan bazıları Ares, Desert Hawk, Fury, Indago, K-Max, Matrix, Stalker, Uclass, Various, Vector Hawk ve X-56’dır.

5.4. Sivil Toplum

Sivil toplumun İHA’lara yaklaşımı incelendiğinde, ülkeye göre farklılıklara rastlanmaktadır. Örneğin, ABD’de İHA kullanımına artık insanların daha aşına olduğu ve özel hayatın gizliliğine yönelik kaygıların hem federal kurumların kendi personelinin İHA kullanımında hem de Kongre tarafından yapılan düzenlemelerde önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Bunun yanında, Monmouth Üniversitesi’nin

2013 yılında gerçekleştirdiği anket çalışmasında belirtildiği gibi, SiHA'ların Pakistan ve Afganistan gibi ülkelerde gerçekleştirdiği öldürücü saldırılar nedeniyle ABD toplumunun SiHA'lara karşı temkinli yaklaştığı görülmektedir. ABD içerisinde kullanılacak İHA'ların silahlı olmasına bu nedenle hiç sıcak bakılmamaktadır (McGlynn, 2013: 889).

Avrupa ve Türkiye açısından bakıldığında ise durumun daha farklı olduğu anlaşılmaktadır. Öyle ki kolluk kuvvetlerinin İHA kullanımına yönelik herhangi bir düzenleme gerçekleştirilmesine henüz ihtiyaç duyulmamıştır. Bunun nedeni olarak toplumdan bu yönde bir talep gelmemesi gösterilebilir. İHA'ların kolluk kuvvetleri tarafından kullanımının yaygınlaşması ve ortaya çıkan örnek olaylardan sonra durumun nasıl gelişeceği görülecektir. Hâlihazırda Türkiye'de toplumda İHA'lara ve SiHA'lara yönelik terörle mücadele harekâtındaki katkılarından dolayı olumlu bir algının bulunduğu değerlendirilebilir. İHA'ların sivil ve hükümet kurumları tarafından kullanımının toplumsal hayata daha fazla dâhil olması neticesinde özel hayatın gizliliği konusunda ABD'de olduğu gibi kaygıların artması muhtemeldir. Bu alanda yapılacak anketler gibi çalışmalar kamuoyunun görüşünü daha belirgin hale getirecektir.

5.5. Yargı Erki

Yargı erkinin İHA kullanımındaki rolü, ceza davalarından çok İHA'nın kullanımına yönelik kolluk kuvvetleri tarafından yargıçlardan izin alınması olarak şekillenmiştir. Bu kapsamda, Uluslararası Polis Müdürleri Derneği (*International Association of Chiefs of Police, IACP*) kuruluşunun yayımladığı bir rapora⁵¹ (2012) göre, adli bir olayla ilgili araştırma yapılacağı zaman, elde edilen verilerin mahkemelerde delil olarak kullanılabilmesi ve özel hayatın gizliliğinin ihlal edilmesinin meşru kılınabilmesi için önceden mahkemelerden izin alınması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, elde edilen verilerden suç kanıtı olanlar ile devam eden soruşturma, eğitim veya hukuki süreçlerde ihtiyaç duyulanların haricindekiler depolanmamalıdır/saklanmamalıdır. Elde edilen fotoğrafların kanun tarafından kısıtlanmadığı sürece kamuoyu denetimine açık olması gerekmektedir.

Açıkça görülmektedir ki, adli sürecin içerisinde veya soruşturma aşamasında İHA kullanımı konusunda mahkemelerin kararları kolluk kuvvetleri için hayati

⁵¹ Recommended Guidelines for the Use of Unmanned Aerial Vehicles

derecede önem taşımaktadır. Bunun haricinde, Merkezi Haber Alma Teşkilatı'nın Pakistan'da gerçekleştirdiği SiHA saldırılarında hayatını kaybedenlerin üçte birinin sivil olduğuna yönelik açıklamalara daha önceki bölümlerde değinilmişti. Bu kapsamda Amerikan Sivil Özgürlükler Derneği gibi çeşitli kuruluşların sorumluların yargılanması yönünde baskıları bulunduğu bilinmektedir. Buna rağmen, henüz gerçekleşen bir yargılama bulunmamaktadır. Bunun yanında kolluk kuvvetlerinin ya da sivillerin İHA kullanımı sonucunda meydana gelebilecek yaralanmalarda ne tür bir idari ve yasal hareket tarzı izleneceği karşılaşılabilecek örneklerle birlikte daha belirgin hale gelecektir. Adli vakalarda verilecek mahkeme kararları, bu düzenlemelerin ve sektörün geleceğinin şekillenmesinde önemli bir rol oynayacaktır.

SONUÇ

ABD başta olmak üzere gelişmiş ülkelerce üretilen İHA teknolojisinin gelişmesi hayatımızın tüm alanlarında etkilerini göstermeye başlamıştır. ABD'de savunma alanında İHA'ların etkili kullanımı ile başlayan bu süreç sivil alanda da kendine yer bulmaya başlamıştır. Bu yeni olgu ile birlikte daha önce insan tarafından gerçekleştirilemediği için gidilemeyen, ölçülemeyen ya da görülemeyen noktalarda (*Örneğin, yanardağların içi*) İHA kullanımı ezber bozar nitelikte bir katkı sağlamaktadır.

Bu noktada yukarıda ayrıntılı olarak anlatılan İHA kullanımının faydalarını kısaca özetlemek yararlı olacaktır. Temel faydalar, tehlikeli görevlerde insan hayatını kaybetme riskini ve mürettebatın ücreti de düşünüldüğünde maliyetleri azaltmak ve verimliliği artırmaktır. Bunun yanında, süre ve koşullar bakımından İHA'ların insanın fiziksel kapasitesinin üzerinde havada kalabilmesi ve faaliyetlerde bulunabilmesi, daha ağır hava şartlarında faaliyet gösterebilmesi İHA kullanımının başta doğa olaylarının gözlenmesi, tarımsal faaliyetler, yangınlara müdahale ve hasar tespiti başta olmak üzere hemen her sektör için katkısı olabileceğini göstermektedir.

Bu çalışma ile İHA sektörü ile ilgili kamu politikası tartışmaları ve bu tartışmalarda rol alan politika aktörlerini içeren genel bir çerçeve oluşturmak amaçlanmıştır. Bu amaçla çalışma boyunca İHA'ların tarihsel gelişimi, sınıflandırılması, kullanıldıkları alanlara göre incelenmesi (*Örneğin, sınır ve kolluk*

kuvvetleri tarafından kullanımı) ve İHA sektöründe etkili olduğu değerlendirilen aktörler boyutları uluslararası örneklerden de yararlanılarak ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır. ABD'deki gelişmelerin çalışmanın merkezinde olmasının nedeni ise bu ülkenin İHA teknolojisinin gelişimine ve kullanılmasına öncülük etmesinden ileri gelmektedir. Avrupa ve diğer ülkelerdeki gelişmelerde ABD'nin tecrübelerinin önemli olduğu değerlendirilmektedir. İHA teknolojisinde öncü rol oynamasının etkisiyle, ABD'de hükümetin gündemine İHA'ların diğer ülkelerden daha önce girmesi nedeniyle çoklu akımlar kuramı çerçevesinde üç akımın yeterli birikime oluşmasının daha erken gerçekleştiği görülmüştür. Dolayısıyla verilen örnekler dikkate alındığında politika penceresinin açık olduğu anlaşılmaktadır.

Şu ana kadar karşılaşılan gelişmeler, gelecekte çok farklı İHA türlerinin ortaya çıkacağını da habercisidir. Arı, kuş şeklinde⁵² İHA'ların gözetleme faaliyeti gerçekleştirmesi ve yolcu taşımacılığı gerçekleştirecek (*Ehang 184*) İHA'ların ortaya çıkması için uzun bir süre beklenmesi gerekmeyecektir. Tüm bu gelişmelerle birlikte özel hayata müdahaleye yönelik kaygıların artacağı, savaş alanlarının da daha karmaşık bir hale geleceği öngörülebilir.

Türkiye'de İHA alanında Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından oluşturulan İnsansız Hava Aracı Sistemleri Talimatı düzenlemesi dünya genelinde İHA alanında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda temel amaçlara hizmet eden ve Türkiye'de bu sektörün gelişmesini teşvik edici niteliktedir. Bu düzenleme ile Avrupa'dakine benzer şekilde İHA'lar sınıflandırılarak ulusal hava sahasına dâhil edilmiştir. Türkiye'deki gelişmelerin ABD ve uluslararası örgütlerin düzenlemelerinin ışığında ve büyük ölçüde benzeri olması çalışmanın başında belirtilen taklitçi izomorfizm tanımına uygun olduğunu göstermektedir. Taklitçi izomorfizmin benimsenmesi uluslararası kuruluşlar ve sektör nezdinde meşruiyetin kazanılması bakımından kabul edilebilir bir durumdur.

Türkiye'de sivil alanda İHA kullanımının henüz ABD'deki düzeyin çok altında olduğu görülmektedir. Örneğin; İHA'nın ticari alanda kullanımına ya da denemesine henüz Türkiye'de tanıklık edilmemiştir. Bunun yanında, Tarım Bakanlığı tarafından Türkiye'de tarımsal alanda İHA kullanımına yönelik herhangi bir çalışmanın bulunmadığı belirtilmiştir. Gelişmiş ülkelerdeki tarım faaliyetlerinde İHA'ların ve otomatik sistemlerin neden her geçen gün daha fazla kullanıldığı

⁵² micro drones

Tarım Bakanlığı ve ilgili diğer kuruluşlarca araştırılmalı ve buna yönelik bir tarım politikası oluşturma gerekliliği değerlendirilmelidir.

TSK'nın ve kolluk kuvvetlerinin Türkiye'de İHA kullanımında öncü rolünü oynadığı söylenebilir. Askeri kullanım alanlarında TAI-Tusaş, Baykar ve Vestel firmalarının Türkiye'de lokomotif kuruluşlar olduğu görülmektedir. Geliştirilen sistemlere bakıldığında orta irtifa ve uzun menzil (*MALE*) sistemlerin askeri alanda başarılı bir şekilde uygulandığı anlaşılmaktadır. TSK'da 12 adet operatif seviyede faaliyet gösteren İHA (*Bayraktar*) vardır. Bununla birlikte stratejik (*HALE*) ve taarruz (*saldırı*) İHA'lar üretimine yönelik geliştirilen planlar dâhilinde Ar-Ge çalışmalarına devam edilmelidir. Bunun yanında mikro İHA'ların meskûn mahal muharebesine sağlayabileceği katkıların da incelenmesi gerekmektedir.

ABD örneği göz önüne alındığında, kısa ve orta vadede Türkiye'de askeri alanda sınır denetiminde ve kolluk kuvvetleri tarafından özellikle asayiş faaliyetlerinde İHA kullanımının artacağı öngörülebilir. Bu kapsamda, kolluk kuvvetlerinin keşif ve gözetleme kapsamında İHA'lardan nasıl faydalanabileceğine yönelik çalışmalar yürütmesi gerekmektedir. Bu çerçevede Uluslararası İHA Birliği başta olmak üzere, ABD Adalet Bakanlığı ve Anavatan Güvenlik Bakanlığı'nın kolluk kuvvetlerinin İHA ile ilgili düzenlemelerini incelemek faydalı olacaktır.

Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün oluşturduğu düzenlemenin kamu kurumlarına ait İHA'ları kapsamaması, bu alanın kontrolsüz kalması sonucunu doğurmamalıdır. Bu kapsamda nasıl bir uygulamaya gidileceği hususunda Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün katılımıyla gerçekleştirilecek çalışmalar neticesinde kolluk kuvvetlerinin İHA kullanımına yönelik genel ve kapsayıcı bir düzenleme oluşturulmalıdır. Ayrıca bu çalışmada özel hayatın gizliliği konusunda alandaki yetkin kurum ya da kişilerden de ayrıntılı bir şekilde görüş alınması uygun olacaktır.

Son olarak, çalışmanın sınırları nedeniyle, yoğun İHA kullanımının bulunduğu diğer ülkeler detaylı bir şekilde incelenememiştir. Ayrıca gelecekte ABD'de ve diğer ülkelerde İHA kullanımına yönelik yargının vereceği kararların akademik çerçevede incelenmesi de bu alandaki boşluğun doldurulmasına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Aerovironment (2016), Unmanned Aircraft Systems, <http://www.avinc.com/uas> (E.T.: 23 Aralık 2016).

Akbaba, Y. (2016), Türkiye'nin İnsansız Hava Aracı Kapasitesi, *Akşam*, <http://www.aksam.com.tr/guncel/turkiyenin-insansiz-hava-araci-kapasitesi/haber-547627> (E.T.: 29 Aralık 2016).

Akgüngör, İ. (2015), 12 Yerli İHA, TSK Envanterinde! <http://baykarmakina.com/12-yerli-ih-tsk-envanterinde/> (E.T.: 8 Mart 2017).

Akgüngör, İ. (2015), Milli İHA'ya yerli füze! <http://baykarmakina.com/milli-ihaya-yerli-fuze/> (E.T.: 12 Nisan 2017).

Akgüngör, İ. (2015), Yerli İHA'lar 1000 Saati Tamamladı, <http://baykarmakina.com/yerli-ihalar-1000-saati-tamamladi/> (E.T.: 6 Nisan 2017).

Aldhous, P. ve Seife C. (2016), Spies in the Skies, https://www.buzzfeed.com/peteraldhous/spies-in-the-skies?utm_term=.lrQqm9649#.ofbqGj6aj (E.T.: 18 Aralık 2016).

American Civil Liberties Union (2011), Protecting Privacy From Aerial Surveillance: Recommendations for Government Use of Drone Aircraft, <https://www.aclu.org/files/assets/protectingprivacyfromaerialsurveillance.pdf> (E.T.: 7 Aralık 2016).

Anderson, C. (2016), *Agricultural Drones*, <https://www.technologyreview.com/s/526491/agricultural-drones/> (E.T.: 22 Aralık 2016).

Ankara Valiliği (2016), Sivil İnsansız Hava Araçları Ve Amatör Havacılık Faaliyetleri Kapsamındaki Hava Araçlarının Uyacağı Usul Ve Esaslar, <http://www.ankara.gov.tr/sivil-insansiz-hava-araclari-ve-amator-havacilik-faaliyetleri-kapsamindaki-hava-araclarinin-uyacagi-usul-ve-esaslar> (E.T.: 20 Ağustos 2017).

Atherton, K.D. (2016), SkyWall Is A New Anti-Drone Net Bazooka For Police, <http://www.popsci.com/skywall-is-an-anti-drone-net-bazooka> (E.T.: 20 Nisan 2017).

AUVSI (2013), *The Economic Impact of Unmanned Aircraft Systems Integration in The United States*, <http://www.auvsi.org/econreport> (E.T.: 2 Aralık 2016).

AUVSI (2016), Proceedings of the White House Office of Science and Technology Policy Workshop on Drones and the Future of Aviation, https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/AUVSI/b657da80-1a58-4f8f-99717877b707e5c8/UploadedImages/Misc./OSTP%20AUVSIF%20Drone%20Workshop%20Report_FINAL_101116.pdf (E.T.: 13 Mart 2017).

Papademetriou, T. (2016). Regulation of Drones: European Union. The Law Library of Congress, <https://www.loc.gov/law/help/regulation-of-drones/european-union.php> (E.T.: 14 Mayıs 2017).

Balkan, S. (2017). DEAS'ın İHA Teknolojisi: Teknoloji ve Yenilikçi Terörizmin Yükselişi. SETA: Ankara

Baştürk, D. (2017), Türkiye'nin Sınır Politikası Teknoloji Ağırlıklı, <http://turkiyedeiktidardergisi.com/bilim-teknik/turkiyenin-sinir-politikasi-teknoloji-agirlikli/> (E.T.: 25 Nisan 2017).

Baykarmakina (2012), Türkiye'nin İlk İHA İhracatı Baykar Makine'ya Nasip Oldu, <http://baykarmakina.com/turkiyenin-ilk-ih-ih-racati-baykar-makinaya-nasip-oldu/> (E.T.: 25 Ağustos 2017).

Baykarmakina (2016), Baykar Taktik İHA Sistemi, <http://baykarmakina.com/sistemler-2/bayraktar-taktik-ih-ih/> (E.T.: 30 Aralık 2016).

Bayraktar Ü., Codur, K. ve Tunca, V. (2017). Söyleşi: VESTEL Savunma ve AYESAŞ Genel Müdürü Öner Tekin. MSI Dergisi (146), 124-127, <http://www.milscint.com/tr/soylesi-vestel-savunma-ve-ayesas-genel-muduru-oner-tekin/> (E.T.:12 Ağustos 2017).

Bekdil, B. E. (2017), Turkey's First Armed Anka Drone To Be Delivered in 2017, http://www.defensenews.com/articles/turkeys-first-armed-anka-drone-to-be-delivered-in-2017?utm_content=bufferedcc5&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer (E.T.: 1 Ocak 2017).

Blighter (2017), Products, <http://www.blighter.com/products/auds-anti-uav-defence-system.html> (E.T.: 24 Haziran 2017).

Campaign to Stop Killer Robots (2016), About Us, <https://www.stopkillerrobots.org>.

[org/about-us/](#) (E.T.: 25 Aralık 2016).

Chen, S. (2017), China Unveils Its Answer to US Reaper Drone-How Does It Compare? http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2103005/new-chinese-drone-overseas-buyers-rival-us-reaper?utm_source=Direct (E.T.: 17 Temmuz 2017).

Colin, T.J. (2010). Drone Warfare. CQ Research, 20(28), 653-676.

Congressional Budget Office (2011). Policy Options for Unmanned Aircraft Systems. Congress of The US Congressional Budget Office, <https://www.cbo.gov/sites/default/files/112th-congress-2011-2012/reports/06-08-uas.pdf> (E.T.: 20 Mayıs 2017).

Congressional Budget Office (2016). The US Military's First Structure. Congress of The US Congressional Budget Office, www.cbo.gov/publication/51535 (E.T.: 28 Kasım 2016).

Cratty, C. (2016), FBI Uses Drones for Surveillance in the US, <http://edition.cnn.com/2013/06/19/politics/fbi-drones/> (E.T.: 24 Aralık 2016).

Department of Defense (2013). Unmanned System Integrated Roadmap FY 2013-2038, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/DOD-USRM-2013.pdf> (E.T.: 30 Mayıs 2017).

Department of Homeland Security (2016), Best Practices, <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/UAS%20Best%20Practices.pdf> (E.T.: 14 Mayıs 2017).

Duke Robotics Inc. (2017), Learn More About TIKAD, <https://dukeroboticsys.com/invest/> (E.T.: 7 Ağustos 2017).

Electronic Frontier Foundation (2014). Militarization, Surveillance And Profit: How Grassroots Groups Are Fighting Urban Shield, <https://www.eff.org/deeplinks/2014/09/militarization-surveillance-and-profit-how-grassroots-groups-are-fighting-urban> (E.T.: 17 Aralık 2016).

Electronic Frontier Foundation (2016), Surveillance Drones, <https://www.eff.org/issues/surveillance-drones> (E.T.: 20 Aralık 2016).

European Aviation Safety Agency (2016), The Agency, <https://www.easa.europa.eu/the-agency/the-agency> , (E.T.: 28 Aralık 2016).

Federal Aviation Administration (2016), Programs, Partnerships and Opportunities, https://www.faa.gov/uas/programs_partnerships/ (E.T.: 22 Aralık 2016).

Federal Aviation Administration (2016), Operation and Certification of Small Unmanned Aircraft Systems, <https://www.federalregister.gov/documents/2016/06/28/2016-15079/operation-and-certification-of-small-unmanned-aircraft-systems> (E.T.: 20 Aralık 2016).

Federal Bureau of Investigation (2015), FBI Aviation Program: Purpose and Scope, <https://www.fbi.gov/news/pressrel/press-releases/fbi-aviation-program-purpose-and-scope> (E.T.: 14 Mayıs 2017).

Forecast International (2014), Forecast International Expects UAV Market to Rise Strongly Through The Next Decade; Unmanned Land & Sea-Based Systems' Values also Growing, <http://www.forecastinternational.com/press/release.cfm?article=10486> (E.T.: 25 Ağustos 2017).

Friedersdorf, C. (2016), The Rapid Rise of Federal Surveillance Drones Over America, <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/03/the-rapid-rise-of-federal-surveillance-drones-over-america/473136/> (E.T.:20 Aralık 2016).

Froats, L. (2016), Google's Project Wing To Deliver Burrito By Drone, <http://drone360mag.com/news-notes/2016/09/googles-project-wing-to-deliver-students-burritos-by-drone> (E.T.: 25 Ağustos 2017).

Government Accountability Office (2015), Unmanned Aerial Systems: Status of Test Sites and International Developments, <http://www.gao.gov/products/GAO-15-486T> (E.T.: 1 Aralık 2016).

Government Accountability Office (2016), Border Security: DHS Surveillance Technology, Unmanned Aerial Systems and Other Assets, <http://www.gao.gov/products/GAO-16-671T> (E.T.: 6 Aralık 2016).

Government Accountability Office (2016), Unmanned Aircraft Systems: Measuring Progress and Addressing Potential Privacy Concerns Would Facilitate Integration into the National Airspace System, <http://www.gao.gov/products/GAO-12-981>

(E.T.: 10 Aralık 2016).

General Atomics Aeraonautical (2016), About GA-ASI, <http://www.ga-asi.com/about-ga-asi> (E.T.: 19 Aralık 2016).

Gerthler, J. (2012). US Unmanned Aerial Services. Congressional Research Service, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42136.pdf> (E.T.: 28 Kasım 2016).

Gizmodo, S.F. (2017), Watch F/A-18s Release Drone Swarms, http://www.realcleardefense.com/2017/01/11/watch_fa-18s_release_drone_swarms_289324.html (E.T.: 17 Haziran 2017).

Habertürk (2015), Türk Polisine Dünya Rekortmeni İHA! <http://baykarmakina.com/emniyet-genel-mudurlugu-bayraktar-ihai-tercih-etti/> (E.T.: 4 Mart 2017).

Habertürk (2016), Yerli İHA Bayraktar, İlk Kez Harp Başlıklı Akıllı Mühimmatla Vurdu, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1232402-yerli-ih-a-bayraktar-ilk-kez-harp-baslikli-akilli-muhimmatla-vurdu> (E.T.: 30 Aralık 2016).

Habertürk (2017), ANKA, İlk Silahlı Operasyonunu Bingöl'de Yaptı: 5 Terörist Öldürüldü, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1561320-anka-ilk-silahl-operasyonunu-bingol-de-yapti-5-terorist-olduruldu> (E.T.: 11 Ağustos 2017).

Hürriyet (2016), Kargo Taşımacılığında Yeni Dönemin Ayak Sesleri, <http://www.hurriyet.com.tr/kargo-tasimaciliginda-yeni-donemin-ayak-sesleri-40308279> (E.T.: 17 Aralık 2016).

Hürriyet (2017), Yeni drone'lar: Alpagu, Kargu, Togan, <http://www.hurriyet.com.tr/yeni-dronelar-alpagu-kargu-togan-40450451> (E.T.: 23 Haziran 2017).

India Defense Research&Development Organization (2017), Unmanned Aerial Vehicles, <https://www.drdo.gov.in/drdo/labs1/ADE/English/indexnew.jsp?pg=areaofwork.jsp> (E.T.: 14 Ağustos 2017).

India Today (2016), DRDO Decides To Produce 10 Unmanned Aircraft, <http://indiatoday.intoday.in/story/drdo-decides-to-produce-10-unmanned-aircraft/1/815383.html> (E.T.: 17 Ağustos 2017).

International Civil Aviation Organization (2016), About ICAO, <http://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx> (E.T.: 20 Aralık 2016).

International Committee for Robot Arms Control (2016), Who We Are, <http://icrac.net/who/> (E.T.: 25 Aralık 2016).

İçişleri Bakanlığı, Basın Açıklamaları ve Tekzipler, <https://www.icisleri.gov.tr/> (E.T. 3 Temmuz 2017).

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2017), Plajda Can Kurtarma, <http://itfaiye.ibt.gov.tr/tr/plajlarda-can-kurtarma.html> (E.T.: 10 Ağustos 2017).

Jones, G.P., Pearlstine, L.G., Percival, H. F.(2006). An Assessment of Aerial Vehicles for Wildlife Research. Wildlife Research Bulletin, 34(3), 750-758.

Karnozov, V. (2017), Russia And Iran Cooperate On UAVs, UCAVs, <https://www.ainonline.com/aviation-news/defense/2017-06-15/russia-and-iran-cooperate-uavs-ucavs> (E.T.: 18 Ağustos 2017).

Kingdon, J. (1984). Agendas, Alternatives and Public Policies. Pearson: Edinburgh.

Kurtdarcan, B. ve Kayaoğlu, B. (2016), Turkey Is On The Front Lines Against ISIS's Bomber Drones, <http://nationalinterest.org/feature/turkey-the-front-lines-against-iss-bomber-drones-18059?page=show> , (E.T.: 12 Ocak 2017).

Limnaiois, G.,Tsourveloudis, N. ve Valavanis K.P. (2012). Introduction. Plamen Angelov (Ed.), Sense and Avoid in UAS: Research and Applications. John Waley&Sons Ltd: New Jersey, 4-31.

Lockheed Martin (2016), Unmanned Systems, <http://www.lockheedmartin.com/us/what-we-do/aerospace-defense/unmanned-systems.html> (E.T.: 20 Aralık 2016).

Lowe, D. R. (2014), US Army Unmanned Aircraft Systems (UAS): A Historical Perspective To Identifying And Understanding Stakeholder Relationships, https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/42678/14Jun_Lowe_Story_Parsons.pdf;sequence=1 (E.T.: 18 Ağustos 2017).

Macovei, D. (2016), Rwanda Launches First National Drone Delivery Service Powered by Zipline, <https://www.platformuca.org/delivery/rwanda-launches-first-national-drone-delivery-service-powered-zipline/> (E.T.: 24 Aralık 2016).

Marshall, P. (2015). Robotics and the Economy. CQ Researcher, 25(34), 793-816.

Mayer, J. (2009), The Predator War, <http://www.newyorker.com/magazine/2009/10/26/the-predator-war> (E.T.: 24 Mayıs 2017).

McGlynn, D. (2013). Domestic Drones. CQ Research, 23(37), 885-908.

McGlynn, D. (2015). Robotic Warfare. CQ Researcher, 25(4), 73-96.

National Aeronautics and Space Administration (2016), Altus, <https://www.nasa.gov/centers/dryden/multimedia/imagegallery/Altus/EC97-44175-20.html> (E.T.: 21 Aralık 2016).

Nongrum, D. (2016), DRDO Successfully Carries Out Maiden Flight of Indigenous UAV RUSTOM,

<http://indiatoday.intoday.in/story/drdo-tapas-201-uav-rustom-aeronautical-test-range/1/812472.html> (E.T.: 12 Ağustos 2017).

Northrop Grumman (2017), Our Global Presence, <http://www.northropgrumman.com/AboutUs/OurGlobalPresence/Pages/default.aspx> (E.T.: 25 Ağustos 2017).

NTV (2017), Dünya Liderlerini İHA'lara Karşı Kartal Koruyor, <http://www.ntv.com.tr/galeri/dunya/dunya-liderlerini-ihalara-karsi-kartal-koruyor,xxsKkN87zUKOXqf3tmCeA> (E.T.: 10 Haziran 2017).

Porter, R. W. (1995). Knowledge Utilization and The Process of Policy Formation: Toward A Framework for Africa. USAID: Washington, DC.

Schneider, D. (2002). ROBO P.I., American Scientist, 90(1), 28-29, <http://www.jstor.org/stable/27857591> (E.T.: 7 Aralık 2016).

Seck, H. H. (2016), Navy's Swarming Drone Boats Conduct Independent Missions, <http://www.defensetech.org/2016/12/15/navys-swarming-drone-boats-conduct-independent-missions/?ESRC=deftech.sm&mobile=1> (E.T.: 20 Aralık 2016).

Sharky, N. (2017), Drones: Deadly Robot Or Useful Machines, <http://www.bbc.co.uk/guides/zp2x6sg> (E.T.: 4 Ağustos 2017).

Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü (2016), İnsansız Hava Aracı Sistemleri Talimatı, <http://web.shgm.gov.tr/documents/sivilhavacilik/files/mevzuat/sektorel/>

[talimatlar/SHT-IHA_REV1.pdf](#) (E.T.: 3 Aralık 2016).

Southfront (2016), China steals US Underwater Drone in South China Sea in Full View of Americans, <https://southfront.org/china-stole-us-underwater-drone-in-south-china-sea-in-full-view-of-americans/> (E.T.: 17 Aralık 2016).

Statistics MRC (2017), UAV Drones, Global Market Outlook (2016-2022), <https://www.defensenews.com/air/2017/05/03/global-drone-market-expected-to-surpass-22b-by-2022/> (E.T. 25 Ağustos 2017).

Stewart, P. (2016), US-Supplied Drones Disappoint Ukraine At The Front Lines, <http://www.reuters.com/article/us-usa-ukraine-drones-exclusive-idUSKBN14A26D> (E.T.: 19 Aralık 2016).

TASS Defense (2016), Russian Defense Ministry Establishing Complete Line of Unmanned Aircraft, <http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/179584/russian-mod-establishing-complete-line-of-unmanned-aircraft.html> (E.T.: 11 Ağustos 2017).

T.C. Başbakanlık (2010). Entegre Sınır Yönetimi. Resmi Gazete, 27592, 2010/15, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/05/20100526-5.htm> (E.T.: 11 Haziran 2017).

Technion Israel Institute Of Technology (2016), Unmanned Marine Systems Division, <http://tasp.technion.ac.il/index.php/en/tasp-divisions/unmanned-marine-systems-division> (E.T.: 20 Aralık 2016).

TUSAŞ (2016), ANKA, <https://www.tai.com.tr/tr/proje/anka> (E.T.: 29 Aralık 2016).

US Customs and Border Protection Agency (2016), About CBP, <https://www.cbp.gov/about> (E.T.: 22 Aralık 2016).

US Department of Defense (2015), DoD Unmanned Aircraft Systems Training Programs, <https://www.icao.int/Meetings/RPAS/RPASSymposiumPresentation/Day%20%20Workshop%20%20Licensing%20Lance%20King%20%20DoD%20Unmanned%20Aircraft%20Systems%20Training%20Programs.pdf> (E.T.: 11 Ağustos 2017).

US Department of Homeland Security (2016), Operational And Support

Components, <https://www.dhs.gov/operational-and-support-components> (E.T.: 22 Aralık 2017).

US Department of Justice (2013), The Interim Report on the Department of Justice's Use and Support of Unmanned Aircraft Systems, <https://oig.justice.gov/reports/2013/a1337.pdf> (E.T.: 8 Aralık 2017).

Vestel Savunma Sanayi (2016), Karayel Taktik İHA Sistemi, <http://www.vestelsavunma.com/tr/urun-insansiz-hava-araci-sistemleri> (E.T.: 25 Aralık 2016).

Williams, S.C.P. (2013). Studying Volcanic Eruptions With Aerial Drones. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 11(27), 10881, <http://www.pnas.org/content/110/27/10881.extract> (E.T.: 7 Aralık 2016).

Yalçın, H.B. ve Erboğa, A. (2017), Milli İHA Siyasi İradeyle Üretildi, <http://kriterdergi.com/milli-ih-siyasi-iradeyle-uretildi/> (E.T.: 24 Mayıs 2017).

Zhao, L. (2017), Powerful Drone Ready For Global Market, http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2017-07/18/content_30157234.htm (E.T.: 16 Ağustos 2017).



GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ÖRNEĞİ ÜZERİNDEN TÜRKİYE’DE ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM¹

Sabrina KAYIKÇI*

Ceren DEMİR**

Öz

1990’lı yılların ürünü olan yönetişim, Türkiye’de de kamu yönetimi örgütlenmesinde kullanılan bir yönetim tarzı olmuştur. Bir kavram olarak yatay anlamda “birlikte yönetme” ye vurgu yapan yönetişim, Avrupa Birliği (AB) özelinde yeni bir boyut kazanarak, ulus devletler ve ulus devlet altı yönetsel kademeler arasındaki bir dikey ilişkiyi de ifade eder hale gelmiştir. Bu ilişki biçimi, Avrupalılaştırmanın ortaya çıkardığı Avrupa yönetsel alanının yönetim tarzı olan çok düzlemli yönetişimdir. Çok düzlemli yönetişim, politika oluşturmada ulus üstü, ulus ve ulus altından oluşan farklı düzeylerdeki kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) meydana getirdiği aktörler arasındaki ilişkileri ifade eden bir yönetim biçimidir.

Bu yönetim biçimi, Türkiye’de de kurumların örgütlenmesi konusunda karşımıza çıkmaktadır. Akademik çalışmalarda yönetişim kavramı genellikle, yerel yönetim çerçevesinde ele alınmaktadır. Oysa yönetişim, merkezi yönetim düzeyinde de uygulama alanı bulmaktadır. Çalışmada, merkezi yönetimdeki kurumsal yapılanmalar açısından bu alanda var olan boşluğun doldurulması hedeflenmektedir. Bu çalışmada amaçlanan, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü örneği ile Türkiye’nin AB aday üyeliği gereğince çok düzlemli yönetişimin nasıl hayata geçeceğinin ortaya konulmasıdır. Bu amaç doğrultusunda betimsel bir çalışma gerçekleştirilmiş, ilgili literatür ve politika metinleri incelenmiştir. Yapılan inceleme ile Türkiye’de çok düzlemli yönetişimin ulusal düzlemde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü oluşturularak “yasa”l alt yapısının sağlandığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Çok Düzlemli Yönetişim, Göç İdaresi, 6458 sayılı Kanun.

¹ Bu makale, 28-30 Eylül 2017 tarihleri arasında gerçekleştirilen Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu’nda sunulan bildirinin geliştirilmiş halidir.

* Doç. Dr. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Başkanı, Türkiye, skayikci@mehmetakif.edu.tr

** Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi, Türkiye, demirceren@gmail.com

MULTI LEVEL GOVERNANCE IN TURKEY: GENERAL DIRECTORATE OF MIGRATION ADMINISTRATION

ABSTRACT

Governance, the product of the 1990s, has become a management style used in public administration organization in Turkey. As a concept of governance emphasizes “co-managing” in a horizontal sense. This concept has gained a new dimension in the EU and has expressed a vertical relation between the EU, nation states and sub-national administrative levels. This form of relationship is multi-level governance which is the management style of the European Administrative Space that arise from Europeanization. Multi-level governance is a form of governance that expresses the relationship between the public, private sector and NGO’s actors at different levels in policy making.

This form of government is also used to the organization of institutions in Turkey. Governance studies, generally, is made in theoretically in Turkey. In academic works, the concept of governance is usually addressed within the framework of local government. However, governance also finds application in the level of central administration. In the study, it is aimed to fill the vacancy that exists in this area in terms of institutional structures in central government. This study aims to fill the gap in terms of institutional structures in the literatüre. The purpose of this study is to demonstrate how the multi level governance has realized with the example of the General Directorate of Migration Administration.

In the direction of this thought, a descriptive study has been carried out and related literature and policy texts has been examined. It was seen that the General Directorate of Immigration Administration was established and the legal infrastructure of multi-level governance was provided.

Keywords: *European Union, Multi-Level Governance, Immigration Administration, Law Of 6458.*

GİRİŞ

1990’lı yıllarda literatüre giren bir kavram olarak yönetim, katılımın ön plana çıktığı, devletin tek başına karar verici olmadan karar alma yetkisini sivil toplum kuruluşları (STK) ve özel sektör temsilcileri ile paylaştığı bir yönetim anlayışını ifade eder. Bu anlayış çerçevesinde devlet, tek başına “idare” etmeyecek, demokrasinin bir gereği olarak yönetilen kesimle beraber ortaklaşa karar alacaktır. Yönetişim kavramı, bu bakış açısı çerçevesinde Dünya Bankası (DB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Avrupa Birliği (AB) tarafından savunulan bir yönetim biçimi olmuştur. Bu konuda, AB’yi diğer ulus üstü örgütlenmelerden ayıran ise AB ile üye/aday ülkelerin etkileşiminden kaynaklı olarak AB’ye özel yeni bir kavramlaştırmanın ortaya çıkmasıdır: çok düzlemli yönetim. Kavram olarak tek başına “ortaklaşalığa” vurgu yapan yönetim kavramına böylece bir de yönetim kademeleri arasındaki “dikey ortaklaşalık” algısı eklenmiştir.

Bu çalışmanın amacı, 1990’lı yıllarda AB literatürü bağlamında gelişen çok düzlemli yönetişimin, Türkiye adaylığı dolayısıyla Türkiye’deki uygulamasını ele almaktır. Bu amaçla, çok düzlemli yönetişimin Türkiye’deki uygulaması Göç İdaresi Genel Müdürlüğü özelinde ele alınmış ve betimsel bir çalışma gerçekleştirilmiştir.

1. AVRUPALILAŞMA, AVRUPA YÖNETSEL ALANI VE ÇOK DÜZLEMİ YÖNETİŞİM

Avrupalılaşma, AB ile üye devletler arasındaki ilişkinin ortaya çıkardığı bir kavramdır. Bu kavram, temelde AB’nin üye devletlerin politika, kültür ve yönetsel yapıları üzerindeki etkisini ifade etmek için kullanılmaktadır. Radaelli’ye göre (2003: 30) Avrupalılaşma, AB kamu politikası içinde oluşturulup tanımlanan ve daha sonra üye veya aday ülkelerin kimlik, siyasal yapı ve kamu politikalarına eklemlenen inançların, normların, iş yapma yöntemlerinin, politika paradigmalarının, süreçlerin, resmi ve gayri resmi kuralların inşası, yayılması ve kurumsallaşması sürecine işaret eder. Bu tanımlı destekleyen bir bakış açısı da Siedentopf ve Speer’e aittir. Bu iki yazar da Radaelli’nin tanımındaki ulusüstü etkiye vurgu yaparlar. Onlara göre Avrupalılaşma, üye devletlerin siyasal ve yönetsel yapıları ile politikalarına uygulanan ulusüstü karar verme etkisidir (Siedentopf ve Speer, 2003: 9).

Radaelli, Siedentopf ve Speer gibi tek bir tanımla Avrupalılaşmayı açıklamaya çalışan yazarların yanı sıra literatürde Avrupalılaşmayı farklı yönleri ile tanımlamaya çalışan yazarlar da bulunmaktadır. Bu yazarlardan Olsen (2002: 923, 924) Avrupalılaşmanın beş yüzü olduğunu ve bu beş yüzün içinde farklılıklar barındırdığını ileri sürer. Ona göre bu beş farklı kullanım;

- Dış sınırlardaki değişiklik olarak Avrupalılaşma,
- Avrupa düzeyinde gelişen kurumlar olarak Avrupalılaşma,
- Ulusal yönetim sistemlerinin merkezi etkisi olarak Avrupalılaşma,
- Siyasal örgüt biçimlerinin ihracı olarak Avrupalılaşma,
- Siyasal bir birleşme projesi olarak Avrupalılaşmadır.

Olsen ile benzer bakış açısına sahip olan Bache (2005: 4), Avrupalılaşmanın sekiz temel kullanımı olduğunu ifade eder. Buna göre Avrupalılaşmanın birinci kullanımı, Avrupa kararlarının üye devletlerin politika ve siyasi/yönetimsel yapılarını etkilemesi anlamındadır. Bu bakış açısı, AB'nin üye devlet üzerinde yukarıdan aşağı bir etkisi olduğunu ifade eder: Yukarıdan aşağı etki eden bir kurum olarak Avrupalılaşma. Avrupalılaşmanın ikinci kullanımı, Avrupa bütünleşmesi sürecini işaret eden politika yetkisinin AB düzeyinde toplanmasıdır. Bir diğer kullanım, ulus ve ulus altı aktörlerin AB'nin üye devletler üzerindeki artan gücünün farkına vararak AB'yi bir başvuru kaynağı olarak görmesi şeklinde Avrupalılaşmadır. Avrupalılaşma, AB'nin artan etkisi sonucu, bir yandan da üye devletler ile AB arasında kavram ve politikaların yayılması, transferi olarak da anlaşılabilir. Söz konusu transferde AB'nin üye ülkeleri, üye ülkelerin de AB'yi karşılıklı etkileyebildiği iki yönlü bir etkileşim olarak Avrupalılaşma görülebilir. Bu görüşün aksine Avrupalılaşma, üye devletlerin ulusal özerklikleri üzerine getirilen kısıtlamalar olarak da görülebilir.

Ele alınan tanım ve kullanımların ortaya koyduğu gibi Avrupalılaşma, AB'ye üyeliğin üye devletler üzerindeki etkisi olarak ele alınabilir. Bu etki üye/aday devletin her türlü siyasal ve yönetimsel unsuruna yansiyabilir. Bu yansımalarından biri de Avrupalılaşmanın bir sonucu (Okçu, 2005) olan Avrupa yönetimsel alanıdır. AB müktesebatında üye/aday ülkelerin nasıl bir kamu yönetimine sahip olması gerektiğine ilişkin bir çerçeve düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte üye ülkelerin görevlilerinin, uyum çalışmaları çerçevesinde bir araya gelmeleriyle oluşan yakınsamanın ilkeler bazında ortaya çıktığı söylenebilir.

Avrupa yönetsel alanı, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB’ye üyelik için kamu yönetimi reformu yapmaları zorunluluğundan doğmuştur. Avrupa yönetsel alanı, “üye devletlerin yönetsel uygulamaları ve ulusal yönetsel yasal düzenlemeleri arasındaki artan yakınsama sürecini” temsil eder (SIGMA, 1999: 6). Bu süreç içinde zamanla kamu yönetimlerinin sahip olması beklenen ilkeler gelişmiştir. Bu ilkeler güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, şeffaflık ilkelerinin yanısıra teknik ve yönetsel yeterlilik, örgütsel kapasite ve vatandaş katılımıdır (SIGMA,1999:5). Bu ilkeleri içeren Avrupa yönetsel alanı;

Üye devletler ve Komisyonun kamu görevlileri arasındaki sürekli iletişim, Birliğin tamamında güvenilir standartlarda müktesebat geliştirme ve uygulama ihtiyacı, Avrupa boyunca idari adalet sisteminin doğması ve paylaşılan temel kamu yönetimi değer ve ilkeleri ulusal yönetimler arasında yakınsamalara yol açtı. Bu, Avrupa Yönetsel Alanı olarak tanımlanmıştır (SIGMA,1999:14).

Avrupa değer ve ilkelerinin üye devletlerce uygulanması sonucu üye devletler arasında çıkan benzeşim Avrupa yönetsel alanı diye adlandırılan ilkeler setini ortaya çıkarmış, Avrupa yönetsel alanı da bu ilkeler ışığında AB ile üye devletlerin ilişki biçimini ortaya koyan bir yönetim biçimi geliştirmiştir: Çok düzlemli yönetim.

Karar alma yetkisinin kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan aktörler arasında paylaştırılması ile oluşan “yönetişim” kavramı ile farklı yönetim kademelerine işaret eden “çok düzlem” kavramlarının bir arada kullanılması ile çok düzlemli yönetim ortaya çıkmıştır.

Çok düzlemli yönetim, “daha önce merkezi olarak devlete ait olan fonksiyonların bazılarının ulusüstü düzeye ve bazılarının yerel/bölgesel düzeylere yeniden tahsisinin bir sonucu olarak ulusüstü, ulusal ve ulusaltı yönetimler arasındaki müzakare” süreci (Sloat, 2002: 163) olarak tanımlanabilir.

Tanımın ortaya koyduğu gibi, çok düzlemli yönetim bir yandan karar vermenin doğasını değiştirirken diğer yandan da ilişkilerin farklı düzeylerde geliştirilmesine vurgu yapmaktadır. Bu haliyle kavram hem aktörlerarası “yatay” hem de farklı yönetim kademeleri arasında “dikey” bir etkileşimi içermektedir.

AB uyum politikasını hayata geçirmek için kullanılan yapısal fonlarda 1988 yılında yapılan reformlar beraberinde çok düzlemli yönetişimin ortaya çıkmasına

temel altyapı oluşturan iki kavramı doğurmuştur: ortaklık ve katkısallık. Ortaklık ilkesi, AB politika yapma sürecinde ulusaltı aktörlere ilk kez rol veren, ulusal, ulusaltı (bölgesel ve/ya yerel) ve ulusüstü (AB) aktörlerin söz söyleme hakkına imkan tanıyan bir ilkedir. Bu ilke, çok düzlemli yönetim kavramının “çok” kısmının alt yapısını oluşturmuştur. Katkısallık ilkesi ise, AB’ye üye devletlerin harcamalarına AB fonlarından da eklenmesini içermektedir. Temelinde ortaklık ve katkısallık ilkelerinin olduğu çok düzlemli yönetim kavramı ilk kez Gary Marks tarafından AB’ye uyum politikaları çerçevesinde kullanılmıştır (Bache, 2012: 628, 629).

Bu kullanımın karşısında yer alan bakış açısı, devlet merkezli yönetim olmuştur. Avrupalılaştırmanın ulus devleti zayıflatıp zayıflatmadığı sorunsalı çerçevesinde (Marks vd., 1996: 342) bir uçta devleti merkeze alan teorisyenler diğer yanda ise devleti diğer aktörlerden biri olarak gören teorisyenler yer almaktadır.

Devlet merkezli yönetim modelini savunan teorisyenler (Hoffmann, 1966, Taylor, 1991, Moravcsik, 1991, Garrett, 1992, Milward, 1992, Streeck, 1996) devleti, politika belirleyen ve uygulayan temel ve özgür bir aktör olarak görürler. Onlara göre üye devletler, AB politikalarını kendi istedikleri oranda uygulama hakkına sahiptirler. AB’de politika yapma süreci üye devletler arasındaki karşılıklı görüşmelerin sonucudur bundan dolayı AB’ye üyelik, ulus devleti zayıflatmaz. Çok düzlemli yönetim teorisyenleri (Marks, 1992, Sbragia, 1992, Majone, 1994) ise devlet merkezli yönetim teorisyenlerinden farklı olarak devleti merkeze almazlar. Onlar, ulus devletleri, AB’yi oluşturan önemli unsurlar olarak görürler fakat artık devleti tek politika yapıcı aktör olarak görmezler. Çok düzlemli yönetimle artık karar verme yetkisi, devlet görevlilerinin tekeline değildir. Bu yetki, farklı düzeylerdeki aktörler arasında paylaşılır. Bu durum da devletin gücünde eksilmelere sebep olur çünkü AB’ye üyelik devletlere hem kazanç hem de kayıp getirir. (Marks vd., 1996: 344-347)

Bu çalışmayla da Türkiye’de çok düzlemli yönetimin nasıl örgütlendiği ortaya koyulacaktır.

2. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN GÖÇ POLİTİKALARINA GENEL BAKIŞ

Dünden bugüne ülkeler arasında insan hareketliliğinin artması göç olgusunun siyasi, ekonomik, kültürel ve sosyal alanlarda üzerine düşülmesini gerektiren bir politika alanı olduğunu göstermektedir. Günümüz koşullarında ulaşım olanaklarının gelişmiş olması büyük bir avantaj sağlamaktadır. Savaş, çatışma ve yoksulluk gibi benzer zorunlu faktörlerin yanı sıra eğitim, sağlık ve iş gibi çekici nedenlerle insanların ülkelere giriş ve çıkış hareketi göç olgusunu gerçekleştirmektedir.

Bu etkilere bakıldığında göç olgusunun yönetilmesi, ülkelerin bu alanda sürdürülebilir göç politikaları üretmelerini, yasal ve kurumsal bazda dönüşümler gerçekleştirmelerini gerekli kılmıştır.

Avrupa topluluğu göç politikalarının oluşturulmasında küresel örgütlenme bağlamında AB önemli yer tutmaktadır. AB’nin kuruluş sürecine kısaca bakıldığında; İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra 9 Mayıs 1950’de Avrupa devletleri Schuman Planı kapsamında Fransa-Almanya arasındaki çekişmelerin giderilmesi ve kömür-çelik üretiminde anlaşma sağlanmasıyla Avrupa’da barışın tesis edilmesi hedeflenmiştir. 10 Aralık 1991’de Maastricht Antlaşmasıyla “Avrupa vatandaşlığının oluşturulmasına ve ortak dış ve güvenlik ile adalet ve içişlerinde işbirliği politikalarının meydana getirilmesi” ile Avrupa Birliği Antlaşması 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir (AB İlişkileri Müdürlüğü). AB, Maastricht Antlaşması’yla Avrupa’nın kendi bünyesi içerisinde sınırların kaldırıldığı siyasi ve ekonomik bir örgütlenme olarak göç alanında politikalar oluşturmaya başlamıştır.

AB’nde ortak göç politikası oluşturulurken bazı göç politikalarının ulusal düzeyde bazılarının da birlik düzeyinde oluşturulduğu gözlenmektedir. AB genişleme sürecinde üye ülkeler arasındaki uyumu güçlendirirken birlik içindeki serbest dolaşımı geliştirmiştir. Diğer yandan kendisine doğru yapılmak istenen göçe karşı sınırların korunması ve güçlendirilmesi amacıyla yaptığı düzenleme ve almış olduğu yasal tedbirler yoluyla dış göçü alt seviyede tutmaya çalışmaktadır.

AB İkinci Dünya Savaşı’ndan günümüze kadar süregelen göç politikalarını üç aşamalı bir süreçte değerlendirmiştir. İlk aşama, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra güneydeki ülkelere kuzeydeki sanayileşmiş ülkelere doğru vasıfsız işgücünü oluşturan bir göç hareketliliğinden oluşmaktadır. İkinci evrede kuzey

ölkelerinde vasıfsız işgücünü oluşturan göçmen kitlenin aileleri ile bir arada olma istekleri beraberinde yeni göç hareketliliği yaşanmıştır. Berlin Duvarı'nın yıkılması beraberinde Doğu Bloğu ölkelerinin Batı Bloğu eksenindeki ölkelere doğru göç hareketliliğinin başlamasına zemin hazırlamıştır. Üçüncü aşamada ise, 1973 yılında başlayan petrol krizinin ortaya çıkarmış olduğu ekonomik buhranla birlikte gelen olumsuz iktisadi koşullar doğrultusunda işçi göçmenlere bakış değişmiş ve onlar, sosyal düzeni tehlikeye sokan kişiler olarak görölmeye başlanmıştır (ORSAM, 2012: 11-12).

Bu algının sonucu olarak AB 1970'li yıllardan itibaren göç ve sığınma politikalarını göçmenlere yönelik güvenlik endişesi doğrultusunda oluşturmaya başlamıştır. Bu güvenlik endişesi nedeniyle 1975 yılında Avrupa Konseyi Roma Zirvesi sonrasında Trevi Grup adıyla yasa dışı göç konusunda işlev sağlayacak bir örgüt kurulmuştur. 1993' te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşmasıyla Trevi Grup Avrupa Birliği'nin adalet ve içişlerine uyumlu hale getirilmiştir. 1997'de imzalanan ve 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşmasıyla birlikte AB'nin "özgürlük, güvenlik ve adalet" alanında Antlaşmaya "serbest hareket, göç ve iltica konuları" eklenmiş ve Schengen Sözleşmesiyle birlikte ırk ve etnik kimlik nedeni ile ayrımcılık yapılmasına karşı hukuki yaptırım yolu açılmıştır (ORSAM, 2012: 12).

AB'nin bütünleşmesi ve vatandaşlık kavramının temelini oluşturan serbest dolaşım kavramı, üye ölkeler arasındaki iç sınırların kaldırılması, dış sınırlarda alınan önlemlerin gelişmesi zorunluluğunu getirmiştir. Bu açıdan Tampere (1995-2005) ve Sevilla (2002) Zirvelerinde üye devletlerdeki ilgili yasal çerçevenin ortak standartlarda uyumlaştırılması hedeflenmiştir. Söz konusu müktesebat ve politikaların adaylık sürecindeki ölkeler tarafından kabul edilmesi kararlaştırılmıştır (Göç Strateji Belgesi). Tampere Zirvesi ile "ortak sığınma sistemini oluşturulması AB dış sınırlarını korunması, yasa dışı girişlerin engellenmesi, dış sınırlardan gelecek kişilere tanınacak uluslararası koruma türlerine yönelik ortak asgari standartların belirlenmesi" politika kapsamında yer almaktadır (Keskin ve Öztaş: 64). Lahey Zirvesi'nde Tampere'de üzerinde anlaşılan temel göç politikası konularında mutabık kalınmıştır. Mutabık kalınan konuların yanı sıra yasa dışı göç ile mücadele doğrultusunda göçmenlerin menşe ölkelere iadesi ve sınır güvenliği alanında iş birliği sağlamak adına AB Üye Devletlerinin Dış Sınırlarında Operasyonel İşbirliği Yönetimi Kurumu (the European Agency for the Management of Operational

Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – FRONTEX) için fon kurulması karara bağlanmıştır (ORSAM, 2012: 13). AB tarafından finanse edilen FRONTEX 2005 tarihinde faaliyete başlamıştır. Schengen serbest dolaşım sitemi, Avrupa sınırların korunması ve daha etkin denetim sağlanabilmesi için yasa dışı göçü engellemeyi hedefleyen önemli bir AB kuruluşu olmuştur (FRONTEX).

Avrupa küresel göç hareketleri kısaca değerlendirildiğinde göçün kontrollü gerçekleşebilmesi adına kendi içinde üç aşamadan geçtiği genel itibarıyla görülmektedir. İlk aşamanın iki dünya savaşı arasında yer alan süreç olduğu ve çok taraflı anlaşmalar neticesinde mülteci hareketlerini düzenlemek adına 1951 yılında Cenevre Sözleşmesinin kabulü ile başladığı söylenmektedir. İkinci aşamada göç hukuku, uluslararası insan hakları ve uluslararası kamu hukukunu geliştirmek esas alınmıştır. Üçüncü aşamada göç kavramına, resmi olmayan ağlar ve bölgesel dayanışma süreçlerine ağırlık verilmiştir. Küresel Göç ve Kalkınma Fonları, Uluslararası Göç Örgütü ve FRONTEX gibi aktif kuruluşlar oluşturulmuştur (Kara ve Kara, 2015: 5).

AB sınırlarının netlik kazandığı bu son süreçte sınırların güçlendirilerek yasa dışı göçü engellemek yerine göç hareketi başlamadan engellemenin yollarının arandığı görülmektedir. AB dışında üçüncü ülkelerin sınırları içerisinde mülteci kamplarının kurulması ve mültecilerin durumları sonuçlanana kadar bu ülkelerdeki mülteci kamplarına yerleştirilmeleri uygun görülmektedir. Bu durum AB’nin göç politikalarını oluştururken ulus devlet sınırlarının dışına çıkıldığını göstermekle birlikte üçüncü ülkelerle yapılan anlaşmalar ile AB’nin başka ülkelerin sınırları içerisinde göç ile mücadele politikası uyguladığını da göstermektedir (Öztürk, 2014: 109). AB’nin göçmenlere yönelik politikalarını sürdürme isteği, sadece AB’ye üye ülkelerin değil, üyelik sürecindeki Türkiye gibi ülkelerin de ulusal sınırları içerisinde kendisini göstermektedir. Türkiye AB açısından AB’nin sürdürmek istediği göç politikaları için önemli bir köprü görevi üstlenmektedir. AB’nin sınırlarının genişlemesi ile birlikte aday üye konumundaki ülkelerin uymak zorunda oldukları göç yönetim kuralları bulunmaktadır. Bu durum doğrultusunda bundan sonraki başlıkta Türkiye’de göç ve göç politikaları ile ilgili gelişmelerin AB’nin göç politikaları için belirlemiş olduğu standartlara uyumlu hale gelmesi sürecini kapsayan bir inceleme hedeflenmektedir.

3. TÜRKİYE’DE 2003 YILI ÖNCESİ UYGULANAN GÖÇ HUKUKU

Türkiye coğrafyası itibarıyla göç hareketlerinden etkilenen önemli bir geçiş noktasıdır. Türkiye’nin kendisine yönelen kitlesel göç hareketlerine karşı izlediği politikalar süreç içerisinde değişiklik göstermiştir. Cumhuriyet dönemi ile birlikte 1923-1950’li yıllar arasında merkezîyetçi ulus devlet kurma çabaları ve milli kimlik oluşturma gayesi ilk dönemlerde göç politikalarında belirleyici bir rol oynamaktadır. Müslüman olmayan nüfusun özellikle 1915 yılında başlayan “Ermenilerin Tehciri” ve 1923 Lozan Antlaşması gereği “Nüfus Mübadelesi” ile Rumların Anadolu dışına gitmeleri, Balkanlardaki Türklerin bulunduğu coğrafyaya gelmeleri homojen bir yapı oluşturma politikasını kanıtlar niteliktedir (İçduygu, vd., 2014: 53-54).

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında göçmen, sığınmacı ve mülteci olgularıyla ilgili hukuki düzenlemelere bakıldığında ilk düzenlenen belge 14 Haziran 1934 tarihli 2510 sayılı İskan Kanunu’dur. Kanun Türkiye’ye sığınma ve göç amacı ile gelenlerin iskan edilmesi amacıyla çıkarılmıştır. 26 Eylül 2006 yılında 2510 sayılı İskan Kanunu’nun yerini 5543 Sayılı İskan Kanunu almıştır. Söz konusu kanunun 3. maddesinde yer alan “göçmen, serbest göçmen, iskanlı göçmen, münferit göçmen ve toplu göçmen” kavramlarının tanımlanmasında Türk soyu ve kültürüne yakın sığınmacı ve mültecilerin iskan edilmesi konu edilmiştir. Bu açıdan bakıldığında nüfusun homojen yapıya getirilmesi hedeflenmekle birlikte uluslararası tanımlarda yer alan göç kavramından uzak kalınmıştır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: 12-13).

İskan Kanunu dışında kalan yabancıların iş ve işlemleri ise 1950 yılında çıkarılan iki yasayla düzenlenmiştir. İlki, 15 Temmuz 1950 yılında çıkarılan 5682 sayılı Pasaport Kanunudur. Bu kanunla gümrük ve diğer işlemlerin yapılabilmesi için “kanunlar ve milletlerarası anlaşmalarla tespit edilenden başka, Türk vatandaşları ve yabancılar için, ne gibi belgelerin pasaport yerine geçerli kabul edileceği” konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Yine aynı tarihte çıkarılan 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun Türkiye’ye girmesinde herhangi bir sorun bulunmayan ve Pasaport Kanunu’na uygun kayıt ve şartları sağlayan yabancıların Türkiye’de ikamet ve seyahat etme haklarını düzenlemektedir.

Bu dönemde meydana gelen bir diğer olay Türkiye’nin coğrafi yakınlığı bulunan ülkelerde iç karışıklık, rejim değişikliği gibi nedenlerle ilk kez Türk ve Müslüman olmayan kişilerin Türkiye’ye göç etmesidir. Türkiye bu süreçte, küresel kuruluşların çıkardığı bir takım belgeler ışığında politika üretmiştir. NATO üyeliği ile başlanan süreçle göç politikaları sosyal, ekonomik ve siyasal açıdan güvenlik esaslı geliştirilmiştir (Demirhan ve Aslan, 2015: 38). Türkiye uluslararası hukukta 28 Temmuz 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi’nde yer alan “mülteci” kavramını 31 Ocak 1967 tarihli protokol ile kabul etmiştir. Protokolün 1. maddesinde mülteci kavramı;

1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanma istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır şeklinde tanımlanmıştır (ORSAM, 2012: 18).

Türkiye protokolün 7. maddesinde bulunan “çekince ve duyurular” kısmından yararlanarak coğrafi sınırlama ilkesi gereği Avrupa Konseyi üyesi ve eski Sovyetler Birliği’nde bulunan ülkelere gelenleri mülteci olarak kabul etmiştir. Böylece mülteci hareketlerinin yoğunlukla gerçekleştiği Asya, Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerinin iltica başvurusuna karşı güvenlik esaslı politika gerçekleştirmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 23).

1980 sonrasındaki süreçte Türkiye’nin karşılaştığı göç türünde yaşanan değişimler Soğuk Savaş döneminin bitmesiyle birlikte eski göç politikalarının yetersiz kaldığını göstermektedir. Gelişmelere bakıldığında iki kutuplu dünya sisteminin kalkmasıyla birlikte ulus devletler daha özgür hareket alanı bulmuş, küreselleşme sonucu insan hareketliliğinde artış görülmüştür. Siyasi kargaşalar ve ekonomik dönüşümler nedeniyle Türkiye’ye yönelen göçler olduğu gibi sosyalist sistemlerin çökmesi sonucu iş bulmak için gelenler de olmuştur. Üçüncü dönem olarak nitelendirilen dönemde dikkat edilmesi gereken, göçü gerçekleştirenlerin Türk ve Müslüman olmayanlardan oluştuğudur. Yabancıların göçü ile “modernite, küreselleşme, ulus devlet ve uluslararası göç ilişkilerinin günümüzdeki konumu” görülmektedir (İçduygu vd., 2014: 57-58). AB ülkeleri ve gelişmiş birçok ülke bu

göç eylemlerini sınırlandırmak ve kontrol altına almak adına göç politikalarını güvenlik eksenli oluşturma yoluna gitmiştir. Bu süreç içerisinde Türkiye'nin AB'ne üyelik başvurusunun 14 Nisan 1987 yılında kabul edilmesiyle birlikte Türkiye AB'yle uyumlu göç politikalarına yer vermiş, kendi yasal ve idari yapısını yeniden biçimlendirmiştir (AB Bakanlığı).

Avrupa Birliği uyum sürecinin etkisiyle birlikte Türkiye'de göç alanında politika üretme süreçlerinin uluslararası göç ve sığınma hareketlerine uygun şekilde düzenlendiği görülmektedir. Türkiye 30 Kasım 1994 tarihli "Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" ile Avrupa dışından gelenlere de Cenevre Sözleşmesi'nde geçerli olan uluslararası koruma ve geri göndermeme hükümlerinin mültecilerde uygulandığı gibi sığınmacılarda da uygulanacağını onaylamıştır (ORSAM, 2012: 19). Bu imkanlardan yararlanmak isteyen çok sayıda insan olması nedeniyle 1998 ve 2006 yıllarında "İltica Yönetmeliği" güncellenmiştir. Bu düzenlemelerin yanı sıra farklı kanunlarla göç alanında kısmi düzenlemelere gidildiği görülmekle birlikte genel olarak idari düzenlemelerle mevzuat eksiklikleri giderilmeye çalışılmıştır. Türkiye'nin göç ve uluslararası koruma alanını düzenleyen hukuki, fiziki ve kurumsal yapılanma açısından ihtiyaçlarını karşılamak ve Avrupa Birliği müktesebatlarıyla uyumu sağlayabilmek açısından 2013 yılında yürürlüğe giren 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'na kadar bu yönetmelikle göç politikası yürütülmeye çalışılmıştır (Demirhan ve Aslan, 2015: 40).

4. TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ MÜKTESEBATINA UYUMU

Türkiye'nin göç politikalarını çok düzlemli uluslararası bir zeminde yürütme isteği AB ile gerçekleşen müzakereler sonucunda resmiyet kazanmıştır. AB'nin "24. Fasil" kapsamında gerçekleştirildiği politikalar, Birliği "adalet, özgürlük ve güvenlik" alanında korumayı ve geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçlar çerçevesinde üye devletlerin veya üyeliğe aday ülkelerin "sınır kontrolü, vizeler, dış göç, sığınma, polis işbirliği, organize suçlar ve terörizmle mücadele, gümrük işbirliği ve cezai ve sivil konularda adli işbirliği" alanlarında gerekli standartlara sahip kanunları uygulayabilecek kurumları ve diğer ilgili organların uyum içerisinde çalışmasını sağlayan idari birimleri oluşturmaları gerekmektedir (AB Bakanlığı, 24. Fasil: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik).

AB müzakere süreciyle birlikte uyumlaştırılmak istenilen politikaların güvenlik ve dışsallaştırmaya dayalı bir eksen içerisinde oluşturulduğu görülmektedir. Bu belgelere yansıyan politikalar ile yabancılar ve iltica konusunda AB müktesebatına uyumlaştırılması açısından teknik ve kurumsal altyapının kurulması, sınır yönetiminde benzer yaklaşımların uygulanması esas alınmıştır. Bu kapsamda ilk belge olarak Türkiye tarafından 2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi imzalanmıştır. Bu belge kısa vadede “yasa dışı göçün önlenmesine ve mücadele edilmesine yönelik olarak AB müktesebatı ve iyi uygulamaları ile uyumlu bir sınır yönetimi geliştirmeyi, Avrupa Topluluğu ile geri kabul anlaşmasının kısa zamanda sonuçlandırılmasını” hedeflemektedir (DPT, 2003: 15). Orta vadede ise, “1951 Cenevre Sözleşmesi’ne getirilen coğrafi çekincelerin kaldırılması da dahil, AB Müktesebatı ile iltica başvurularının incelenmeye alınması ve değerlendirilmesi, sistemin güçlendirilmesi, sığınmacılar ve mülteciler için barınma ve sosyal destek sağlanması” amaçlanmıştır (DPT, 2003: 21).

Bu amaçlar çerçevesinde Türkiye’de sınırlar, göç ve iltica alanlarında genel bir strateji oluşturabilmek için Nisan 2003’te “Türkiye’de Dış Sınırların Korunmasına İlişkin Strateji Belgesi”, Ekim 2003’te “Türkiye’nin AB’ye Katılım Sürecinde İltica Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalara İlişkin Strateji Belgesi (İltica Strateji Belgesi)” aynı tarihte “Türkiye Göç Yönetimi Eylem Planına Katkı Sağlayacak Strateji Belgesi (Göç Strateji Belgesi)” hazırlanmıştır. AB Topluluk Müktesebatı’nın benimsenmesine ilişkin 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 Sayılı Resmi Gazete’de Türkiye Ulusal Programı yayınlanmıştır. Programın “İltica Alanında AB Mevzuatına Uyumun Başlatılması ve İltica Alanında Kapasitenin Geliştirilmesi” başlığında

“2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi’nde İltica alanında AB Mevzuatına uyumun başlatılması öncelik olarak belirlenerek başta mülteciler için konaklama ve sosyal destek mekanizmalarının geliştirilmesi çalışmalarının sürdürülmesi olmak üzere, bu alandaki idari teknik kapasitenin geliştirilmesi öngörülmüştür. Taslak İltica Yasası’nın yürürlüğe girmesini takiben, ilgili alanda idari düzenlemeler çıkarılarak, bu alanda başlatılan AB Mevzuatı ile uyum çalışmalarına devam edilecektir” taahhüdü yer almaktadır (Türkiye Ulusal Eylem Planı, 2003: 4).

Bu çalışmalar kapsamında 2004 yılı sonunda İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı hazırlanarak 25 Mart 2005’te kabul edilmiştir. Ulusal Program, 2008’de güncellenerek iltica göç

ve entegre sınır yönetimi alanında hedefleri gerçekleştirmek ve yasal altyapıyı oluşturmak üzere “İçişler Bakanlığı’nda İltica Göç ve Entegre Sınır Yönetimi” adıyla 2008 yılında iki büro kurulmuştur. (ORSAM, 2012: 21).

AB Müktesebatıyla uyumlaşma sürecinde sınır kontrolü ve yabancılar konusu üzerinde yoğun olarak durulduğu görülmektedir. AB kaçak göçü engellemek amacıyla Türkiye’ye teknik ve maddi anlamda destek sağlayarak sınırlarını kontrol etmesinde yardımcı olmaktadır (Demirhan ve Arslan, 2015: 42).

Bu konuda yapılan son kapsamlı düzenleme 11 Nisan 2013 tarihinde yürürlüğe giren, insan hakları temelinde düzenlenen, “Göç İdaresi” ve “Göç Politikaları Kurulu” gibi idari kurumları içerisinde barındıran 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’dur.

5. ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM ÖRNEĞİ OLARAK GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı’nın “iltica” başlığı altında AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusuna Türkiye’nin de katkı sağlayacağı taahhüt altına alınmıştır. Bu taahhüt doğrultusunda 2003 yılında Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecinde İltica Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalara İlişkin Strateji Belgesi² hazırlanmıştır. Bu belge ile AB müktesebatına uyum çalışmalarının sürdürülmesi, iltica alanında görev yapacak ihtisas kurumunun yapılandırılması (idari yapılanması, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi) öngörülmektedir. Bu taahhütler ışığında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü³, 2013 yılında çıkarılan 6458 sayılı kanunla⁴ “yabancıların göç ile

² Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecinde İltica Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalara İlişkin Strateji Belgesi, http://www.goc.gov.tr/icerik6/iltica-strateji_belgesi_327_344_696_icerik (Erişim Tarihi: 28.12.2017).

³ Müdürlüğün teşkilat şeması için bkz. EK.

⁴ Genel müdürlüğün görev yetkileri şunlardır: “Göç alanına ilişkin mevzuatın ve idari kapasitenin geliştirilmesi, politika ve stratejilerin belirlenmesi konularında çalışmalar yürütmek ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilerin uygulanmasını izlemek ve koordine etmek; b) Göç Politikaları Kurulunun sekreteryası hizmetlerini yürütmek, kurul kararlarının uygulanmasını takip etmek; c) göçle ilgili iş ve işlemleri yürütmek; ç) 19/9/2006 tarihli ve 5543 sayılı İskan Kanununda Bakanlığa verilen görevleri yürütmek; d) İnsan ticareti mağdurlarının korunmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek; e) Türkiye’de bulunan vatansız kişileri tespit etmek ve bu kişilerle ilgili iş ve işlemleri yürütmek; f) uyum süreçlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek; g) geçici korumaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek; ğ) düzensiz göçle mücadele edilebilmesi amacıyla kolluk birimleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, tedbirler geliştirmek, alınan tedbirlerin uygulanmasını takip etmek; h) kamu kurum ve kuruluşlarının göç alanına yönelik faaliyetlerinin programlanmasına yardımcı olmak” (6458 sayılı Kanun, m.104.).

ilgili işlemlerini” yürütmek üzere İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak kurulmuştur. İçişleri Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün, Türkiye’de yönetim tarzı yapılanmalardan biri olarak örgütlendiği söylenebilir. Bu örgütlenmenin göstergelerinden biri, müdürlüğün temel değerleri arasında yönetişimin de temelini oluşturan “katılımcı yönetim anlayışı, tutarlılık ve öngörülebilirlik, hesap verebilirlik ve şeffaflık” (2016 Faaliyet Raporu, 2017: 161) ilkelerinin yer almasıdır. Müdürlük, bu ilkelerin yanı sıra görev alanına giren politikaları belirlemek amacıyla uluslararası kuruluşlar ve STK’larla işbirliği⁵ yapmaya yetkili kılınarak aktörler bazında da yönetişimi çağırıştırılmıştır.

Söz konusu yönetim ilkelerini kendi kuruluş felsefesinin temeline oturtan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, merkez teşkilatı bünyesinde oluşturduğu Göç Politikaları Kurulu ile bu yönetim ilkelerini hayata geçirmiştir. Göç Politikaları Kurulu, her yıl en az bir kez toplanma sorumluluğu olan, Türkiye’deki göç politikalarını ve bunlara ilişkin belgeleri hazırlamak, yabancıların ikamet ve iskanına ilişkin koşulları belirlemek ve göç konusunda kamu kurumları arasında eşgüdümü sağlamak ile görevlidir.⁶ Bu görevleri yerine getirecek olan Göç Politikaları Kurulu’nun üyeleri şunlardır:

- İçişleri Bakanı
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı müsteşarı,
- Avrupa Birliği müsteşarı,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik müsteşarı,
- Dışişleri müsteşarı,
- Kültür ve Turizm müsteşarı,

⁵ İlgili düzenleme şöyledir: “Genel Müdürlük, görevleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla yetkilidir” 6458 sayılı Kanun, m. 104/2.

⁶ Göç Politikaları Kurulu’nun görevleri şunlardır: “a) Türkiye’nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulanmasını takip etmek; b) göç alanında strateji belgeleri ile program ve uygulama belgelerini hazırlamak; c) kitlesel akın durumunda uygulanacak yöntem ve tedbirleri belirlemek; ç) insani mülâhazalarla toplu halde Türkiye’ye kabul edilecek yabancılar ile bu yabancıların ülkeye giriş ve ülkede kalışlarıyla ilgili usul ve esasları belirlemek; d) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın önerileri çerçevesinde, Türkiye’nin yabancı işgücü ihtiyacına ilişkin esasları belirlemek; e) yabancılara verilecek uzun dönem ikamet iznine ilişkin şartları belirlemek; f) göç alanında görev yapan kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanmasına yönelik kararlar almak” 6458 sayılı Kanun, m.105/3.

- Maliye Bakanlığı müsteşarı,
- Millî Eğitim Bakanlığı müsteşarı,
- Sağlık Bakanlığı müsteşarı
- Ulaştırma Bakanlığı müsteşarı,
- Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı müsteşarı,
- Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı
- Göç İdaresi Genel Müdürü

• Toplantı gündemine göre, konuyla ilgili bakanlık, ulusal veya uluslararası diğer kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri toplantıya davet edilebilir (6548 sayılı Kanun, m.105/1).

6548 sayılı Kanun'un 105/1 maddesinin son satırında konuyla ilgili aktörlerin toplantıya davet edilebilmesinin düzenlenmiş olması, yönetişimin fiilen harekete geçmesinin hukuki altyapısını oluşturmuştur.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü içinde Göç Politikaları Kurulu'nun yanı sıra sürekli oluşturulan kurullar da yine müdürlüğün temel yönetim felsefesi (yönetişim) çerçevesinde örgütlenmiştir. Bu kurullardan Göç Danışma Kurulu, kamu temsilcilerinin yanı sıra, göç alanında çalışma yapan beş sivil toplum kuruluşu temsilcisinden oluşur (6548 sayılı Kanun, m.114). Diğer bir sürekli kurul olan Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu'nun da toplantılarına STK'ları ve konuyla ilgili uzmanları çağırabileceği düzenlenmiştir (6548 sayılı Kanun, m.116/2).

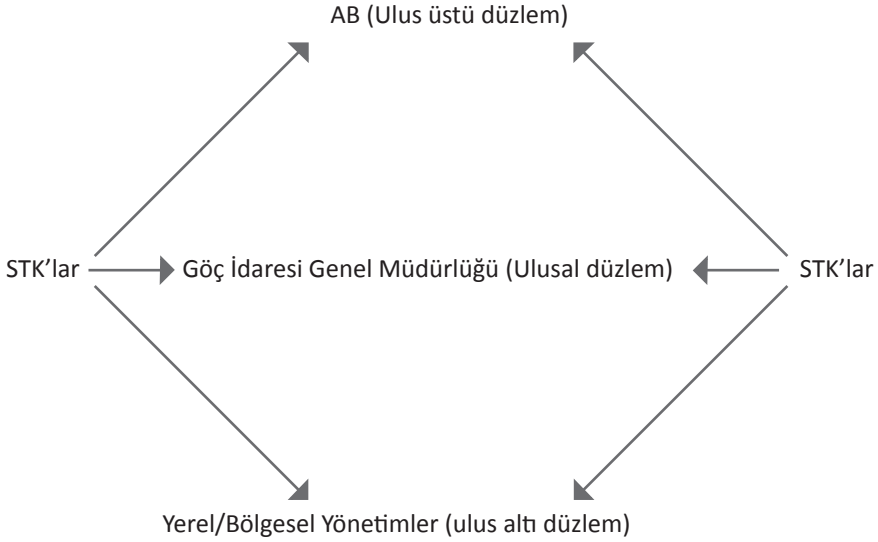
Bu düzenlemelerle 2013 öncesi ve 2013 sonrası göç yönetimi temel aktörler bazında aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo 1. 2013 Öncesi ve 2013 Sonrası Göç Yönetimi Temel Aktörleri

	İLGİLİ KURUM	AKTÖRLERİN YAPISI
2013 ÖNCESİ	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü)	Kamu
2013 SONRASI	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı İçişleri Bakanlığı (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü)	Kamu+Özel Sektör+STK

Yasal olarak yönetişimin hayata geçmesi gereken Göç Politikaları Kurulu, 2017 yılı içerisinde 15 Şubat, 26 Nisan, 16 Kasım ve 28 Aralık tarihlerinde toplantı yapmış fakat kamu temsilcileri dışında bir katılım gerçekleştirilmemiştir. Söz konusu toplantılara Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri, İçişleri, Kültür ve Turizm, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlıkları müsteşarları ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdürü, Kalkınma Bakanlığı ile Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarları, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı, Emniyet Genel Müdürü ve Jandarma Genel Komutanı, Türk Kızılayı Genel Müdürü katılmıştır. Yönetişimin uygulama alanı bulacağı diğer bir kurul ise Göç Danışma Kurulu olmakla birlikte, bu kurul, yasal düzenlemenin üzerinden 4 yıl geçmiş olmasına rağmen hala oluşturulamamıştır (BİMER, 2018). Bu iki gerçeklik, yasal olarak altyapısı oluşturulmuş olan yönetişimin uygulamada sekteye uğradığını göstermektedir.

6548 sayılı Kanun ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kurulması, iki açıdan önemlidir. Bunlardan biri, bu müdürlüğün kurulması ile AB’ye üyelik çerçevesinde Türkiye’nin göç konusunda üstüne düşeni gerçekleştirme aracı olarak bir örgütsel yapıya kavuşmuş olmasıdır. Diğerisi ise, çok düzlemli yönetişimin hayata geçebilmesi için gerekli ara kademe olan ulus devlet düzeyinde örgütlenmenin gerçekleşmiş olmasıdır. Bu örgütlenme ile bir yandan çok düzlemli yönetişimin ulus devlet düzlemi oluşurken ona verilen yetkiler çerçevesinde diğer yandan da ulus altı aktörlerin politika belirlenmesinde söz sahibi kılınmasının yolu açılmıştır. Bu durum Göç İdaresi Genel Müdürlüğü özelinde şema 1’deki gibi ifade edilebilir:

Şema 1. Türkiye’de Çok Düzlemli Göç Yönetişi

Şekil 1’de de görüldüğü üzere Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kurulması ile politika saptama ve uygulama açısından ulus üstü, ulus ve ulus altı düzeyler “dikey” etkileşimi sağlarken; yasal düzenlemelerle STK ve yerel yönetimlerin kararlara katılımı öngörülerek “yatay” etkileşim sağlanmış ve Türkiye’de çok düzeyli göç yönetişimi “yasal” olarak hayata geçirilmiştir.

6. GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ SWOT ANALİZİ

Küreselleşmeyle birlikte dünya genelinde yaşanan değişimler, bilginin değerlendirilmesi, teknolojinin hayatın her alanında kullanılır olması gibi nedenlerle ülkeler, kurum ve kuruluşlar bu değişimlere ayak uydurmaya önem göstermektedir. Bu tür organizasyonların durum değerlendirmesi yaparak verimliliklerini ve performanslarını arttırabilmek adına değişen faktörlere göre stratejik yönetim anlayışlarına önem vermeye başladıkları görülmektedir. Örgütlerin iç yapısı ve dış çevresi bakımından nerede durduğunu gösteren stratejik yönetim süreci, her kuruluşta farklı metotlarla uygulanmaktadır (Aksu, 2002:63).

Örgütün mevcut durumunun göz önünde bulundurularak rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla bütünüyle incelenmesi, çevresiyle uyumlaştırılması, faaliyetlerinin planlanması ve gerekli kaynakların düzenlenmesi uygun

stratejilerin belirlenmesi ile gerçekleştirilebilir (Dinçer; 1998:19). Bu açıdan bakıldığında stratejik yönetim; stratejilerin planlanmasında araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçme süreçleri ile planlanan stratejilerin uygulanabilmesi adına işletmenin kendi içinde tedbirler alarak devam etmesi ve yapılan çalışmaların kontrol edilerek değerlendirilmesine bağlıdır (Dinçer, 1998: 35).

Stratejik yönetimde örgütün misyon ve vizyonu tanımlandıktan sonra SWOT analizi yapılarak örgütün kapasitesi saptanır (Sharfitz vd.; 2017: 328) Kamu yönetiminde 1980’li yılların bir ürünü olarak stratejik yönetim, örgütün gelecekte ulaşmayı istediği noktayı ve bu noktaya nasıl/hangi araçlarla ulaşacağını tespit etmeye yönelik bir yönetim yaklaşımıdır (Aktan:2).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9. maddesi⁷ gereğince katılımcı bir şekilde stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. Kurumlar stratejik planlarını hazırlarken SWOT analizi yaparak geleceğe yönelik olarak uygulayacakları stratejilerini belirleyebilirler. SWOT analizi, yönetsel strateji formülasyonu ve karar vermenin alt yapısını oluşturur. Bu analiz gerçekleştirilerek örgütün stratejilerini ve başarısını etkileme potansiyeli olan etkenleri belirleme açısından önemli bir araçtır (Picton ve Wright, 1998: 102). SWOT, üstünlük - zayıflık - fırsat ve tehdit kelimelerinin İngilizce baş harflerinin (strengths - weaknesses - opportunities- threats) kısaltmasıdır. SWOT Analizi, örgütün iç yapısını ve çevresini inceleyerek güçlü ve zayıf yönlerini, fırsat ve tehditleri ortaya koymaktır. Bu analiz, dönem dönem tekrarlanarak değişikliklere kurumun uyum sağlaması ve gözden kaçırılan noktaların düzeltilmesi sağlanır (Ülgen ve Mirze, 2010: 160).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü SWOT analizini, iç ve dış paydaşlar üzerinden yapmıştır. İç paydaş olarak göç idaresinde çalışanlar yönetici ve yönetilenler şeklinde anket çalışmasına tabi tutularak kurum içi fiziksel ve maddi kaynaklar ile kurum kültürünü değerlendirmeye yönelik anket soruları yöneltilmiştir. Dış paydaş olarak da Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün faaliyetlerinden etkilenen

⁷ Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme : Madde 9- “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadır”. Bkz. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, R.G.: 24.12.2003, 25326.

ve bu kurumu etkileyen kamu kurumları, özel sektör kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları anket çalışmasının kapsamına alınmıştır. Anket çalışmalarının yanı sıra çalıştay ve toplantılar düzenlenerek SWOT matriksi için gerekli bilgi toplanmıştır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2017: 43,44).

Tablo 2. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü SWOT Analizi (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2017: 55-56)

GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER
- GöçNet, E-ikamet, YİMER 157 gibi yeni sistemlerin oluşturularak teknolojinin etkin kullanılması - Genç, dinamik ve yeni fikirlere açık personel yapısına sahip olunması - Kişisel verilerin korunmasına ve bilgi güvenliğinin sağlanmasına büyük önem verilmesi - Etkin bürokratik süreçler için yatay hiyerarşinin benimsenmesi - Göç politikaları ile göç yönetiminde sistematik bir yaklaşımın benimsenmiş olması - Kurumsal kimliği oluşturan öğelerin - dikkat çekici ve geliştirilmeye acık olması - Yurtiçi ve yurtdışı görevlendirmelerin yanı sıra mesleki eğitimler ile mesleki gelişim imkanlarının etkin bir şekilde sunulması - Yaygın bir teşkilat ağının kısa surede tamamlanarak hizmet sunumuna başlaması - Yabancılar sunulan hizmetlerin geliştirilmesi amacıyla çok sayıda çok paydaşlı projelerin etkin biçimde yürütülüyor olması	- Uzman personelin mesleki eğitim ihtiyacının devam etmesi - Personel sayısının yeterli olmaması ve iş yoğunluğu sebebiyle etkin hizmet anlayışının tam olarak sağlanamaması - Kurumsal kültür ve teamüllerin gelişim aşamasında olması - Merkez ve taşra birimleri ile bağlı merkezlerin fiziki kapasitelerinin yetersizliği - İş tanımlarının çıkarılmasına ve görev dağılımının etkin bir şekilde yapılmasına yönelik ihtiyacın devam etmesi - Yapılan çalışmaların kamuoyuna yansıtılmasında yaşanan yetersizlik sebebiyle kamuoyunda tanınırlığının düşük düzeyde olması - Yurtdışı teşkilatlanma çalışmalarının devam ediyor olması - Personelin, stratejik planlama ve yönetim konusunu henüz içselleştirememiş olması - Bilişim altyapısının gelişim aşamasında bulunması

FIRSATLAR	TEHDİTLER
6458 sayılı Kanun ile uluslararası göç yönetiminde kapsamlı ve insan odaklı bir yaklaşımın benimsenmiş olması - Düzensiz Göçle Mücadele konusunda, ilgili birimler ile etkin bir koordinasyonun sağlanması - Genel Müdürlüğün uluslararası kuruluşlarla etkileşiminin güçlü olması ve tüm dünyayı etkileyen göç olgusunun Genel Müdürlüğün önemini artırması - Ülkemizde bulunan yabancı sayısı ile ülkemizin dünyada insani bir duruş sergilemesinde ve örnek bir tablo çizmesinde Genel Müdürlüğümüzün büyük önem taşıması - Göç olgusunun, dinamik bir yapıda güncel bir konu olması sebebiyle gelişime açık olması - Yeni iş alanları oluşturma fırsatı sunan göç hareketlerinin üretime katkı sağlaması ve göç algısındaki değişimin kuruma bakış açısını olumlu etkilemesi - Göç alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının ve akademik çalışmaların artış göstermesi - Ekonomik alanda yaşanan gelişmeler sonucunda ülkemizin hedef ülke olarak görülmesi - Genel Müdürlüğümüzün uluslararası alanda üstlendiği misyon sonucunda AB ve diğer uluslararası fonlardan sağlanan desteğin artış göstermesi	- Yakın coğrafyada yaşanan istikrarsızlıkların ülkemize yönelik muhtemel kitlesel göç hareketlerine sebep olması - Göç konusunda uluslararası hukukun güncel ihtiyaçlara cevap vermemesi - Kamuoyunda göç alanında olumsuz bir algının bulunması - Ülkemizin coğrafi konumu sebebiyle transit ve düzensiz göç baskısı altında bulunması - Göç hareketliliğinin uluslararası siyasi süreçlerden etkilenmesi sebebiyle öngörülebilirliğinin düşük olması - Göç konusunun eğitim, sağlık, güvenlik gibi birçok hizmet alanını etkilemesi nedeniyle politikalar geliştirilmesinde güçlükler ile karşılaşılması - Külfet paylaşımı konusunda uluslararası aktörlerde isteksizlik görülmesi ve yeniden yerleştirmelerin istenilen seviyede olmaması - Ülkemizde bulunan yabancı profiline çeşitliliği sebebiyle uyum faaliyetlerinin yetersiz kalma ihtimali

Kurumun zayıf yönlerinin varlığı onu tehdit edecek yapılanmalara da yol açmaktadır. Kurumun, kendini ve sunduğu olanakları yeterince tanıtamaması bu kurumun yanı sıra “Göç Organizasyon ve Danışmanlık” şirketlerinin⁸ ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Bu şirketler bünyesinde avukatlar ve göç danışmanları

⁸ Kapadokya Danışmanlık, <http://www.kapadokyadanismanlik.com.tr/index.php?func=-ShowNew&ID=39>; TÜRKPERMİT Organizasyon ve Danışmanlık Şirketi bu şirketlere örnek olarak gösterilebilir <http://turkpermit.com.tr/> (01.02.2018).

yabancı kişilerin durumlarını inceleyerek onlara çoğunlukla zorlandıkları “vize işlemleri, dosya hazırlama, randevu, ikamet izni alımı, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa göre para cezası ödeyip çıkan yabancılara giriş yasağı uygulamaları” ve benzeri durumlarda para karşılığı işlem yapmaktadır. Bu işlemler Göç İdaresi tarafından hâlihazırda yapılmaktayken yabancının yasal bilgisinin eksikliğinden kaynaklı olarak göçmenlerin bu şirketlere başvurulduğu söylenebilir. Kuruluşlarının yasal olmasına rağmen yaptıkları eylem ve işlemlerden dolayı bazı özel şirketlerin “bilgi asimetrisi” oluşturup insanları bilgi kirliliği ile çekebilecekleri düşünülmektedir.

Diğer yandan, yabancının Türkiye içi hareketlerinin ağırlıklı olarak ekonomik temelli olduğu görülmektedir. Suriyeli dağılımına bakıldığında İstanbul’un Şanlıurfa, Hatay gibi coğrafi ve kültürel yakınlığı olan illere göre daha çok tercih edilmesinden ekonomik temelli göçlerin yapıldığı çıkarılmaktadır. Kayıt altına alınan nüfusa bakıldığında İstanbul’da 479.555, Şanlıurfa’da 420.532, Hatay’da 384.024, Adana’da 150.795, Bursa’da 106.893 Suriyeli yaşadığı görülmektedir (<http://www.bik.gov.tr/hangi-ilde-ne-kadar-suriyeli-var-iste-il-il-liste/>). Ekonomi ağırlıklı göçlerin gereken önlemler alınmazsa yerel halk tarafından olumlu karşılanmayacağı öngörülmektedir. Bu olumsuzluk karşısında Göç İdaresi’nin krizlerin çözümünde sivil toplum kuruluşlarıyla, istihdamın sağlanarak işsizliğin azaltılmasında ise özel sektörle hareket edebilmesi ekonomik ve sosyal problemlerin çözümüne katkı sağlayabilir.

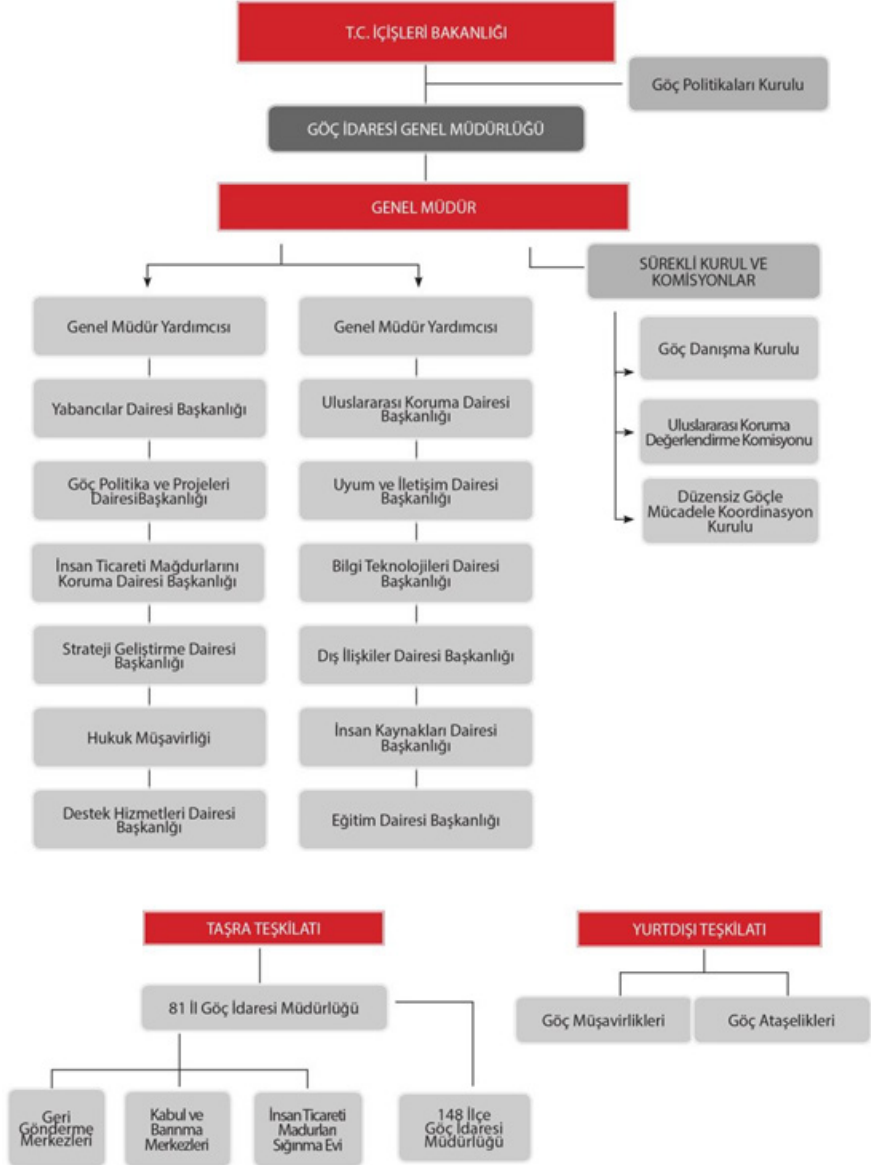
SONUÇ

Türkiye, AB’ye adaylığı gerekçesiyle pek çok politika alanında AB müktesebatına uyum sağlamak zorundadır. Bu politika alanlarından biri de göç konusudur. Türkiye, 2003 yılından itibaren göç ve iltica konusunda AB’ye uyum çerçevesinde stratejiler ve planlar hazırlamış, 2013 yılında da Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Örgütlenmesi ve işleyiş biçimi incelendiği zaman bu kurumun, yönetim tarzı bir yapılanma olduğu görülmektedir. Bu yapılanmayla, göç konusunda ulus devlet düzeyinde yönetim yapılanması gerçekleştirilmiştir. Çok düzlemli yönetimin hayata geçmesi açısından gerekli olan üç düzeyden ikisi bu kurumla tamamlanmış, üçüncü düzey olan ulus altı düzey de Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’ne görev alanına giren konularda yerel yönetimlerle işbirliği yapma yetkisi tanınarak sağlanmıştır. Ortaya çıkan yapılanma ise çok düzlemli göç

yönetişimidir.

Göç yönetişimini hayata geçirmekle yasal olarak yükümlü olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü güçlü yönleri sahipken, yeni yapılanan bir kurum olmasından kaynaklı olarak bir takım eksikliklere de sahiptir. Bu eksiklikleri, kamu yönetimi tarafından bütün göçmenlere eşit mesafede kamu hizmeti sunan bir yapının yanısıra özel sektörde yüksek sosyoekonomik düzeyde sahip olanların daha çok yararlanabileceği danışmanlık şirketlerine alan açmaktadır. Bu durum bir yandan hizmet alımında asimetri yaratabilecekken diğer yandan da yeterli dil ve yasal bilgisi olmayan göçmenlerin istismarı ihtimalini de doğurabilecektir. Bu nedenle Göç İdaresi, belirlenen güçlü-zayıf yönler temelinde fırsat ve tehditler gözönünde bulundurularak stratejilerini belirlemeli hizmet sunum kalitesini ve alanını geliştirmelidir.

EK. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Teşkilat Şeması



KAYNAKÇA

2016 Faaliyet Raporu (2017), Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, http://www.goc.gov.tr/files/files/faaliyet_raporu_020617.pdf (15.06.2017).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, R.G. 24.12.2003, 25326.

5543 Sayılı İskan Kanunu, R.G. 26.09.2006. , S. 26301.

5682 Pasaport Kanunu, R.G. 15.07.1950. , S. 7564.

5683 Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, R.G. 15.07.1950, 7564.

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, R.G.11.04.2013, S.28615.

AB İlişkileri Müdürlüğü, <https://ab.ibb.gov.tr/avrupa-birligi/abnin-tarihcesi> (18.06.2017).

Aksu, Mualla Bilgin (2002), Eğitimde Stratejik Planlama ve Toplam Kalite Yönetimi, Anı Yayıncılık, Ankara.

Aktan, C. Can, Geleceği Kazanmanın Yolu: Stratejik Yönetim, http://moodle.baskent.edu.tr/pluginfile.php/147118/mod_resource/content/2/hafta2_ders_notu.pdf (08.08.2018).

Alsan, Zeki Mesut (2008), “1949 Cenevre Sözleşmeleri”, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/248/2251.pdf> (21.06.2017).

Avrupa Birliği Bakanlığı, 24. Fasıl: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik, http://www.ab.gov.tr/_89.Html (23.06.2017).

Avrupa Birliği Bakanlığı, <http://www.ab.gov.tr/111.html> (23.06.2017).

Bache, Ian (2005), Europeanization and Britain: Towards Multi-Level Governance? <http://aei.pitt.edu/3158/> (12.05.2017).

Bache, Ian (2012), “Multi-Level Governance in the European Union”, Levi-Faur, David (Ed.), The Oxford Handbook of Governance (USA: Oxford University Press): 628-642.

BİMER, 28.12.2017 tarihli ve 1702002593 sayılı bilgi edinme başvurusuna ilişkin

Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığı'nın 11.01.2018 tarih ve 4290 sayılı cevabı.

Demirhan, Yılmaz ve Seyfettin ASLAN (2015, "Türkiye'nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi", Birey ve Toplum Dergisi, 5 (9): 23-62.

Dinçer, Ömer (1998), Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.

European Principles for Public Administration (1999), SIGMA Papers: No. 27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1.

FRONTEX, <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/> (21.06.2017).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2017), Stratejik Plan 2017-2021, T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Teşkilat Şeması, http://www.goc.gov.tr/icerik3/teskilat-semasi_273_274_281 (15.06.2017).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, "Türkiye ve Göç", http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_tasar%C4%B1m_icler.pdf (22.06.2017).

Göç Strateji Belgesi, T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, http://www.goc.gov.tr/icerik3/goc-strateji-belgesi_327_344_694 (20.06.2017).

<http://turkpermit.com.tr/> (01.02.2018).

<http://www.bik.gov.tr/hangi-ilde-ne-kadar-suriyeli-var-iste-il-il-liste/> (03.02.2018).

<http://www.kapadokyadanismanlik.com.tr/index.php?func=ShowNew&ID=39> (01.02.2018).

International Organization For Migration, "Essentials of Migration Management", Volume One: Migration Management Foundation: Migration and History", IOM International Organization for Migration, http://www.rcmvs.org/documentos/IOM_EMM/v1/V1S03_CM.pdf (18.06.2017).

İçduygu, Ahmet, Sema, Erder, Ömer Faruk, Gençkaya (2014), Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023:Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-

Ötesi Dönüşümlere, MireKoç Proje Raporları, İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Derneği.

Kara, Mustafa, Canan Öykü Dönmez, Kara (2015), “Türkiye’de Göç Yönetişimi: Kurumsal Yapı ve İşbirliği”,http://acikerisim.lib.comu.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/COMU/1469/Mustafa_Kara_Makale.pdf?sequence=1&isAllowed=y (22.06.2017).

KESGİN, Selman Salim, Nail, ÖZTAŞ, “Uluslararası İnsan Hareketlerinin Yönetimi ve Göç Politikaları”http://www.kamu.sakarya.edu.tr/sites/kamu.sakarya.edu.tr/file/7Selman_Salim_KESGIN-Nail_OZTAS.pdf (20.06.2017).

Marks, Gary, Liesbet Hooghe ve Kermit Blank (1996), “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”, Journal of Common Market Studies, 34 (3): 341-378.

Okçu, Murat (2005), “Avrupa Yönetisel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim”, Nohutçu, Ahmet ve Asım Balcı (Ed.), Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetimi’nin Yeniden Yapılandırılması-I (İstanbul: Beta Yayınevi): 257-298.

Olsen, Johan P. (2002), “The Many Faces of Europeanization”, Journal of Common Market Studies, 40 (5): 921-952.

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Kalkınma Bakanlığı, Ankara.

ORSAM (2012), Küresel Göç ve AB İle Türkiye’nin Göç Politikalarının Gelişimi, ORSAM Rapor No:123.

Öztürk, Özgür Güneş (2014), “İspanya Göç Politikaları ve Göçmen Hayatlar: İspanya Örneği Türkiye İçin Bir Model Olabilir mi?”, Nüfus Bilim Dergisi, 36: 103-135.

Picton, David ve Sheila Wright (1998), “What is Swot in Strategic Analysis?”, Strategic Change, March-April.

Radaelli, Claudio (2003), “The Europeanization of Public Policy”, Kevin Featherstone ve Claudio M. Radaelli (Ed.), The Politics of Europeanization (Oxford Scholarship).

Shafritz, Jay M., Russell E. W., Borick, Christopher P. (2016), *Introducing Public Administration*, Routledge, London.

Siedentopf, Heinrich ve Benedikt Speer (2003), “The European Administrative Space From A German Administrative Science Perspective”, *International Review of Administrative Sciences* 69 (1): 9–28.

Sloat, Amanda (2002), “An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance: Expectations of Scotland’s Role in Europe”, *Regional and Federal Studies*, 12 (3): 156–180.

Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi (2003), DPT, Ankara.

Türkiye Ulusal Eylem Planı (2003), [www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani\(3\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani(3).pdf) (23.06.217).

Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 94/6169 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, R.G.30.11.1994., S.22127.

Ülgen, Hayri ve Kadri Mirze (2010), *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Beta Yay., İstanbul.



YENİ KAMU YÖNETİMİ “NEREYE?” TÜRKİYE İÇİN ÖNGÖRÜLER

M. Akif ÖZER*

ÖZ

Klasik kamu yönetiminde en dramatik değişim 1970’li yıllarda başlamıştır. Bu dönemde klasik yönetimin mali krizlere, kırsal isyanlara ve hantal bürokrasiye çözüm üretememesi, paradigma değişimini tetiklemiştir. Bu süreçte yönetim pratikleri, değerleri, rolleri ve hacmi ile ilgili anti devletçi düşünceler artmaya başlamıştır. Mevcut yönetim anlayışına ve hâkim paradigmalara güven sarsılmıştır. Bu dönemde klasik kamu yönetimi anlayışına bir tepki olarak ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi gibi yaklaşımlar, sürekli şiddetini artıran hantal kamu sektörüne yönelik eleştiriler üzerine kurulmuştur. Eleştiriler daha çok siyaset teorisi ışığında artmış, tartışma alanlarının odağına demokrasiyi ve eşitliği almıştır. Anayasal demokratik yönetim sisteminde bu kavramların statüleri ve fonksiyonları üzerinde yoğunlaşarak klasik bürokratik anlayışa adeta meydan okunmuştur. Söz konusu bu çıkmaz özellikle gelişmiş ülkelerde Yeni Kamu Yönetimi sonrası yeni anlayışları gündeme getirmiştir. Bunlar arasında; Neo Weberyian Devlet (Neo-Weberian State -NWS), Yeni Kamu Yönetişimi (New Public Governance - NPG), Kamusal Değer Yönetimi (Public Value Management - PVM) ve Dijital Çağ Yönetişimi (Digital Era Governance -DEG) öne çıkan anlayışlar olarak dikkat çekmişlerdir. Bu çalışmada söz konusu yaklaşımları ayrıntılı bir şekilde ele alıp, Türkiye’de YKY anlayışının nasıl bir gelişim gösterdiğini değerlendireceğiz. Önümüzdeki dönemde söz konusu yaklaşımların ülkemizde nasıl gelişim gösterebileceğine dair öngörülerde bulunacağız.

Anahtar Kelimeler: Post Paradigma, Neo Weberyian Devlet, Yeni Kamu Yönetişimi, Kamusal Değer Yönetimi, Dijital Çağ Yönetişimi.

* Prof. Dr., Gazi Ün. İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Böl, ozer@gazi.edu.tr

NEW PUBLIC MANAGEMENT “WHERE?” PROJECTIONS FOR TURKEY

ABSTRACT

The most dramatic change in classical public administration began in the 1970s. In this period, the failure of the classical administration to produce financial crises, rural revolts and cumbersome bureaucracy has triggered a paradigm shift. In this process, anti-statist ideas about management practices, values, roles and volume began to increase. Confidence in current management understanding and dominant paradigms has been shaken. Approaches such as New Public Management, which emerged as a reaction to classical public administration in this period, are based on criticisms of the cumbersome public sector, which increases its persistent violence. Criticisms have increased in the light of political theory and has received democracy and equality to the center of the discussion areas. In the constitutional democratic governance system, by concentrating on the statutes and functions of these concepts, it has been challenged to classical bureaucratic understanding. This impasse brought new insights into post-New Public Management, especially in developed countries. These include; Neo Weberian State, New Public Governance, Public Value Management and Digital Era Governance (DEG) that have attracted attention as outstanding insights. In this study, we will examine the approaches in detail and evaluate how the understanding of NPM is developing in Turkey. In the coming period we will be foreknowledge of how the approach can be developed in our country.

Keywords: Postparadigm, Neo-Weberian State, New Public Governance, Public Value Management, Digital Era Governance.

GİRİŞ

Bilindiği gibi, her ne kadar Bennis gibi birçok yönetim bilimci tarafından böyle olmayacağı öngörülmüşse de, 21. yüzyılın başında, geçmişte olduğu gibi gerek özel gerekse de kamu sektöründe hiyerarşik ve Weber’in öngördüğü şekliyle bürokratik örgütlenmeler varlıklarını sürdürmektedirler. Oysa 1950’li yıllardan itibaren özel sektörün etkin yönetim mekanizmaları bürokrasinin çok daha sert eleştirilmesine yol açmış bunun sonucunda hem özel sektör de hem de kamu sektöründe yeni arayışlar içine girilmiş ve özellikle kamu sektörünün başarısızlık nedenleri aranmaya başlamıştır (Hughes, 1998:56).

Bu dönemde kamu sektörünün tetiklemesiyle başlayan ciddi mali krizlerin arkasından; yönetim pratikleri, değerleri, rolleri ve hacmi ile ilgili anti devletçi düşünceler artmaya başlamıştır. Görülen bu ideolojik ve politik saldırılar çerçevesinde yine “sığınılacak liman kamu bürokrasisi” mali sorunlarının çözümünde önemli bir araç olarak görüldü. Tasarruf ve özelleştirme politikaları ile birlikte rollerin yeniden tanımlanması, ekonomik liberalizasyon ve piyasacılık ile yeni değerlerin ve pratiklerin gündeme gelmesi, birçok ülkenin resmi politikası oldu (Ömürgönülşen, 1997:530). Bu dönemde klasik kamu yönetimi anlayışına bir tepki olarak ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) gibi yaklaşımlar, sürekli şiddetini artıran hantal kamu sektörüne yönelik eleştiriler üzerine kurulmuştu (Lane, 2000:3). Eleştiriler daha çok siyaset teorisi ışığında artmış, tartışma alanlarının odağına demokrasiyi ve eşitliği almıştır. Anayasal demokratik yönetim sisteminde bu kavramların statüleri ve fonksiyonları üzerinde yoğunlaşarak (Waldo, 1984:VI) klasik bürokratik anlayışa adeta meydan okunmuştur.

Birçok batılı devlet, yönetim yapılarını ve süreçlerini yeniden yapılandırmaya başlamış, bu reformlar kamu yönetiminde devrimsel değişiklik olarak nitelendirilmiş ve yüzyıla damgasını vuran Weberyen bürokrasi modelinden KYK modeline dönük paradigma değişikliğini içermiştir (Martin, 1998:319). Bu süreçte ekonomi teorileri (kamu tercihi, sorumluluk, işlem/maliyet teorisi) kamu sektörüne yönelik saldırılarda, politik ve ideolojik bir alt yapı hazırlamışlar, yeni alternatifler geliştirmişler ve piyasanın çözümlerini gündeme getirmişlerdir. Bunların sonucunda ekonomik düşünce, kamu sektöründe geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini almaya başlamıştır. Küresel dünya ekonomisinde 1990’larda görülen neo liberal gelişmeler ise bu durumu pekiştirmiştir (Lane,

2000:3).

Klasik anlayışa yöneltlen eleştiriler, devletin eski sınırlarına dönmesine yönelik girişimleri artırmış bu durum ise bazı kamu hizmetlerinin görülmesinde önemli sorunlara yol açmıştır. Daha az kaynakla daha etkin kamu hizmeti sunma fonksiyonu zorlaşmış, bu süreçte kamu hizmetlerinin vergilerle finansmanı öngörülmuş, reformların teknik yönü, verimliliği ve etkinliği tekrar gündeme gelmiştir (Ömürgönülşen, 1997:529). Bu dönemde ayrıca oldukça yoğun bir uluslararası gündem, bürokrasinin uygulama ve pratiğini etkilemiştir. Çözüm bulunamayan sorunlar karşısında kamu yöneticileri “global köyün” daha da ötesinde nerede yaşanabileceğini sorgulamaya başlamışlardır. Kamu ve özel sektörün birbirinden bağımsız olduğunun anlaşılmasından beri ve yönetim tekniklerinin kamu sektöründe rekabeti artırmasından dolayı görülen fonksiyonel değişim, kamu sektöründe yönetim fonksiyonunu etkilemiştir. Yerel ve esnek yönetim yapıları burada hâkim örgüt yapıları durumuna gelmiş, bu görüşlerin yayılması ve bilgi teknolojisinin etkisiyle ulusal sınırlar hızla yapaylaşmaya başlamıştır. Bu gelişmeler karşısında klâsik kamu yönetimi ve bürokrasi anlayışı eski model olarak kabul edilirse, Yeni Kamu Yönetimi (YKY-NPM) anlayışı; onların yerini alan, reformdan çok kamu sektöründe ve onun toplumla ve hükümetle olan ilişkilerinde bir dönüşümü ifade eden (Hughes, 1998:59) bir paradigma değişimi olarak karşımıza çıkmıştır. Ancak bu durum 2000’li yıllarla beraber değişmeye başlamıştır. Bu süreçte YKY’nin uygulamadan kaynaklanan çıkmazlarına karşı alternatif yeni tartışmalar gündeme geldi. Özellikle yeni kamu yönetimi yaklaşımının müşteri odaklı bakış açısı fazlasıyla eleştirildi. Yeni kamu hizmeti yaklaşımıyla beraber özellikle gelişmiş ülkelerde yeni kamu yönetimi uygulamalarının sonlandığı yorumları yapıldı.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışını savunanlar, bu anlayışın tasarruf yönüne özellikle vurgu yapıyorlardı. Yeni dönemde bu şekilde düşünenler hatta YKY’yi yeniden hayata geçirmek isteyenler olacaktır. Çünkü onlar bu yaklaşımın sadece tasarruf edilmesi gereken paradan tasarruf sağladığını düşünüyorlardı (Drechsler, 2009/b:20). Bu durum ise doğal olarak klasik devlet yönetimi anlayışı ile bağdaşmıyordu. Söz konusu bu çıkmaz özellikle gelişmiş ülkelerde YKY sonrası yeni anlayışları gündeme getirmiştir. Bunlar arasında; Neo Weberyân Devlet (Neo-Weberian State -NWS), Yeni Kamu Yönetişimi (New Public Governance

- NPG), Kamusal Değer Yönetimi (Public Value Management - PVM) ve Dijital Çağ Yönetişimi (Digital Era Governance -DEG) öne çıkan anlayışlar olarak dikkat çekiyorlar. Bu çalışmada söz konusu yaklaşımları ayrıntılı bir şekilde ele alıp, Türkiye’de YKY anlayışının nasıl bir gelişim gösterdiğini değerlendireceğiz. Önümüzdeki dönemde söz konusu yaklaşımların ülkemizde nasıl gelişim gösterebileceğine dair öngörülerde bulunacağız.

1. NEO WEBERYAN DEVLET (Neo-Weberian State)

Bilindiği gibi klasik bürokrasi anlayışını kuramlaştıran kişi Max Weber olduğundan, bu yaklaşım literatürde Weberyen Devlet Modeli olarak adlandırılır. 1864–1920 yılları arasında yaşayan Max Weber, Alman geleneğine göre yetişmiş, başta sosyoloji olmak üzere, tarih, iktisat gibi çeşitli disiplinlere önemli katkılarda bulunmuş saygın bir yönetim gurusudur. En tanınmış eseri, “Protestan Ahlâkı ve Kapitalizmin Esprisi” olsa da bürokrasi konusunda yaptığı incelemelerle özellikle klâsik yönetim teorisinin gelişimine önemli katkılarda bulunmuştur (Dereli, 1981:8). Weber bu modelini oluştururken, ileri sanayi aşamasında bulunan toplumların kamu bürokrasilerini gözlemiş ve bunlardan etkilenmiştir (Heper, 1980:5). Özellikle tarihsel ve karşılaştırmalı bir bakış açısı ile Avrupa’da meydana gelen değişimi analiz etmiş, eski organizasyon yapılarının geçmişte kırsal ve geleneksel bir toplumun ihtiyaçlarını karşılamada yeterli olmalarına rağmen, sanayileşen ve modernleşen Batı dünyası için artık başarı sağlayamayacakları kanısına varmıştır. Bu eski yapılar, yerlerini Weber’in bürokrasi ismini verdiği yeni organizasyon tiplerine bırakmaya başlamıştır. Weber devlet dairelerinin özelliklerini inceleyerek bürokrasi ile ilgili genel sonuçlara varmıştır (Dereli, 1981:9). Bu sonuçlara ulaşırken Prusya ordusu, Katolik kilisesi ve Çin Kamu Yönetimi ile ilgili sosyal ve ekonomik kurumların tarihi ve çağdaş yorumlarını içeren çalışmalardan yararlanmıştır. Bürokratik yapılanmaları diğerlerinden ayıran temel unsurlar olarak gördüğü örgüt yapısı ve personel politikası ile ilgili ayrıntılı incelemelerde bulunmuştur (Gortner-Mahler-Nicholson, 1997:4).

Weber bürokrasiyi geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenlenmesi süreci olarak tanımlamıştır (Aykaç, 1997:38). Teorisinde kamu yönetiminin rolünün, toplumun gelişmesinde güç ve otorite ile ilgili kurumsal teoriyi geliştirmek (Bogason-Toonen, 1998:213) olarak görmüştür. Bundan dolayı çizdiği bürokratik organizasyon modeli ile ilk

önce sosyologlar ve siyaset bilimciler ilgilenmişler, bu modelin Fayol'un genel idari yönetim teorisine yakınlığını anlayan yönetim bilimciler ancak 1950'lerde onun olumlu ve olumsuz taraflarını inceleme fırsatı bulabilmişlerdir (Kozlu, 1986:19).

Aslında klâsik yönetim anlayışı siyasal iradenin önderliği ve kontrolü altında hiyerarşik bir bürokrasi modeline dayanmaktadır. Bu anlayış kamu hizmetlerinde sürekliliği esas almakta ve bürokratik yapıyı oluşturan kamu görevlilerinin kamu hizmetlerini yerine getirirken tam bir tarafsızlık içinde (Ağbal, 2000:223) olmaları gerektiğini öngörmektedir. Bu şekilde kamu politikalarında bürokrasinin rolünün artması, siyaset-yönetim ayrımının çok güç olduğu sonucunu doğurmamakta, politika üretiminde bürokrasinin ağırlığının devam etmesi, politikalarda kamunun çıkarı olduğuna dair inancı yaygınlaştırmakta oldukça zorlanmaktadır. Her defasında kamu yöneticilerinin de yasamaya yani halkın temsilcilerine karşı sorumlu olmaları gerçeğine vurgu yapılması da bu süreci hızlandıramamaktadır. Sorumluluğun hiyerarşik yapısında siyaset-yönetim ayrımı, istenen kamu görevlileri objektifliği için gerekli bir unsur (Denhardt, 1992:25) olarak görülmektedir. Weber tarafından kuramlaştırılan ve klâsik yönetim teorisine önemli katkılar sağlayan bürokratik yönetim yaklaşımı, yönetsel yaklaşımın ve bilimsel yaklaşımın benimsediği üretimin ve verimliliğin artırılması temeline dayanan bir özellik göstermektedir. Klâsik yönetim anlayışını temsil eden bu üç yaklaşımın aynı dönemde ortaya çıkmalarına, farklı alanlarda birbirinden bağımsız bilim adamları tarafından geliştirilmiş olmalarına rağmen büyük benzerlik göstermeleri (Aykaç, 1997:37) oldukça ilginç kabul edilmektedir.

Bürokrasinin bir yönetim biçimi olarak ele alınması, Weber'in bürokratik yönetim teorisini ortaya atmasıyla başlamıştır. Weber bürokrasileri, gelişmiş ve çok gelişmiş bürokrasiler olarak ikili bir ayrıma tabi tutmuş ve günümüzde çok gelişmiş bürokrasilerin etkinliğinden bahsetmiştir. Bürokratik yönetimden, yönetime üstünlük katan ve böylece yönetimin sürekli bir gelişme göstermesini sağlayan ve bilgiye dayanan bir denetim sistemi kastedilmekte (Aykaç, 1997:36) bürokrasiyi akılcı kılan önemli unsurun da bu olduğu belirtilmektedir. Diğer bir unsur ise bürokratik yönetimde otoriteyi elinde tutanların sahip oldukları bilgi gücünü, tecrübeler sonucu elde ettikleri bilgilerle daha da güçlendirmeleridir (Weber, 1995:140). Aslında Weber bürokrasi kuramını verimlilik üzerine oturtmuştur. Weber'in kullandığı kavram mutlak bir kavram olmaktan çok, tarihsel

olarak birbirleriyle karşılaştırılan ve göreceli bir verimlilik kavramı içeren geleneksel, karizmatik, yasal otorite yapılarına dayanmaktadır.

Bu çerçeve içerisinde çağdaş bürokrasi yasal otorite kavramıyla birlikte görülmekte ve dolayısıyla çağdaş bürokrasi öteki otorite biçimleriyle karşılaştırıldığında daha verimli olarak nitelendirilmektedir (Ergun, 1997:11). Bürokrasi modeli, bir yönetim için akılcı, güçlü, amaçlara ulaştıracak sağlam bir örgüt yapısının kurulması, bu yapıda sadece belirli görevleri yerine getirmekten sorumlu olan kimselerin kendi alanlarında uzmanlaşmaları, kişisel arzu, hırs ve ihtiyaçlardan arınmış, objektif ve akılcı bir yönetim kurmaları, göreve getirilecek yöneticilerin bilgilerine, yeteneklerine ve tecrübelerine göre seçimle demokratik olarak görevlendirilmeleri gibi yararlı bir takım kuralları içermektedir. Bu özellikleri ile model bilimsel ve ideal bir niteliğe sahiptir (Eren, 2002:26). Modelin önemli üstün tarafı ise, modern teknolojinin ve üretimdeki metotların gelişmesi sonucu teknik bilginin büyük bir rol oynaması ve vazgeçilmez bir içerik kazanmasıdır (Weber, 1995:139). Bunun yanında bürokratik yönetimlerin üstünlükleri, hız, kesinlik, süreklilik, gizlilik, birlik, tam bağımlılık gibi unsurları da içermektedir. Yönetimde görevlerin uzmanlık eğitimi görmüş ve sürekli uygulamalarla yetişmiş görevlilere verilmiş olması, işlerin nesnel esaslara göre yürütülmesi, kişilere göre farklılık göstermemesi, hesaplanabilir kurallara dayalı olması, akılcı ve yasal bir sistemi temel alması, diğer üstünlükleri olarak sayılabilir (Aykaç, 1997:36). Bu üstünlükleri taşıyan bürokratik yönetimin gelişiminde iki tür koşul etkili olmaktadır. Bunlardan tarihi koşullar, para ekonomisi temelinde şekillenmekte, yapısal koşullar ise, örgüt içerisinde çalışma ilişkilerini belirleyen kuralların konulması, bazı kimselerin bu kuralların uygulanmasından, bazı kimselerin ise bu kurallara uyulmasından sorumlu tutulması şeklinde belirtilmektedir (Aykaç, 1997:36). Bu iki şart sağlandığında oldukça etkili olabilecek bir teori olarak görülün bürokratik yönetim teorisi, diğer teoriler gibi eleştirilmekten kurtulamamıştır. Bürokrasi terimi bugün yavaşlık, verimsizlik, rüşvet ve halka eziyetle özdeşleştirilmiş bir kavram olarak algılanmaktadır. Weber ise bu kavrama olumlu ya da olumsuz bir değer yargısı atfetmeden, örgüt dizaynının belirgin özelliklerini anlatmak için kullanmıştır. Ona göre bürokrasi, devlet, ordu ve sanayi devriminin yarattığı büyük ticari işletmeler gibi karmaşık kurumları yönetmek için kullanılabilecek en verimli sistemdir (Kozlu, 1986:18). Ancak uygulamada görülen aksaklıklar, sistemin sert eleştiriler almasını engelleyememiştir.

Weber'e göre bürokratik verim, bürokratik uzmanlığı gerektirmektedir. Bürokratik uzmanlık ise, iyi bir işbölümünü gerektirir. Bu işbölümünün hem örgüt içinde hem de örgütün diğer örgütlerle olan ilişkilerinde optimum düzeye getirilmesi (Kılavuz, 2000:149) örgütsel verimliliğin sağlanması için zorunlu bir süreçtir. Bugün bürokrasi terimi sık sık kurgu, muğlaklık, güçlükler içeren bir kavram olarak değerlendirilmektedir. Bürokrasiye yönelik eleştirilerin çoğu, onu elinde tutanların, onu kaldırmak isteyenlere göre her zaman daha güçlü olmalarından kaynaklanmaktadır (Heady, 1979:51). Oysa dejenere olmamış haliyle sistem, halen anladığımız şekliyle “bugün git-yarın gel-hiç gelme” yozlaşması değil (Yüksel, 2000:33) yönetenlerin yönetim gücünü yasal-ussal yetkiye dayandırdıkları nesnel yani kişisel eğilimlerden etkilenmeyen, yazılı kural ve yasalara uygun bir yönetim tarzıdır.

Söz konusu bu eleştiriler ve uygulamada Weberyan Devlet anlayışının yaşadığı sorunlar, Neo Weberyan Devlet anlayışının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Anlayış Avrupa'da gelişen idari reform sürecinde Yeni Kamu Yönetimi karşısında ona zıt bir bakış açısı getiren yeni bir anlayış olarak dört temel ilkeye dayanmaktadır (Osmani, 2016:7):

- Devletin merkeziyetçiliği içsel ve dışsal sorunlarla mücadelede siyasal, örgütsel ve yönetsel açıdan güçsüz devlet yapısına yol açar.
- Yönetim hukuku ve bununla ilgili reform ve zorlamalar; devlet kurumlarının bireylere dönük öngörülemez uygulamalarından bireyleri korur.
- Kamu hizmetlerinin korunmasına dönük hukuki çerçeve adeta bireylere bir tedavi imkânı sunar. Hem de bu hak sadece düşük ücretliler ya da düşük eğitimliler için olmaz, toplumun geneline hitap eder.
- Korunmaya çalışılan temsili demokrasi anlayışı ihtiyacımız olan kamu bürokrasinin istikrarını ve yeterliliğini korur.

Bunların yanında Neo Weberyan Devlet anlayışı kendisini kamusal değere götürecek şekilde daha fazla bürokratik kurallar üzerinde durur ve vatandaş katılımı ve daha fazla kamu danışmanlığı için birçok prosedür ve imkan sunar. Bu yeni anlayış sonuç odaklılık ilkesinin bir gereğidir ve profesyonel yönetim ve sonuç odaklı uygulamalara yönelik ilgiyi cesaretlendirir. Bürokratları vatandaşların

ihtiyaçlarını karşılama hususunda profesyonel olmaya zorlar (Osmani, 2016:7). Böyle davranamayanların sistem dışında kalması kolaylaşır.

Aslında bu yönleriyle Neo Weberyian Devlet anlayışı Yeni Kamu Yönetimi’ne göre yenilikçilik temelli bir toplum için çok daha uygun alt yapı ve yeni imkânlar sunar (Drechsler, 2009/b:14). Neo Weberyian Devlet anlayışının yenilikçi yönü Weber’in bürokratik kamu yönetimi sisteminin avantajlarını da kullanmasından kaynaklanmaktadır. Şöyle ki Max Weber Ekonomi ve Toplum adlı kitabında bürokratik kamu yönetimi sisteminin faydalarını anlatmış, hiyerarşik düzende en üsten en alta kadar denetimin önemine vurgu yapmış ve bürokratik örgütleri;

- Sorunların çözülmesinde ve hedeflere ulaşılmasında rolleri açıkça ve rasyonel tanımlamasından dolayı “akılcı ve işlevsel bir organizasyon”,
- Yetkilerin kurallar çerçevesinde verilmesi, yönlendirilmesi ve istikrarlı bir şekilde dağıtılıp sınırlandırılması nedeniyle “kural temelli bir organizasyon”,
- Çeşitli düzeylerde yürütme ve yönetimi olan “hiyerarşik bir organizasyon”,
- Rekabetçi, istikrar için liyakata dayalı meritokratik yönü olan “sürekli bir organizasyon” (Cepiku-Mititelu, 2010:56-57) olarak değerlendirmişti.

Bu hususları daha da öteye götürmeye çalışan Neo Weberyian Devlet anlayışı; siyasal bilimler, sosyoloji ve kamu yönetimi alanlarında 1970’li yıllardan beri dillendirilmektedir. Anlayış devlet merkezli yukarıda sayılan unsurların; vatandaşların ihtiyaçlarını harici bir yönlendirme ve istişareyle etkilemeleri üzerinde durmakta, bunların sonuçlarını idari seçkinlerin ve hükümetlerin başarıları gibi (Cepiku-Mititelu, 2010:59) göstermeye çalışmaktadır. Bunu yaparken; devletin merkezliğini, idare hukuku reformunun gerekliliğini, kamu hizmetlerinin statüsünün korunmasını, temsili demokrasinin güçlendirilmesini, vatandaşlara yönelik bakış açısının güçlendirilmesini, halkla istişare ve doğrudan yurttaş katılımı mekanizmalarının artırılmasını, sonuçlara odaklanmayı ve yönetim aktörlerinin profesyonelliğini (Cepiku-Mititelu, 2010:59-60) merkeze almaktadır.

Esasında tüm bu özellikleri dikkate aldığımızda Neo Weberyian Devlet anlayışının Weber’in araçsal rasyonalitesini karakterize eden bir bakış açısı ortaya koyduğunu söyleyebiliriz. Burada bürokrasi; küçülme, yeni mali politikalar ve özelleştirme programları aracılığıyla ve ekonomik kazanımlar elde etme (Cepiku-

Mititelu, 2010:60) hedefiyle yeniden yapılandırılmaktadır.

Neo Weberyian Devlet anlayışı; temsili demokrasi rolünü, istişare için bir dizi cihazla takviye ederek (değiştirerek değil) ve savunarak gerçek anlamıyla temsili demokrasiyi geri getirir. Bu durum özellikle zayıf sivil toplum kuruluşlarına güven verilmesi açısından oldukça önemlidir. Bunun yanında ayrıca kamu bürokrasisinin istikrarı ve yeterliliğinin sağlanması hususunda önemli çalışmalar yapılır (Randma-Liiv, 2017:12). Bilinenin aksine kamu bürokrasisini “değerli değildir” ilan etmek yanlıştır. Yeni paradigmaların gündeme getirdiği ekonomiklik, etkinlik ve etkililik alanlarındaki üç E, geleneksel kamu bürokrasisinin yönetmek, etik kurallar ve kültür (conduct, code of ethics, culture) olarak kabul edilen üç C’sinin yerine geçer (Randma-Liiv, 2017:11).

Bu gerçekler kapsamında Neo Weberyian Devlet ile Bürokratik Weberyian Devlet arasındaki farkları da şu şekilde özetleyebiliriz (Drechsler, 2009/a:13):

Neo Weberyian Devlet vatandaşların ihtiyaçlarını ve isteklerini karşılamaya yönelik içsel bir yönelimden bürokratik kurallara doğru harici bir oryantasyonu öngörür. Bunu başarmanın başlıca yolu, piyasa mekanizmaları değil (her ne kadar YKY anlayışında kullanışlı görülse de) profesyonel bir kalite ve hizmet kültürünün oluşturulmasıdır. Bürokratik Weberyian Devlet ise yeni devletin çözümünün ana kolaylaştırıcısı olarak; devletin rolünün yeniden teyit edilmesini, küreselleşme sorunlarının çözülmesini, teknolojik değişim yaşanmasını, değişen demografik özellikler ve çevre tehdidi ile mücadele edilmesini görür.

Neo Weberyian Devlet vatandaşlar ile istişarede bulunmak ve vatandaşların görüşlerinin doğrudan temsili için çeşitli mekanizmalar aracılığıyla temsilci demokrasi rolünün yerine getirilmesine (yerine konması değil) vurgu yapar. Bürokratik Weberyian Devlet ise temsili demokrasinin devlet aygıtı içindeki meşru unsur olarak (merkezi, bölgesel ve yerel) rolünün yeniden teyit edilmesi için çaba harcar.

Neo Weberyian Devlet kamu yönetiminde kaynakların yönetiminde, sadece prosedürün doğru şekilde takip edilmesinden ziyade sonuçların elde edilmesine yönelik (sonuç odaklılık) daha büyük bir yönlendirme içindedir ve bunun için yasal mevzuatın yeniden düzenlenmesini ve modernize edilmesini öngörür. Bu durum yeni denetim anlayışına geçişi öngörürken, eski denetim sisteminin tamamen

terk edilmemesini de gerektirmektedir. Bürokratik Weberyan Devlet ise idare hukukunun modernize edilmesini, korumacılığın sürdürülmesini, vatandaş-devlet ilişkilerinde eşitlik ilkesinin öne çıkarılmasını, güvenlik ve diğer kamusal faaliyetlerle ilgili uzmanlaşmış soruşturma süreçlerinin varlığını öngörür.

Neo Weberyan Devlet kamu hizmetinin profesyonelleştirilmesini, böylece bürokratin sadece kendi alanıyla ilgili hukuk alanında uzman değil aynı zamanda vatandaşlarının / kullanıcılarının ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik profesyonel bir yönetici haline gelmesini gerektirir. Bürokratik Weberyan Devlet ise farklı bir statüye, kültüre ve şartlara sahip bir kamu hizmeti fikrinin korunması ve koşullarının sağlanması için çaba harcamaktadır.

2. YENİ KAMU YÖNETİŞİMİ (New Public Governance)

Yeni Kamu Yönetimi sonrası karşı karşıya kalınan çıkmazlardan kurtulabilmek için gündeme getirilen yeni anlayışlar arasında Neo Weberyan Devlet kadar Yeni Kamu Yönetişimi anlayışı da büyük önem arz etmektedir. Çünkü bu yeni anlayış doğrudan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının tıkanıklarına çözüm bulmak amacıyla kuramlaştırılmıştır.

Bilindiği gibi Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı kapsamında yönetimler klâsik modelin olumsuzluklarını fark etmişler, klâsik yöneticiler yerine profesyonel yöneticilerden yararlanarak özel sektörden yönetim tekniklerini almışlardır. Maliyetleri azaltarak, tasarruf yaparak ve gereksiz ayrıntıları kaldırarak özel sektörle rekabete hazırlanmışlardır. Bütün bunlara rağmen siyasal talepler bazı hizmetlerin aynı seviyelerde korunmasına neden olmuş, bu süreçte en önemli unsur olarak üretkenliğin sağlanması görülmüştür (Drechsler, 2009/a:59). Yeni görüşler bürokratik bölünmenin etkin olmadığını göstermiş, profesyonel yöneticiler de bunu doğrulamışlardır. Ayrıca politikacılarca klâsik sistemle ilgili sorular sorulmaya başlanmış, ömür boyu istihdam ilkesi sorgulanmış ve sözleşmeli statü tartışılmaya başlanmıştır.

Söz konusu bu çabaların ve düzenlemelerin çoğu özel sektör yönetim stratejileri ve amaçları üzerinde yoğunlaşmaktadır. YKY bu çerçevede etkin bir yönetim felsefesi olarak kabul edilmektedir. Çünkü tüm yönetim düzenlemeleri özel sektör ve kamu kuruluşları için yeniden düzenlemeler içermekte ve sorun çözüm yöntemleri önermektedir (Peters-Pierre, 1998:223). Ancak tüm bu yeni

uygulamaların özel sektörden alınması, YKY'ye şüpheyile bakılmasına neden olmuştur.

YKY özel sektörün uygulamalarını (yerellik ve yeniden yapılanma, müşteri odaklılık, ürün-pazar stratejisinde yeniden yapılanmaya gitmek, müşteriye ve ürüne katkı sağlamayan her unsurdan uzaklaşmak, mevcut karmaşık sorunlarla uğraşmak yerine sorunları temelinden çözmek, örgütsel hiyerarşideki sorunlarla uğraşmak yerine, karmaşık süreçleri çözmeye çalışmak, zaman kayıplarını en aza indirmek, maliyetlerde tasarruf sağlamak için teknolojinin avantajlarından yararlanmak, örgüt kültürünü, yapısını, stratejisini birleştirerek oluşturmak ve örgütsel uyarlanmayı sağlamak (Reschenthaler, 1996:135)) örnek alırken kamu yönetiminde de farklı alanlarda yeni bakış açıları ortaya koymaktadır. Öncelikle YKY güçlü yürütme açısından Amerikan tarzı Hamiltoncu bakış açısına, yönetime siyaseti karıştırmaması açısından da Wilsoncu bakış açısına uymaktadır. İkinci olarak özellikle ABD'de hazırlanan Ulusal Performans Değerlendirme Raporu ve benzeri çalışmalar ve uygulamalar, son yıllarda YKY'nin oldukça farklılaştığını göstermiştir. Tüm hükümet programlarında müşteriye dönük hizmet standartlarının konulmasında çok istekli olunmasına rağmen, bu konuda başarılı olunamadığı görülmüştür. Aslında birçok kurum ve gelenek, YKY'nin getirdiği sisteme uymayabilmektedir. Bazı ülkelerde YKY çok başarılı uygulanırken (Y.Zelanda), ABD gibi ülkelerde istenen sonuçlar tam alınamaya bilmektedir (Kettl, 2000:8). Aslında bu gibi ülkelerde YKY'yi savunanlar, özel sektör ile kamu yönetimi arasında yoğun ilişkiler kurulması için çaba harcamaktadırlar. Kamu yönetiminin özel sektör yönetimi uygulamalarından en üst seviyede yararlanmasını istemekte, her iki sektörde benzer sorunlarla karşı karşıya kalılabileceğinden, tarafların birbirlerine özellikle sorunların çözümünde örnek olabileceklerini düşünmektedirler (Reschenthaler, 1996:136). Özellikle özel sektörün YKY felsefesinin içeriğini oluşturan; performans değerlendirmesi, verimlilik ve "kullanıcı öder" ilkesinden taviz verilmemesi, rekabeti artırmak için çeşitli yöntemlerden yararlanılması ve gerektiğinde esnek yönetim gereği yönetim stillerinde değişiklik yapılması, çıktıya dönük amaçlar üzerinde yoğunlaşılması, bilgi teknolojilerindeki gelişmeler sonrası yaşanan maliyet düşüşlerinden ve yönetim mekanizmalarının rekabeti artırıcı avantajlarından yararlanılması gibi yöntemler, kamu yönetimi için örnek alınması gereken uygulamalar olarak görülmektedirler.

Literatürde YKY düşüncesinin temeli iktidar teorinin evliliğine dayandırılmaktadır. Evliliğin birinci ortağı; kamu tercihi, işlem maliyeti ve sorumluluk teorilerine dayanan kurumsal ekonomi teorisi, diğer ortağı ise kamu sektörünü klâsik bilimsel yönetim yerine ekonomi tabanlı anlayışın etkisinde bırakan yönetim ideolojisi teorisidir. Bu anlayış da profesyonel yönetime dayanan idari reform doktrinlerinin genel bir şekilde bir araya gelmesinden oluşmaktadır. Anlayış; mümkün olduğunca uzmanlaşmaya, teknik uzmanlığa, başarılı olmada yüksek oranda yetki devrine gidilmesine, daha iyi örgüt performansına, aktif ölçüm tekniklerine ve örgütsel çıktılarının uyarlanmalarına ve bu gelişmeler sağlanırken uygun kültürlerin gelişimine önem verilmektedir (Terry, 1999:276). Şimdi bu teorileri daha ayrıntılı bakalım:

2.1. Kamu Tercihi Teorisi

Teori siyaset biliminin ekonomik analizi olarak tanımlanabilir. Çünkü politik süreçte alınan karar ve uygulamaların iktisat biliminin kullandığı araç, metot ve varsayımlara dayalı olarak açıklayan bir disiplindir (Aktan, 1991:5-6). Teoride, kamu ekonomisinde alınan kararların, özel ekonomide olduğu gibi tamamen birey tercihlerine dayalı olarak gerçekleştiği ve siyasi karar alma mekanizmasının, politik süreçte rol alan aktörler arasındaki bir politik mübadele aracı olduğu görüşü hâkimdir (Kovancılar - Elçi, 2000:239). Teori bu süreçte genel olarak çalışan tatminine, bireysel itibara ve vatandaş tercihinin dayanmaktadır (Frederickson, 1977:28). Siyasal karar alma sürecinde seçmenler, politikacılar, bürokratlar ve çıkar grupları gibi siyasi aktörlerin kamu çıkarını artırmaktan çok, kendi çıkarlarını artırmaya yönelik davranış stratejilerini benimsemeleri, çağdaş demokrasilerde yaşanan bir takım yozlaşmaları getiren ilk adım kabul edilmektedir. Seçmenler ve çıkar grupları, oyları karşılığında faydalarını artırıcı politikaların uygulanmasını beklerken, politikacılar siyasi iktidarı ele geçirebilmek için kısa bir zaman içinde bedelini ödemeye mecbur olmayacakları rüşvetleri seçmenlerine teklif edebilmektedirler (Kovancılar - Elçi, 2000:239). Teori, anayasal kurallarla sınırlanmamış bir çoğulcu demokrasinin bu tür yozlaşmalara neden olacağını göstermiş, demokrasiyi gerçek özüne yeniden kavuşturmak için anayasal çözüm önermiştir (Farmer, 1995:121). Teori demokrasinin temel ilkelerinden olan çoğulculuğun versiyonlarından biri olarak da görülmektedir. Mikro ekonomi temelinde oluşan teori, bulgularını karamsarlık odağında

oluşturmaktadır (Rubin, 2001:723). Politikacıların, seçmenlerin, siyasal partilerin ve bürokratların davranışlarını ekonomik bir perspektif içinde incelemeye tabi tutmakta, bu bireylerin ve kurumların son tahlilde, kendi çıkarlarını düşünen ve bu düşünce çerçevesinde rasyonel hareket eden analiz birimleri olduklarını belirtmektedir (Aksoy, 1995:165). Teori temel olarak bireylerin kendi çıkarlarını en fazlaya çıkarmak için uğraştıklarını belirtmektedir. Seçilmiş görevliler için çıkarı fazlaştırmının yolu ise yeniden seçilebilmektir. Bunu yaparken de vatandaş isteklerinden çok, aktif kamu kuruluşlarından yararlanmaktadırlar (Rubin, 2001:725).

2.2. Sorumluluk Teorisi

Teori, insanın akıllı bir varlık olduğu ve kendi çıkarları doğrultusunda hareket ettiği öngörüsü ile ortaya çıkmıştır (Terry, 1999:274). Belli bir zaman diliminde en az iki kişi arasında (bunlardan birisi temsilci) yapılan anlaşmayı belirtmektedir. Temsilci temsil edilen adına parasal bir karşılık neticesinde faaliyette bulunmaktadır. Söz konusu bu ilişki türü genelde doktorlar ve avukatlar arasında yoğun olarak görülmektedir. Ancak burada özü itibarıyla işçi ve işveren arasındaki ilişki tanımlanmaktadır. Teorinin özel sektörde yaygınlığı kadar kamu sektöründe de ağırlığı bulunmaktadır (Lane, 2000:132). Teori genel olarak sorumluluğu üstlenen, yani işi yapmaya talip olanla, sorumluluğu veren yani işi bir bedel karşılığında yaptıran kişi arasındaki ilişkiyi tanımlamaktadır. Her iki taraf da kendi çıkarının peşinde koşmaktadır. Teori sözleşme temelli sorumluluk ilişkisine dayalı örgütlerin nasıl çalıştığını, bireylerin kendi çıkarlarına dönük olarak nasıl hareket ettiğini araştırmakta ve örgütsel patolojileri açığa çıkartmayı kendisine amaç edinmektedir (Kettl, 2000:8). Teorinin kamu yönetimine yansımalarına bakıldığında; yönetimle kamu kuruluşu arasında bir ilişki olduğu görülmektedir. Vekâlet veren olarak yönetim ve vekâlet alan olarak kamu kuruluşundan bir görevin tamamlanması istenmektedir. Ancak kuruluşun, bunun karşılığında kendisine katkı istemesi, yönetimin kârını elde ettiği faydayı azaltabilmektedir (Lane, 2000:81). Bu durum genelleştirildiğinde ise, vekâlet veren olarak halk, vekil olarak kamu yöneticisi veya vekâlet veren olarak üst yönetici, vekil olarak ast, kamu hizmetini sunan kişiler veya kurumlar ile bu mal ve hizmeti satın alanlar arasındaki ilişki (Eren, 2001:80) örnek olarak gösterilmektedir.

2.3. İşlem Maliyeti Teorisi

Teori örgütleri anlamak ve örgüt davranışlarının özelliklerini incelemek amacıyla geliştirilmiştir (Koçel, 1993:154). Teori, sözleşmeciliği ve diğer örgütsel teorileri bir araya getirmeyi amaçlayan, disiplinler arası bir yaklaşım olan örgütsel ekonomi esaslarına dayanmaktadır. Temel odak noktası, işlemler ve bunlardan doğan maliyetlerdir. İşlem, alıcı ile satıcı arasındaki değişimi ifade etmektedir. İşlem maliyetleri ise, değişim sürecinde doğan maliyetleri tanımlamaktadır (Özgen, 2002:51). Teori örgütlerin mal ve hizmet üretirken rasyonel şekilde hareket ettiklerini varsaymaktadır. Ancak burada rasyonellik, karar verenlerin sınırlı yapılarından ve bu alanda faaliyet gösteren aktörlerin kendi çıkarlarına göre davranmalarından olumlu veya olumsuz şekilde etkilenebilmektedir (Koçel, 1993:154).

2.4. Yönetim İdeolojisi Teorisi

Yönetim İdeolojisi teorisi (managerialism) işletme yönetimi tekniklerinin kamu yönetimine aktarılması olarak tanımlanmaktadır (Al, 2002:106). Kısaca dünyanın ne olduğu ve olması gerektiği ile ilgilenen inançlardan ve değerlerden oluşmaktadır. Teori yönetimin çok önemli olduğunu, kamu yöneticilerinin motive olduklarında ve mevcut şartlara uyum sağladıklarında daha başarılı olduklarını ve özel sektörde görülen iyi iş pratiklerini rahatlıkla uygulayabileceklerini belirtmektedir (Terry, 1998:274). Yönetim ideolojisi teorisi Taylor tarafından geliştirilen bilimsel yönetimin ilkelerinin ve metotlarının uygulanmasından beri gündemdedir (Bayraktar, 1999:59). Teori yöneticilerin herhangi bir müdahale olmaksızın sorumlulukla görevlerini yerine getirmeleri üzerinde durmaktadır (Bayraktar, 1999:60). Bu açıdan bu yaklaşıma yeni Taylorizm de denilmektedir. 1980’lerde İngiltere ve ABD’de görülen kamu sektörü reformu teoriden önemli derecede etkilenmiştir. Yeni Taylorcu dürtüler Reagan’ın kurduğu Grace Komisyonunu, verimliliğin artırılması ve yönetimin kontrolünün sağlanması hususunda etkilemiştir. Son yıllarda bu görüşler kamu tercihi teorisi ile birleştirilmiş, işlem maliyeti ve sorumluluk teorileri de buna eklenmiştir (Terry, 1998:199). Teori, bu yönüyle yeni kamu yönetimi düşüncesinin ilk boyutlarından birisi olarak algılanmıştır (Al, 2002:106). Getirdiği bakış açısına göre, kamu örgütleri ile özel kesim örgütleri yönetsel açıdan farklılık göstermemektedirler. Yönetimi, işletme yönetimi veya kamu yönetimi diye ayırmak tarihi süreçteki

yanılgılardan kaynaklanmaktadır. Kurumlar arasında yönetim farklılığı olsa da, yönetim ister işletme yönetimi, ister kâr amaçlı olmayan yönetim olsun, birbirinin aynısıdır. Farklılık ilkelerde değil, kullandıkları deyimlerde ve uygulamalardadır (Bayraktar, 1999:62).

Yukarda açıklanan teorilerin eşliğinde hızla yaygınlaşan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bu şekilde yükselişinde, devletin belli başlı ekonomik faaliyetlerinden geri çekilmesinin ve topluma daha fazla tercih ve özgürlük tanınması anlamında toplum hayatına daha az karışmasının da çok önemli etkisi olmuştur. Özünde YKY'nin; "kürek çekmek değil, dümen tutmak, süreç değil sonuç, politika değil, üretim, güç değil, güçlendirme, çatışma değil işbirliği" (Lynn-Laurence,1998:237) olduğuna dair genel bir kanı bulunmaktadır. Aslında YKY bu unsurların dışında da birçok özelliği taşımakta ve farklı bakış açılarını içermektedir. Kamu kuruluşlarına yalnızca yapısal ve fonksiyonel olarak bakmamış, aynı zamanda kamu kuruluşlarının politik temelleri ile de ilgilenmiştir (Gray-Jenkins, 1995:86). Yerellik, yetki devri, sonuçlara göre yönetim, projecilik, sözleşmecilik, değerlendirme, örgütsel gelişme, sorumluluğu yayma, karşılaştırma, müşteri katılımı, sürekli olarak YKY'ye atfen gündeme getirilmiştir (Frederickson, 1977:8). Bu şekilde YKY, geleneksel kamu yönetiminden birçok alanda ayrılmış, kamu tercihi ekonomisine dayanan oldukça yoğun ve yeni bir gündem oluşturmuş ve iyi organize olarak, hızla değişen ve çok karmaşık ekonomik ve sosyal çevrede, ortak bir yönetim sistemi oluşturabilmiştir (Gray-Jenkins, 1995:94). Geleneksel kamu yönetiminin geniş ölçekli, hiyerarşik örgütlenmiş bürokrasisini reddetmiş, âdemi merkezîyetçilik, yetki devri, rekabet, tercih imkânı, müşteri merkezçilik ve esneklik gibi değerleri (Bayraktar, 1999:58) gündeme getirmiştir. Bu yönüyle YKY'nin temel değer olarak, eşitliği ve bu değeri elde etme aracı olarak da katılımı benimsediği söylenebilir. YKY ideologları yaptıklarının bir devrim değil reform olduğunu belirterek, kamu yönetiminin sosyal yol gösterici ve kontrol aracı olduğunu reddetmemişlerdir. Yalnızca daha fazla demokratik ve insancıl değerlere nasıl yönelebilir? sorusunun cevabını aramışlar, tarihsel süreçte gelişen özel sektör ve kamunun kontrolü ilişkisini; etkin sosyal eşitlik, manevi ve maddi ürünlerin dağılımında eşitlik (Waldo, 1984:XVII) ilişkileri ile pekiştirmeye çalışmışlardır. YKY bunları yapmaya çalışırken kamu yöneticilerine etik ve moral değerlerle ilgilenmeleri hususunda baskı yapmış ve onları zorunlu olarak bu alana yöneltmiştir. Böylece yöneticiler kendilerini toplumun sorunları ile ilgilenmek konusunda zorunlu

hissetmişlerdir (Emre, 2000:30). Ancak uygulamada bu gelişmeler her ülkede eş anlı ve aynı düzeyde görülmemiş, bu nedenle YKY, 2005’ten itibaren yoğun eleştiriler almaya başlamıştır.

Bu eleştirel süreçte Yeni Kamu Yönetimi anlayışı; Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışından Yeni Kamu Yönetimi’ne doğru gerçekleşen değişimde geçici bir aşama olarak değerlendirilmektedir. Bu görüşe göre Geleneksel Kamu Yönetimi, 19. yüzyılın sonundan 1970’lerin sonuna kadar devam etmiş; sonrasında Yeni Kamu Yönetimi 1980’lerin başından 21. yüzyılın başlangıcına kadar uzanmış ve şimdi ise Yeni Kamu Yönetimi ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu nedenle esasında Yeni Kamu Yönetimi, Geleneksel Kamu Yönetimi’nin devletçi ve bürokratik geleneği ile Yeni Kamu Yönetimi’nin çoklu ve çoğulcu geleneği arasındaki kısa bir geçiş dönemini (Aksakaloğlu, 2017:80) ortaya koymaktadır.

Bilindiği gibi Yeni Kamu Yönetimi anlayışı Anglo Amerikan kültürden gelmekte ve ilgili reformlar çoğunlukla Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi finans kuruluşlarınca önerilmektedir. 1980’lerden bu yana neo-liberal hükümetlerin hakim paradigma olarak ortaya koyduğu bu yaklaşım Refah devletinin algılanan krizi ve finansmanı kaynaklarındaki sorunlara çözüm üretme amacındaydı. 1990’ların başında bu çabalar meyve vermeye başladı (Drechsler, 2009/a:11). 1995’li yıllarda YKY birçok eleştiri almasına rağmen dünya genelinde gücünü korumaktaydı. 2000’li yıllarda özellikle Lizbon Strateji’sinin¹ de etkisiyle savunmaya çekildi. Ancak bu dönemde görülen ampirik bulgular Yeni Kamu Yönetimi anlayışını sarsmaya başladı. 2005 yılı ile birlikte dünya genelinde bu anlayışın uygulanabilirliği konusunda önemli şüpheler oldukça artı ve birçok ülkede anlayış gündemden düşmeye başladı (Drechsler, 2009/a:12). Bu dönemde Yeni Kamu Yönetimi reformlarının sonuçlarının araştırıldığı çalışmalarda özellikle Avrupa ülkelerinin çoğunun modelin özünü kavrayamadıklarını göstermiştir. Yeni Kamu Yönetimini en etkin uygulamaya çalışan ülkeler; İngiltere, Yeni Zelanda, Avustralya ve ABD idi. Hareketin devamında YKY uygulayıcıları olarak görülen İskandinav ülkeleri özellikle reform sürecinde çok isteksiz kaldılar. Sadece Fransa ve Almanya’da değil, aynı zamanda İspanya ve İtalya gibi güney Avrupa ülkeleri de Yeni Kamu Yönetimi anlayışını hayata geçirmede ve gereken baskıyı uygulamada çok yetersiz kaldılar (Greve, 2010:7).

Söz konusu başarısızlıklarla anılan bu süreçte gündeme gelen Yeni

Kamu Yönetişimi (YKY-NPG) anlayışı ise çoğulcu devletin varlığına dayanmakta ve kamu politikalarının geliştirilmesindeki ve yürütülmesindeki sorunları anlamaya çalışmaktadır. Kamu mallarının çoğu ister devlet tarafından ister kâr amacı gütmeyen üçüncü sektör ya da özel sektör tarafından sağlansın gerçekte bir “ürünü” değil, bunun yerine “hizmeti” işaret etmektedir. Hizmetlerin ise şu üç temel özelliği bulunmaktadır (Aksakaloğlu, 2017:78-79):

- Bir ürün (örn. çamaşır makinesi) kaçınılmaz olarak somutken; hizmet soyuttur, içerisinde bir süreç barındırmaktadır (örn. bir otelde kalma olayında kalite salt kiralanan odanın kalitesiyle ölçülemez, bu kalma olayı etraflı bir süreç içermektedir).

- Ürünler ve hizmetler farklı üretim mantığına sahiptir. Üründe satış ve tüketim farklı zamanlarda olurken, hizmetlerde üretim ve tüketim eş zamanlı olmaktadır.

- Ürünlerde ve hizmetlerde kullanıcının rolü niteliksel olarak farklılaşmaktadır. Ürünlerde kullanıcı basitçe alır ve kullanır. Hizmetlerde ise kullanıcı ortak yapımıcı ya da üretici olarak hizmete dâhil olmaktadır.

Bu nedenlerle başarılı bir kamu hizmeti yönetimi salt kamu hizmetlerinin etkili dizaynı ile alakalı görülmemektedir. Tabi ki etkili bir dizayn gereklidir fakat bu yeterli bir koşul sayılmamaktadır. Bundan daha çok hizmet kullanıcılarının beklentilerine odaklanmak, kullanıcılarla olumlu bir etkileşim sağlamak için hizmet sunum işgücünü eğitmek ve motive etmek gerekmektedir. Bu nedenle etkili bir hizmet yönetimi, ürün süreçlerinin etkililiğini ve maliyetlerini kontrol etmektense, uzmanlaşmış becerilerin uygulanması ve bilginin ana kaynak olarak görülmesi ile alakalı bulunmaktadır.

Bununla birlikte baskın kamu hizmeti anlayışı (public service-dominant approach) ile dört ana öneri sunulmaktadır. Bunları da şu şekilde belirtebiliriz (Aksakaloğlu, 2017:79):

- Kamu hizmet sunumunda hem vatandaş hem de kullanıcı, kamu politikalarının ve kamu hizmet sunma süreçlerinin temel paydaşlarıdır.

- Baskın kamu hizmeti pazarlama yaklaşımında kamu hizmetinin stratejik hedefi kendine özgü “hizmet vaadini” işaret eder ve hizmet beklentileri kullanıcılar ve personel tarafından şekillendirilir.

- Ortaklaşa üretim kamu hizmet sunumunun ayrılmaz bir bileşenidir ve bu sayede kullanıcıların deneyimleri ve bilgisi üretime dâhil edilerek kamu hizmetleri etkili şekillendirilir ve sunulur.

- Baskın kamu hizmeti yaklaşımı olmadan kamu hizmetlerinde verimlilik sağlanabilir fakat etkililik sağlanamaz ve hizmet vaatleri de yerine getirilemez.

Kamu hizmetindeki bu dönüşümü öngören Yeni Kamu Yönetişimi Osborne (2006) tarafından, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının klasik kamu yönetiminin evriminde yeni paradigmaya bir geçiş aşaması olarak görülmüştür. Ona göre devletin doğası çoğuldur yani kamu hizmeti sunumuna çoklu birbirinden bağımsız aktörler katkı sunar. Aynı zamanda devlet çoğulcudur yani politika oluşturma sürecini birden çok karmaşık süreç etkiler. Bu yeni anlayış kurumlar arası ilişkilerde belirleyicidir. Hizmet girdi ve çıktılarında çok hizmet çıktı ve süreçlerine yoğunlaşır. Sonuçta Yeni Kamu Yönetişimi güven ya da ilişkisel sözleşmelerin esas kabul edildiği temel yönetim mekanizmalarının belirleyici olduğu, istikrarlı örgütler arası ilişkilerin dizaynına ve gelişimine vurgu yapar. Osborne Yeni Kamu Yönetişimi anlayışının Yeni Kamu Yönetimi anlayışına göre daha bütüncül bir teori olduğunu iddia eder. Çünkü bu yeni anlayışta kamu hizmeti sunumuna daha kapsamlı ve bütüncül bakılır (Osmani, 2016:7-8).

Bilindiği gibi yönetim, hükümet ve sivil toplum arasındaki ilişki tarzıdır. Kamu hizmetlerinin sadece kamu kuruluşları tarafından sunulmaması gerektiğini anlatır. Bu ortamda kamu, kar amacı gütmeyen kuruluşlarla beraber ağsal bir yapı kurmalıdır. 1990’lı yıllarda ön plana çıkan yönetim anlayışı, bugünkü Yeni Kamu Yönetişimi anlayışı ile yönetim anlayışının ötesine giderek daha bütünsel bir bakış açısı ortaya koyar ve bugünün karmaşık dünyasında işbirliğinin gerekli olduğunu kabul eder (Greve, 2010:9). Burada Yeni Kamu Yönetişimi örgütsel sosyoloji ve network yapılanmasına dayanır ve 21. yüzyılın belirsiz ve giderek parçalanmış kamu yönetiminin doğasını açıklamaya çalışır (Osborne, 2006:382).

Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının teorik kökeni siyaset bilimi ve kamu politikasına, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının teorik kökeni rasyonalite, kamu tercihi teorisi ve yönetim çalışmalarına dayanırken, bunlara karşılık Yeni Kamu Yönetişimi anlayışının teorik kökleri örgütsel sosyoloji ve network (ağ) teorisine dayanır. Devletin doğası Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışında üniter, Yeni Kamu

Yönetimi anlayışında yerelleşmiş iken Yeni Kamu Yönetimi anlayışında ise çoğul ve çoğulcudur. Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı politik sisteme odaklanmışken Yeni Kamu Yönetimi anlayışı kurum içi yönetim mekanizmaları üzerinde durur. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ise örgütler arası yönetişime odaklanır. Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı politika uygulamaya vurgu yaparken, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı hizmet girdi ve çıktılarına önem verir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ise hizmet süreçlerine ve çıktılarına vurgu yapar (Osborne, 2006:383). Bu nedenlerle 2005 yılı sonrasında özellikle gelişmiş ülkelerde hakim paradigma Yeni Kamu Yönetimi anlayışı olmuştur.

3. KAMUSAL DEĞER YÖNETİMİ (Public Value Management)

Kamusal Değer Yönetimi anlayışı, kamu sektörü ve özel sektör arasındaki farklılıklar üzerine inşa edilen ve Yeni Kamu Yönetimi sonrasını betimlemeye çalışan yeni bir teoridir. Anlayışa göre kamu sektörü örgütlerinin varlıklarını sürdürmeleri ve değer üretme kapasitelerini geliştirmeleri bakımından mali performansa yönelmek önemli olmakla birlikte, bu örgütlerin misyonlarında tanımlanmış bir kamusal değer üretip üretmedikleri bakımından da sorgulanmaları gerekmektedir. Misyonları, kamu örgütlerinin ulaşmaya veya gerçekleştirmeye çalıştıkları değerleri tanımlar. Böylece özel sektördeki mali performansın yerini kamu sektöründe misyona ulaşma almaktadır (Köseoğlu-Tuncer, 2014:151). Teori ile Yeni Kamu Yönetiminin boşlukta bıraktığı “kamu değeri” bakış açısı, kamu yönetimine yerleştirilmeye çalışılmaktadır.

İşletmecilik odaklı Yeni Kamu Yönetimi anlayışına yönelik eleştirilerin giderek yükseldiği günümüz dünyasında kamu değerinin kuramsal açıdan nereye konumlanabileceği, yeni bir paradigma olarak akademik dünyada ve politika yapıcılar arasında yer bulup bulamayacağı dikkate değer bir sorudur. Kamu değeri oluşturma, toplumda devletin rolünün tartışılmasını kabul etmekte, devletin büyüklüğü ve kapsamının değiştirilmesi yanında piyasadaki yararlanması fikrine de itiraz etmemektedir. Kamu kurumlarının verimlilik, etkinlik ve sorumluluğunu artırmanın bir yolu olarak yeniliğin potansiyel önemini vurgulamaktadır. Ayrıca, büyük organizasyonların nasıl yönetileceğiyle ilgili özel sektörden öğrenilecek çok şeyin olduğunu kabul etmektedir (Köseoğlu-Tuncer, 2014:156).

Teori 2006 yılında Stoker (2006) tarafından kuramlaştırılmıştır. Onun

çalışmalarında ise Harvard’ın John F. Kennedy Okulu’ndaki kamu yöneticilerinin yönetici eğitimiyle yılların deneyimini birleştiren Mark H. Moore’un çalışmaları etkili olmuştur. Moore’un kamu yönetiminin neyle alakalı olduğunu ortaya koyan bir çerçeve ve konsept (Greve, 2010:12) sunması, Stoker’a ilham kaynağı oldu. Stoker bu yeni teoriyi ağ yönetişimi uygulamaları ve bunların kamusal değer oluşturmaya dönük temel amaçları üzerinden kurgulamıştır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının tersine bu yeni bakış açısı, siyaseti sınırlandırmaz hatta onu yönetime meydan okuma alanı olarak görür. Eğer kamu görevlileri ile diğer paydaşlar arasında bir değişim ve sözleşme söz konusu ise hizmet sunum sürecinin kamu değeri üretebileceğini iddia eder. Paydaşların yönetişim uygulamalarında yasallık anlayışına güvenir ve temel meydan okuması bireylerin kendi koşulları altında değerlendirilmeleridir. Örneğin bilgi enformasyon teknolojileri birey katılımını daha esnek ve kolay hale getirir. Böylelikle Kamusal Değer Yönetimi yaklaşımı dar kapsamlı herhangi bir sözleşme yerine bireylerle sözleşmeciler arasında daha uzun vadeli ve olumlu ilişki geliştirmeye odaklanır (Osmani, 2016:6-7).

Bilindiği gibi kamu değeri, tüm sosyal bağlamlarda üretilir ve dini sistem, ekonomik sistem ya da anayasa, insan hakları, demokrasi gibi belirli değer sistemleri ile sınırlı değildir. Birey ile toplum arasındaki ilişkilerin niteliklerini tanımlayan ve nihai olarak bireyler ya da grupların temel ihtiyaçlarını nasıl karşılayacaklarını etkileyen ve toplumsal tecrübeden çıkarılan değerler “kamu değeri” olarak adlandırılır. Bu bakımdan kamu değeri, dar anlamda piyasa başarısızlıklarının iyileştirilmesinin ötesine geçerek ilişkilerdeki dinamik ağ değerlendirmeleri yoluyla birey ve toplum arasında karmaşık bir bağlantıyı içermektedir. Dolayısıyla kamu değeri oluşturmada bireysel ve toplumsal düzeyleri dikkate almak gerekir. Böylece hem insanların değerle ilgili ne düşündüğü hem de geniş topluluklar için üretilen değer birlikte değerlendirilir (Köseoğlu-Tuncer, 2014:150).

Kamu değerini esas alan Kamusal Değer Yönetimi anlayışı kamu değeri bakış açısıyla yönetişim anlayışını bir araya getirmektedir. Bilindiği gibi kamu değerine odaklanmak toplumlara, hizmet sağlayıcılarına ve siyasi liderlere yeni ve daha geniş alandaki sorulara cevap verme ve karşı soru sormalarına yardımcı olabilmektedir. Bunu esas alan Kamusal Değer Yönetimi anlayışı ağ tabanlı yönetişimi şekillendiren diyalog ve değişim sistemleri içerisindeki pratiklere odaklanılmaktadır. Başarılı ilişkiler geliştirmek, ağ tabanlı bir yönetişim anlayışı

için oldukça önemlidir. Bu süreçte yeni bilgi ve iletişim teknolojileri vatandaş katılımının sağlanmasında birçok fırsat sunmakta ve bu sayede vatandaş katılımı artık zaman alıcı bir çaba olarak görülmemektedir.

Bu kapsamda Kamusal Değer Yönetimi anlayışında kamu girişimleri kamu değeri arayışıyla belirlenmektedir. Anlayış yasal paydaş kavramına dayanmaktadır. Geniş bir paydaşlar alanı oluşturmak içinse daha fazla yasallık (meşruiyet) tanımaya ihtiyaç bulunmaktadır. Burada hizmetlerin sağlanmasında açık görüşlülük, ilişki odaklı bir yaklaşım kamu hizmeti ahlakıyla birlikte benimsenmektedir. Anlayış ideal yöneticiyi sürekli değerlendirme ve öğrenme süreçleriyle meşgul görür. Hizmet sunumunda uyarlanabilir ve öğrenme temelli bir yaklaşıma vurgu yapar (Aksakaloğlu, 2017:83-84). Bunların gerçekleşmesi için ise şunları önerir (Köseoğlu-Tuncer, 2014:155):

- Kamu örgütleri ve yöneticileri, kamu değeri amaçlarını anlamalı, açıklamalı ve sürekli olarak gözden geçirmelidir.
- Stratejik planlama ve yönetim pratikleri kamu değerinin üretilmesine yönelmelidir.
- Kamu değeri amaçları, dar faydacı kavramlara indirgenmemelidir.
- Kamu değeri amaçları, siyasal karar vericiler ve halk tarafından gerçekleştirilen diyalog ve müzakere sürecinde belirlenmelidir.
- Kamu değeri amaçlarının takip edilmesi, işlemsel kapasiteye ve kaynak dağıtımının fırsat maliyetini düşünme ihtiyacına bağlı olmalıdır.
- Stratejik yöneticiler ve karar vericilerin rolü; yetki çevresi, işlemsel kapasite, kamu değeri çerçevesinde çalışmak ve girişimde bulunmak olmalıdır.
- Belirlenen kamu değeri amaçları karşısında performans ölçülmelidir.
- Bu sınırlıklar içinde kamu değerinin sunulmasında faydacı, yenilikçi ve esnek bir yaklaşım benimsenmelidir.

Bu önerilerin yanında Kamusal Değer Yönetimi anlayışı, Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışlarından farklı olarak şu hususlara dayanır (Köseoğlu-Tuncer, 2014:157-158):

- Hizmet sunmak tek başına devlet müdahalesini doğrulamak için yeterli değildir. Burada iki sorunun cevaplanması gerekir: (a) Sunulan hizmet, değerli sosyal ve ekonomik çıktılar sağlamakta mıdır? (b) Kamu değeri sunmakta mıdır?

- Kamusal Değer Yönetimi, yönetim düzenlemelerinde paydaş meşruiyeti kavramına dayanmaktadır.

- Etkili hizmet sunumu için, kamu, özel veya gönüllü sektördeki en iyi tedarikçiyi belirlemede açık fikirli olunmalıdır. Kurum ile o kurumun hizmetlerinden yararlananlar arasında büyük uçurumlar olmamalı, her ikisi de birbirini dar bir şekilde sözleşmeye odaklanmayan ve uzun vadede ilişkiyi sürdürme arayışında olan ortaklar olarak görmelidir.

- Kamusal Değer Yönetimi, kamu hizmeti etiğini sistem için hayati önemde görür. Belirli bir kamu sektörü etiği bulunmamakla birlikte, kamu hizmeti ethosu vardır. Bu ethosun temel özellikleri ise; performans kültürü, hesap verebilirliğe bağlılık, evrensel erişimi destekleme kapasitesi, sorumluluk sahibi çalışanlar ve topluluk refahına katkı sağlamaktan oluşur.

- Kamu hizmeti sunumuna yönelik meydan okumalara karşı uyarlanabilir ve öğrenmeye dayalı yaklaşım geliştirmek gerekmektedir. Kamusal değeri arayan kamu yöneticileri kendilerine prosedürlerin takip edilip edilmediğini ya da hedeflerine ulaşip ulaşmadıklarını değil, bunların da ötesinde eylemlerinin topluma net bir fayda getirip getirmediğini sormalıdır.

- Kamusal Değer Yönetimi, ders çıkarma ve sürekli uyarılmanın rolünü öne çıkarır. Geleneksel yönetimin özellikleri olan süreklilik ve istikrarın yerine meydan okumaya ve değişime odaklanır.

Yukarıda sayılan bu hususlar Kamusal Değer Yönetimi (KDY) anlayışının Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı ile şu hususlarda farklılaşmasına yol açmıştır (O’Flynn, 2007:361):

- KYK post bürokratik ve rekabet edici yönetime, KDY ise rekabet etmenin de daha ötesine gitmeye vurgu yapar. KYK’nin hâkim değeri sonuçlar iken KDY’de hâkim değer ilişkilerdir.

- KYK’de yönetsel hedefler; üzerinde anlaşılan performans hedeflerini

sağlamak iken, KDY’de yönetsel hedefler vatandaş / kullanıcı tercihlerine karşılık verebilme, ağsal yönetimlerin sunacağı kaliteli hizmetler aracılığıyla yetki devri yapılması ve güven telkin edilmesi üzerine kuruludur.

- YKY kamu çıkarını bireysel çıkarların toplamı üzerine kurar. KDY ise bir araya getirilmiş tercihleri dikkate alır.

- YKY performans hedefleri tüketicilere karşı sorumlu ve ekonomik davranmak için girdi ve çıktıların yönetimini esas alır. KDY ise hizmet çıktıları, memnuniyet, sonuçlar, güven ve meşruiyet gibi birden fazla hedef takip etmektedir.

- YKY hesap verebilirlik konusunda performans sözleşmeleri yoluyla yukarıya doğru hesap verebilirliği esas alır. Ayrıca piyasa mekanizmaları aracılığıyla da müşterilere dışa doğru hesap verebilirlik esastır. KDY’de ise hükümetlerin gözlemcileri olarak vatandaşlar, kullanıcılar olarak müşteriler ve fon sağlayıcı olarak vergi mükellefleri dâhil olmak üzere birçok hesap verebilirlik sistemi esastır.

- YKY’nin tercih ettiği hizmet sunum şeklinde özel sektör esastır. Ayrıca silahlı kuvvetlerin sıkı denetimini öngörür. KDY ise yararcı bir şekilde birçok alternatif sunabilmektedir.

4. DİJİTAL ÇAĞ YÖNETİŞİMİ (Digital Era Governance)

Dijital Çağ Yönetişimi anlayışı 2005 yılında Dunleavy ve arkadaşları tarafından (Dunleavy-Margetts-Bastow-Tinkler, 2005:467-494). Yeni Kamu Yönetimi anlayışına alternatif olarak gündeme getirilmiştir.

Patrick Dunleavy ve Londra School of Economics’ten meslektaşları 200’li yıllarda yaygınlaşan E-devlet’i Yeni Kamu Yönetimi anlayışında sadece destek unsuru yerine daha derin bir araç olarak gördüler (Greve, 2010:11). Hareket noktaları, vatandaşlara hizmet sunum sürecinde bilgi iletişim teknolojilerinin klasik anlayışı değiştirdiği hususudur. Bu nedenle dijital çağ yönetişimi doğrudan yönetişimin bir parçasıdır ve sadece dijital değişimle sınırlandırılmaz (Osmani, 2016:6). Bu kapsamda Dijital Çağ Yönetişimi anlayışı klasik E-devlet anlayışını da değiştirmekte ve dijital çağ ile uyumlu hale getirmeye çalışmaktadır.

Bilindiği gibi E-devlet modern çağın sunduğu bütün teknolojik, elektronik

ve telekomünikasyon imkânları kullanılarak; devletin vermesi gereken kamu hizmetlerini daha hızlı ve verimli şekilde sunması ve vatandaşın devlete karşı yükümlülüklerini, daha kolay ve hızlı bir şekilde yerine getirmesi projesidir. Bu kapsamda; temel kamu hizmetlerini verme yönünde, devletin bizzat kendi organları ile vermediği, ancak kamu hizmeti niteliğindeki hizmetlerin elektronikleştirilmesi ve kolaylaştırılması için sıkı gözetim (devletin desteği) ve denetimi yönünde odaklanılır (Yıldırım-Kaplan-Çakmak-Üstün, 2003:103). E-devletin en etkili stratejisi, klasik devleti aşağıda belirtilen hususlarda önemli şekilde geliştirmek ve ıslah etmektir (Karagülmez, 2010:471):

- Vatandaşlara hizmet sunumunu kolaylaştırmak ve basitleştirmek,
- Devlet yönetiminin katmanlarını azaltarak, süreçleri hızlandırmak,
- Vatandaşlar, ticari faaliyette bulunanlar ve diğerleri için bilgiye kolayca ulaşmayı ve devletten hizmet elde etmeyi sağlamak,
- Kişi ve kuruluşların ticari faaliyet süreçlerini kolaylaştırmak, gereksiz sistemleri ortadan kaldırarak ve bütünleşmeyi sağlayarak maliyetleri azaltmak,
- Devlet işlemlerini, vatandaşların ihtiyaçlarını anında karşılamayı sağlayacak şekilde düzene koymak ve verimli hale getirmek.

Söz konusu bu hususlar E-devlet’in, kamu yönetimi alanında yeni bir yaşam biçimi olduğunu göstermektedir. Bunun için geleneksel devlet modelini, teknoloji olanaklarını kullanarak çağın gereklerine uygun yeniden yapılandırmaktadır (Odabaşı, 2009:7). Bu kapsamda klasik yönetime karşılık E-devlet anlayışının temel özellikleri; iletişim teknolojilerinin daha yoğun kullanımı, çevrimiçi ortamın gayri şahsi olması, bilginin toplanması, işlenmesi (veri madenciliği) ve kullanımında kolaylık, iletişim ortamında yenilik (Çiçek-Çiçek-Çiçek, 2007:4) şeklinde özetlenebilir.

Esasında E-devlet, kamusal işlem ve hizmetlerin bilgisayar ve internet aracılığıyla yürütüldüğü ve bu ortam içinde yapılan işlemlerin ve verilen hizmetlerin kanunlar ve mahkemeler tarafından korunduğu yeni bir yönetim biçimidir. Taşıdığı unsurlar bağlamında elektronik devlet modeli vatandaşlar için, iş dünyası ve devlet kuruluşları şeklinde üç temel hedef kitlesinden oluşmaktadır. Bu modelde kamu kurum ve kuruluşları iç unsur, vatandaşlar ve iş dünyası ise

dış unsurlar olarak değerlendirilmektedir (Odabaşı, 2009:24). Devletin temel unsurları olan vatandaş ve kuruluşlar (özel ya da kamu), E-devlet, E-vatandaş ve E-kurum biçiminde kendini göstermektedir. E-devleti oluşturan unsurlar e-vatandaş, e-şirket, e-kurumdur. Ancak, E-devleti oluştururken, bu unsurlara öncelikler atamak ve birini tümüyle gerçekleştirmeden E-devlet olmaz türü yaklaşımlarda bulunmak, E-devletin oluşumunu olumsuz etkiler. Her unsur, kendi içerisinde “E” olgusunu gerçekleştirmeye çalışacak, birbirlerinden etkilenecek gelişecek ve zamanla E-devlet oluşacaktır (Çelikkol, 2011:36).

Son yıllarda kamu yönetim süreçlerinde şeffaflığa ve yönetime halkın katılımına artan bir önem verilmektedir. E-devlet uygulamaları da hızla yaygınlaşmakta, devlet ile halk arasındaki engeller azaltılmaktadır. Başta yasa ve yönetmelik tasarıları olmak üzere bakanlıkların çeşitli icraatları internet aracılığı ile halkın bilgisine sunulmakta ve katkısı istenmektedir (Köse, 2007:23). Bu süreçte E-devlet uygulamaları ile kamu yönetiminde dönüşümün sağlanması konusunda hemen hemen bütün dünya ülkelerinin olduğu kadar OECD, Dünya Bankası ve UNDP gibi uluslararası kuruluşların da önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir. E-devletin, iyi yönetişime erişmekte önemli bir araç olduğu, bu bağlamda, şeffaflaşmada, yolsuzlukla mücadelede ve halkın yönetim süreçlerine demokratik katılımında etkin bir araç olarak kullanılabileceği artık tartışmasız bir gerçek olarak kabul görmüştür (Altınok, 2005:133).

Görüldüğü gibi e-devlet kamu yönetiminde bir dönüşüm projesidir. Teknoloji burada bir araçtır. Vatandaşlara ve iş âlemine kamu hizmetlerinin sunulmasında yeni fırsatlar sunmaktadır. E-devlet kamu hizmetlerinin sunumunda büyük potansiyele sahip olmakla birlikte, hükümetler tarafından daha kapsamlı bir kamu yönetimi reformu tasarısının parçası olarak algılanmazsa; devletin işleyişi, bilgiyi yönetme tarzı, kamu kurumlarının iç işleyiş mekanizmasının yönetimi, vatandaşa ve iş dünyasına hizmetin nasıl sunulacağına yeniden tanımlanması gibi dönüşümden beklenen faydaların çoğu sağlanamadığı gibi zaman ve para israfına da sebebiyet verilmiş olur (Altınok, 2005:136).

Doğaldır ki bu uygulamada görülen olumsuzluklar, E-devlet karşısında Dijital Çağ Yönetişimi anlayışını gündeme getirmiştir. Bu kapsamda Dunleavy ve arkadaşları Dijital Çağ Yönetişimi’ni üç ana temayla incelemişlerdir. Bunlar; yeniden bütünleşme, ihtiyaç tabanlı bütünleşme ve dijital değişim olarak

belirtilebilir. Özellikle İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde katımlı yönetim yeniden bütünleşmenin en temel unsuru kabul edilmektedir. Örneğin İngiltere’de gümrük ve vergi gelirlerinde ulusal vergi politikası kapsamında bütünleşme sağlanıp bunların tek havuzda toplanması için uğraşılmaktadır. İhtiyaç tabanlı bütünleşme ise kamu kuruluşlarını vatandaş, hizmet ve ihtiyaç tabanlı olmaya zorlamaktadır. Dijital değişim ise genelde literatürde E-devlet olarak bilinen anlayışın geliştirilmesini, uygulamada görülen sorunların çözülmesini ve kamu kuruluşlarının internet, sosyal medya, e mail ve diğer online hizmetlere daha fazla yönelmesini öngörmektedir (Osmani, 2016:6).

Dünya genelinde özellikle gelişmiş ülkelerde son yirmi yılda bilgi işlem, ağ iletişimi, bilgi depolama ve çekme alanlarındaki teknolojik gelişmeler sosyal ve ekonomik değişimlerde bir devrim niteliğinde tanımlanmıştır. 1990’ların ortalarında internetin genel kullanıma sunulması neticesinde devletler vatandaşlara ve özel sektöre bilgi ve hizmet sunma noktasında web kullanımına başlamıştır. Devamında ise E-devlet hizmetlerin, idarenin ya da yönetimin iyileştirilmesini sağlayacak teknoloji odaklı yeniliklerle şekillenen faydacı uygulamalara odaklanmaya devam etmiştir. Bu kapsamda bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimiyle ortaya çıkan yenilikler geleneksel devlet yapısını ve fonksiyonlarını değiştiren aşağıdaki dört temayı gündeme getirmiştir:

- Karar almaya vatandaşların daha çok dâhil edilmesi,
- Bölgeler, çeşitli devlet düzeyleri, kamu sektörü, özel ve sivil sektör arasındaki ağların yönetimi,
- Dünya çapında yaşanan sosyal ve demografik değişim etkilerinin teşhis edilmesi,
- Sanal dünyanın ortaya çıkışı.

Bu süreçte küresel bilişim ve iletişim teknolojileri ise teknoloji vasıtası ile politika araçlarının, uluslararası kurumların, iş dünyası çıkarlarının ve tekno-işletmeciler kavramların karışımı yoluyla hayata geçirilen örgütlenmenin yeni ve evrensel bir biçimi olarak görülmeye başlanmıştır. Bu küresel bilgi ve iletişim teknoloji programları ulusal sınırları aşan yönetimin yeni bir şekli oluşturmaktadır. Örneğin; Web 2.0 araçları sayesinde devletler hem bilgi toplama,

yönlendirme ve paylaşma noktasında hem de kamu değeri ortaya çıkarmada “e-iştilgal” ve “e-hizmet” kanallarıyla etkili bir beceriye sahip olabilmektedirler. Web 2.0 ile devletler ve vatandaşlar birbirine daha yakın olabilmektedir. Bu araçlarla devletler ortak kamu değerini daha iyi tanımlayabilecekleri gibi bireysel tercihlere de daha iyi karşılık verebilmektedir. Ayrıca E-devlet programları sayesinde vatandaş, tüketici/müşteri kavramlarının yanı sıra “katılımcı-iştirak eden” olarak da görülebilmektedir. Nitekim E-devlet kamu hizmetlerinde performans ve verimliliği geliştirmekle birlikte siyasal sürece ve yapıya yeni bir biçim vermekte ve vatandaşlarla etkileşime geçmenin yeni bir aracı olmaktadır (Aksakaloğlu, 2017:88-89).

Bu anlayışı çok daha ileriye götüren Dijital Çağ Yönetişimi anlayışı ise kamusal alanda işlevlerin yeniden bütünleştirilmesini, bütüncül ve ihtiyaç temelli yapıların benimsenmesini ve idari süreçlerin daha çok dijitalleştirilmesini savunmaktadır. Doğal olarak bu anlayış içerisinde bilgi teknolojileri merkezi öneme sahiptir. Bilgi teknolojileriyle en son gerçekleşen bürokratik uyarlamaların bütünleştirilerek ve desteklenerek sivil toplumda vatandaşların ve diğer hizmet kullanıcılarının etkileşim yöntemlerindeki ve yönetim sistemlerindeki değişime odaklanılmaktadır. Bu anlayış ile bilgi teknolojilerinin ve sistemlerinin kamu hizmet sunumundaki değişimleri nasıl etkilediğinin altı çizilmektedir.

Dijital Çağ Yönetişimi bilgi teknolojilerini çok daha geniş ve çeşitli yönleriyle merkeze almakta ve değişimin karmaşıklığını bir bütün olarak değerlendirmeye çalışmaktadır. Bu anlayışın amacı; devleti hem kendine hem de kendi dışında kalanlara açık hale getirmek ve bu sayede kurumsallaşmayı ve politik manzaradaki karmaşıklığı azaltmaktır. Bu sayede sorunların çözümünde vatandaşların özerk yeteneklerinin geliştirileceği düşünülmektedir.

Nitekim Dijital Çağ Yönetişimi salt dijital değişikliklerle değil esasen yönetimle ilgilidir. Bu anlayış toplumun büyük çoğunlukla içerisinde yaşadığı dijital çağın bir hareketi olarak değerlendirilmektedir. Sonuçta; bilgi ve iletişim teknolojilerinden kamu sektöründe başarı sağlanabilmesi için hem vatandaşların hem de devletin güçlü bir demokratik kültüre sahip olması gerekmeyle birlikte gelişmiş teknik ve yönetsel kapasiteye sahip olunması, siyasal sistemin bir bütün halinde bu yönde kararlı olması, stratejik, bütüncül ve vatandaş odaklı bir bakış açısının taşınması da bir zorunluluk (Aksakaloğlu, 2017:89-90) kabul edilmektedir.

SONUÇ

Çalışmamızda ayrıntılı bir şekilde incelediğimiz ve son yıllarda kamu yönetimi disiplininde Yeni Kamu Yönetimi anlayışını daha da öteye götürmek isteyen yeni yaklaşımlardan; Neo Weberyian Devlet, Yeni Kamu Yönetişimi, Kamusal Değer Yönetimi ve Dijital Çağ Yönetişimi anlayışları günümüzde giderek önem kazanan altı trende vurgu yapmaktadırlar. Bunları şu şekilde özetleyebiliriz (Köseoğlu-Tuncer, 2014:165):

- Ekonomik verimlilik kaygısından, hiçbir organizasyonun tek başına çözemeyeceği, daha geniş sosyal meydan okumalara yönelmek,
- İşletmecilik ve dar çıktılardan, uzun vadeli sonuçlara odaklanmayı içeren kamu değeri yönetimine yönelmek,
- Piyasa temelli yönetimden yeni kamu yönetişimi kapsamında ağlara yönelmek,
- Tüketici ve müşteri olarak vatandaşlardan birlikte üreten ve birlikte geliştiren olarak vatandaşlara yönelmek,
- Bilişim teknolojileri destekli verimlilikten sosyal medyayı da içerecek biçimde Dijital Çağ Yönetişimi’nin bir parçası olarak bilişim teknolojilerine yönelmek,
- Tek bir organizasyonun çıktılar için hesap verebilirliğinden, ağlarda şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışına yönelmek.

Söz konusu Yeni Kamu Yönetimi sonrası post paradigmaları daha iyi anlayabilmek için bunların temel hususlara bakış açılarını açık bir şekilde ortaya koymak gerekir.

Örneğin; Neo Weberyian Devlet anlayışında ana fikri; Kıta Avrupası devlet geleneklerine dayanan, yenilenen ve düzene sokulan ya da Amerikan geleneklerine göre yönetilen bürokrasiye dayanır. Yeni Kamu Yönetişimi anlayışında ana fikir; işbirliği, network çözümleri ve ortaklık gerektiren sınır ötesi meydan okumalarla karşı karşıya kalan toplumların vatandaşlarıyla yeni ortaklık formları geliştirmek zorunda olmalarıdır. Kamusal Değer Yönetimi anlayışında ise ana fikir; hem kısa hem de uzun vadede kamu yöneticileri, vatandaşlar ve politikacılar için ortak

değer yaratma stratejileri geliştirmek ve mevcutları da yenilemektir. Bunun yanında; Dijital Çağ Yönetişimi anlayışı gelecekteki reformların öncüsü olarak, yeniden bütünleşmeyi, ihtiyaçlara dayalı bütüncüllüğü ve sayısallaştırmayı sağlayacak dijital çağ unsurlarını görür.

Neo Weberyan Devlet anlayışı Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışını reddeder. Çünkü; YKY, bürokrasinin iyi unsurlarına bağlı birçok değer ve devlet algısının anlamını yitirmesine yol açmıştır. Yeni Kamu Yönetişimi anlayışı Yeni Kamu Yönetimi anlayışını piyasalara ve çıktı sonuçlarına çok fazla odaklanmanın örgütsel sınırlar çerçevesinde işbirlikleri için çok alan açmaması nedeniyle reddeder. Bunun yanında Kamusal Değer Yönetimi anlayışı da Yeni Kamu Yönetimi anlayışını YKY yöneticilerinin kısa vadeli sonuçlara çok fazla odaklanmış olmaları nedeniyle reddeder. Dijital Çağ Yönetişimi anlayışı ise YKY'nin sunduğu pazar/ piyasa çözümlerinin Web ve sayısallaştırılmış çözümlere yönelik yeni fırsatları keşfetmek için yeterli olmaması nedeniyle YKY anlayışını reddeder.

Neo Weberyan Devlet anlayışının zayıflığı; bürokrasilerin olayları algılama ve sorulara çözüm geliştirebileceklerine inanmamasından, Yeni Kamu Yönetişimi anlayışının zayıflığı ise; destekçilerin iddia ettikleri veya düşündüğü gibi işbirliğinin yaygın olmamasından kaynaklanmaktadır. Kamusal Değer Yönetimi anlayışının zayıflığı; kamu yöneticilerinin strateji hazırlayabilmeleri için gerekli strateji düzenleme çerçevesinin çok katı olmasından ve kamu yöneticileri için sağlıklı bir strateji hazırlanamamasından, Dijital Çağ Yönetişimi anlayışının zayıflığı ise dijital çağda tanınmış teknoloji tartışmalarının aşırı tekrarlar içermesinden (Greve, 2010:11) kaynaklanmaktadır.

Söz konusu bu yeni post paradigmaların Türkiye için geçerliliği tartışmalıdır. Batıda özellikle gelişmiş ülkelerde 2005'ten itibaren Yeni Kamu Yönetimi anlayışının geçerliliğini yitirdiği belirtilirken, Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi bu tarihte özellikle yerel yönetimler alanında somut hayata geçirilmiştir. Yerel yönetimler reformu kapsamında hem YKY ilkeleri hem de yönetim ilkeleri hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Türkiye'de hala bu süreç devam etmektedir. Burada sorulması gereken temel soru, Türkiye'de YKY gelişmiş ülkelerde yaşadığı sorunları yaşayacak mı? ya da Yeni Kamu Yönetiminde yeni bir "Türkiye uygulaması" olarak, söz konusu post paradigmalardan da yararlanılarak yaşanan çıkmazlara karşı bir sentez model geliştirilip geliştirilemeyeceğidir.

Öncelikle Türkiye’de uygulanacak Yeni Kamu Yönetimi modelinde batının düştüğü “müşteri” çıkmazına girilmemelidir. Müşteri hassasiyeti ile yaklaşılan “vatandaş” bakış açısı ile sosyal devlet mutlaka canlı tutulmalıdır. Kamu yönetimi reformları ile elde edilecek etkinlik ve bütçe tasarrufları sosyal devlet uygulamalarını daha da yaygınlaştırmalıdır. İyi yönetim ilkeleri kabul edilen; tutarlılık (öngörülebilirlik), sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, saydamlık, katılımcılık, etkinlik, hukuka bağlılık, yerindenlik ve ölçülülük mutlaka sonuç odaklı bir şekilde uygulamalara aktarılmalıdır.

Bürokrasimizi yeniden yapılandırırken, gerek kıta Avrupası gerekse de Anglo sakson modellerinin bir sentezi yapılmalı, her iki modelin karşılaştırılmasıyla oluşturulacak Türk modeli; mevcut bürokratik yapının iyi yönleri muhafaza edilerek, kıyaslama usulüyle kendi sosyo kültürel yapımızla uyumu sağlanarak kurumsallaştırılmalıdır.

Yeni Kamu Yönetişimi anlayışına uygun olarak toplum, devlet ve sivil toplum kuruluşları arasında daha fazla işbirliği, network çözümleri ve ortaklıklar geliştirilerek yönetim anlayışı daha da ileriye götürülmelidir.

Batıda uygulanan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının en büyük eksikliği kabul edilen “kamusal değer üretememe” sorununa karşılık, Türk modelinde hem kısa hem de uzun vadede kamu yöneticileri, vatandaşlar ve politikacılar için ortak değer yaratma stratejileri geliştirilmeli ve mevcutları da yenilenmelidir. Tüm bu süreçlerde gelecekteki reformların öncüsü olarak, yeniden bütünleşmeyi, ihtiyaçlara dayalı bütüncüllüğü ve sayısallaştırmayı sağlayacak dijital çağ unsurlarından yararlanılmalıdır.

KAYNAKÇA

Ağbal, Naci (2000). “Public Administration Theory and International Trends”, Türk İdare Dergisi, 72, 428.

Aksakaloğlu, Yağız (2017). Kamu Hizmeti Kapsamında Vatandaşlık Anlayışının Değişimi, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Ün. SBE, Ankara, 2017.

Aksoy, Şinasi (1995). “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri, 2. Cilt, TODAİE, Ankara.

Aktan, C. Can (1991). “Virginia Politik İktisat Okulunun Öğretisi: Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat”, Banka ve Ekonomik Yorumlar, 28, 2: 5-27.

AL, Hamza; (2002); Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Doktora Tezi, Sakarya; Sakarya Ün.

Altınok, Ramazan (2005). “E Dönüşüm Yolunda Türkiye: E Devlet Stratejisi Hazırlama Süreci ve Yaşanan Sorunlar”, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I, Ed. A. Nohutçu-A. Balcı, Beta Yay., İstanbul.

Aykaç, Burhan (1997). Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, Ankara.

Bayraktar, Gonca (1999); “Yeni Sağ Düşüncenin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak YKY Anlayışı”, KÖK Araştırmalar, I, 2, 55-65.

Bogason, P. - J. Toonen (1998). “Introduction: Networks in Public Administration”, Public Administration, Volume 76.

Cepiku, Denita - Cristina Mititelu (2010). “Public Administration Reforms in Transition Countries: Albania and Romania Between the Weberian Model and the New Public Management”, Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 30E, pp. 55-78.

Çelikkol, Ömer (2011). Kamu Yönetiminde E Devlet Yapılanması ve Türkiye İçin E Devlet Model Önerisi, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Ün., Isparta.

Çiçek, Serdar – H. Çiçek - U. Çiçek (2007). “Kamu Hizmetlerinin Etkinliğinde E-Devlet Kullanımı Ve Beklentileri” 22. Türkiye Maliye Sempozyumu, 9-13 Mayıs,

Belek-Antalya.

Denhardt, Robert B. (1992). “Issues in Public Administration Theory”, Robert B. Denhardt-Bary R. Hammand (Ed.), Public Administration in Action Readings-Profiles-Cases, Brooks/Cole Pub.Co. USA, s.25.

Dereli, Toker (1981). Organizasyonlarda Davranış, Ar Dağıtım, İstanbul, 1981.

Drechsler, Wolfgang (2009/a). “Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration”, Halduskultuur, Vol 10, pp. 6-21.

Drechsler, Wolfgang (2009/b). “The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe”, Uprava, Letnik VII, 3.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. and Tinkler, J. (2005). “New Public Management is Dead – Long live Digital-Era Governance”, Journal of Public Administration Research and Theory, 16, pp. 467- 494.

Emre, Cahit (2000). “Cultural Values, Morality and Public Administration in Turkey”, Emerging Changes in Turkish Politics and Society, Tokyo:IDE, Japan.

Eren, Erol (2002). Yönetim ve Organizasyon (Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar), Beta Yay., İstanbul.

Eren, Veysel (2001). YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma), Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Ergun, Turgay (1997). “Post Modernizm ve Kamu Yönetimi”, Amme İdaresi Dergisi, 30, 4.

Farmer, David John (1995). The Language of Public Administration, Bureaucracy-Modernity and Postmodernity, Alabama Un. Press., USA.

Frederickson H. George (1977). New Public Administration, Alabama Un. Press, USA.

Gortner, Harold F.-J. Mahler-Bell Nicholson (1997). Organization Theory, Harcourt Brace Co., USA.

Gray, Andrew - Bill Jenkins (1995). “From Public Administration to Public

Management: Reassing A Revolution”, Public Administration, V.73.

Greve, Carsten (2010). “Whatever Happened to New Public Management?”, International Center for Business and Politics Copenhagen Business School cg.cbp@cbs.dk Draft version, Danish Political Science Association meeting 4-5 November 2010, Panel on “New Public Management”October, www.openarchive.cbs.dk.

Heady, Ferrel (1979). Public Administration, Marcel D. Inc., USA.

Heper, Metin-Ümit Berkman (1980). Development Admininistration in Turkey, Conceptual Theory/Methodology, İstanbul:Boğaziçi Un. No:164, s.5.

Hughes, Owen (1998). Public Management & Administration, ST.Martin’s Press., USA.

İnan, Alper (2005). “Avrupa Birliği Ekonomik Yaklaşımı: Lizbon Stratejisi ve Maastricht Kriterleri”, Bankacılar Dergisi, Sayı 52.

Karagülmez, Ali (2010). “Elektronik Devlet Kavramı”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD), , Yıl:1, Sayı:2, Temmuz.

Kettl, F. Donald (2000). “Public Administration at the millennium: The State of the Field”, Journal of Public Administration Research & Theory, V.10, I.1.

Kılavuz, Raci (2000). “Etkililik-Verimlilik Kavramlarının Analizi ve Kamusal Mal-Hizmet Sunumunda Etkililik”, Türk İdare Dergisi, 72, 428.

Koçel, Tamer (1993). İşletme Yöneticiliği: Yönetici Geliştirme, Organizasyon ve Davranış, İstanbul, 1993.

Kovancılar, Birol ve Özgü Elçi (2000); “Kamu Tercihi Teorisinde Oyun Kuramı”, Yönetim ve Ekonomi, S.6.

Kozlu, Cem (1986). Kurumsal Kültür, Bilkom Yay., İstanbul, s.15.

Köse, Ömer (2007). “Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması II, Ed.A. Nohutçu-A.Bacı., Beta Yay., İstanbul.

Köseoğlu, Özer - Aziz Tuncer (2014). “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım Olarak

Kamu Değeri: Kavramsal ve Kuramsal Açıdan Bir Tartışma”, Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 24, ss. 145-170.

Lane, Jan-Erik (2000). *New Public Management*, Routledge, London, England.

Lynn, Jr. - E. Laurence (1998). “The New Public Management: How to transform a theme into a legacy”, *Public Administration Review*, V.53, I.3, May/June.

Martin, Denis Saint (1988). “The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: Governance”, *An International Journal of Policy And Administration*, 2, 3.

O’Flynn, Janine (2007). “From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications”, *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, No. 3, pp. 353–366 2007.

Odabaş, Hüseyin (2009). *E Devlet Sürecinde Elektronik Belge Yönetimi*, Kütüphaneciler Der., İstanbul 2009.

Osborne, Stephen P. (2006). “The New Public Governance”, *Public Management Review*, Vol. 8 Issue 3, pp. 377 – 387.

Osmani, Mohamed (2016). “Developing a Conceptual Framework for Evaluating Post NPM Public Sector Transformation”, Brunel Business School – Doctoral Symposium 27-28th March 2012, <https://www.brunel.ac.uk/> (20.10.2016).

Ömürgönülşen, Uğur (1997). “The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management”, *AÜ SBF Dergisi* (Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu’na Armağan), 52 (1-4).

Özgen, Hacer (2002). “İşlem Maliyetleri Teorisi: Sağlık Hizmetleri Sunumunda Sözleşme mi Yoksa Örgüt İçi Yapılanma mı?”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.35, S.2, Haziran.

Peters B. Guy - John Pierre (1998). “Governance without government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Research & Theory*, V.8, I.2, s.223.

Randma-Liiv, Tiina (2017). “New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe”, *Trans-European Dialogue* 1, Towards the Neo-

Weberian State? Europe and Beyond 31 Jan – 1 Feb 2008, Tallinn, www. http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_RandmaLiiv_NPMvsNWS.pdf (20.04.2017).

Reschenthaler, G. B. (1996). “The information revolution and the New Public Management”, *Journal of Public Administration Research & Theory*, V.16, I.1, 1996.

Rubin Edward L. (2001). “Getting Past Democracy”, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 149, Issue 3, Jan.

Terry, D. Larry (1998). “Administrative Leadership, Neomanegerialism And The Public Management Movement”, *Public Administration Review*, LVIII, 3, (May/June).

Terry, D. Larry (1999). “From Greek Mythology to the Real World of the New Public Management and Democratic Governance”, *Public Administration Review*, V.59, I.3, May/June.

Waldo, Dwight (1984). *The Administrative State*, 2 nd Ed., Holmes & Meier Publishers Inc., Newyork, USA.

Weber, Max (1995). “Bürokratik Teşkilatlanmanın Esasları”, *Sosyoloji Yazıları*, Ed.İ.Sezal, Ekin Yay., Bursa.

Yıldırım, Hakan - V. Kaplan - T. Çakmak - C.C. Üstün (2003). *Her Şeyi E-leştirdik, E Devlet Platformu*, Macar Yay., Ankara.

Yüksel, Mehmet (2000). “Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine”, *Ankara Barosu Dergisi*, LVIII, 3.



17-19. YÜZYILLARDA TOKAT'IN SOSYO-EKONOMİK YAPISI¹

Metehan ŞAHİN*

Türker ŞİMŞEK**

Öz

1071 yılındaki Malazgirt Zaferi sonrasında Emir Danişmend'in şehri fethetmesiyle beraber Türk hâkimiyetine giren Tokat, sonraki yüzyıllarda Selçuklu, İlhanlı ve Eretna devletlerinin idaresinde kalmıştır. 1398 yılında ise Osmanlı İmparatorluğu topraklarına dâhil edilmiş, uzunca bir süre Sivas vilayetine bağlı bir kaza olarak varlığını sürdürmüştür.

Bu çalışmada amaç, bugün artık Türkiye'nin sosyo-ekonomik bakımdan önemli şehirleri arasında görülmeyen Tokat'ın zengin tarihi birikimi içerisinde belki de en müreffeh dönemlerini yaşadığı, fakat diğer taraftan Osmanlı tarih yazınında İmparatorluğun durgunluk ve gerileme süreci olarak nitelendirilen bir zaman diliminde iç ve dış ticarete yaptığı katkıları ortaya koyabilmektir. Zira şehrin tarihte sahip olduğu iktisadi dinamiklerin vurgulanması sayesinde, taşıdığı potansiyelin günümüzde uygulanacak yerel kalkınma politikalarının muhteviyatına katkıda bulunabileceği düşünülmektedir. Çalışmada büyük ölçüde Tokat ve Osmanlı tarihi ile ilgili ikincil kaynaklardan yararlanılmıştır. Elde edilen bulgulara göre Tokat'ın 17-19 yüzyıllarda, bakır ürünleri, ham ipek işçiliği, yazma ve basma gibi dokuma ürünlerinden meydana gelen karakteristik üretim yapısı ile hem iç hem de dış ticaretin gelişiminde olumlu etkiler yarattığı görülmektedir. Dolayısıyla şehrin, devletin gelir yaratma konusunda sıkıntılar yaşadığı, mali bakımdan zorluklar içerisinde geçen ve bütün bunlarla beraber iç karışıklıkların da giderek arttığı

¹ Bu çalışma 09-11 Mart 2018 tarihlerinde Mardin'de düzenlenen İKSAD 1. Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi'nde sözlü olarak sunulmuştur.

* Arş. Gör., Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF İktisat Bölümü, metehan.sahin@gop.edu.tr

** Dr. Öğr. Üyesi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF İktisat Bölümü, turker.simsek@gop.edu.tr

bir zaman diliminde ülke ekonomisine büyük katkılar sağladığını söylemek mümkündür. Yine söz konusu dönemde Tokat, nüfusu, meslek gruplarının çeşitliliği ve jeopolitik konumunun ticaret yolları açısından ihtiva ettiği önemle de bu gelişmişlik seviyesini sürdüren bir yapıya kavuşmuştur. Sayılan iktisadi özelliklerin meydana getirdiği müreffeh yapı Tokat'a, o dönemlerde şehri ziyaret eden yerli/yabancı birçok seyyahın anılarında övgüyle bahsettiği bir yerleşim birimi olma hüviyetini de kazandırmıştır.

Anahtar Kelimeler: Tokat, Sosyo-ekonomik Yapı, Osmanlı İmparatorluğu

SOCIO-ECONOMIC STRUCTURE OF TOKAT IN 17-19 CENTURIES

ABSTRACT

Tokat entered Turkish domination with Emir Danişmend's conquest of city after Malazgirt Victory in 1071 and stayed in states of Seljuq, Ilkhanid and Eretna administration in following centuries. In 1398 it was included in the territory of the Ottoman Empire and continued its existence as a district connected to the Sivas province for a long time.

The purpose of this study, although today Tokat isn't considered among Turkey's socioeconomically important cities, introduce the contributions of city on domestic and foreign trades in period when perhaps living most prosperous of it's rich history and is named stagnation and decline in Ottoman history writing. Because it is thought that owing to emphasis of the economic dynamics that the city has in history and it's potantial can contribute to the content of local development policies to be implemented today. The secondary sources about the history of Tokat and Ottoman Empire has used in this study. According to obtained results, it has seen that Tokat created positive effects on domestic and foreign trades with it's characteristic production structure that formed by copper products, raw silk workmanship, woven products like yazma and basma. So, it is possible to say that the city provided great economic contributions in the period when the government experienced difficulties in generating income, passing through in financial difficulties, and with all these, internal disorders are increasing ever. And in this period Tokat got a structure that sustain to this level of development by diversity of occupation groups and the importance of geopolitical location in point of trade roads. The prosperous structure formed by these economic features has also given Tokat to being a settlement unit where praised in many local and foreign travelers' memories who visited the city in that period.

Keywords: Tokat, Socio-economic Structure, Ottoman Empire

GİRİŞ

Tokat, günümüzde Türkiye'nin iktisadi hayatında önemli bir şehir olarak anılmasa da Osmanlı İmparatorluğu döneminde gerek ticaret yolları bakımından sahip olduğu stratejik önem gerekse farklı sektörlerde üretmiş olduğu kaliteli ürünler vasıtasıyla kayda değer bir gelişme süreci yakalamıştır.

Şehrin adı konusunda çeşitli rivayetler bulunsa da Paul Wittek Tokat isminin Bizans şehirlerinden biri olan Dokeia'dan geldiğini öne sürmüştü ve nitekim Sargon Erdem Wittek'in görüşü çerçevesinde Dokeia'nın çanak memleket anlamına geldiğini belirterek etrafındaki dağlar arasında adeta bir çanak görünümünde olan ve ayrıca her an sel tehdidi altında yaşamını sürdüren bu kent için de en uygun ismin bu olduğu kanısına varmıştır (Beşirli, 2005: 7).

Tokat'ın, Türk hâkimiyetine girmesi 1071 Malazgirt Zaferi'nin ardından Emir Dânişmend'in şehri fethetmesi ile olmuş, ilerleyen yıllarda Selçuklu, İlhanlı ve Eretna devletlerinin idaresinde kalmıştır. 1402 Ankara Savaşı'ndan sonra Yıldırım Bayezid'in *Dârünnasr* adını vereceği bu şehir 1398 senesinde Osmanlı Devleti topraklarına dâhil edilmiştir (Açıkel, 2012: 219-220)

Osmanlı Devleti'nin ilk yıllarında Anadolu toprakları için Rum tabiri kullanılmakla beraber 1413 yılında Anadolu ve Rumeli Beylerbeylikleri'nin yanı sıra diğer bir idari birim olarak Rum Beylerbeyliği kurulmuş, başlangıçta Tokat, Amasya ve Sivas'ın birleşmesinden oluşan Rum eyaletine daha sonra (II. Murad'ın saltanatının son dönemlerinde) Canik, Çorum ve Karahisar-ı Şarkî bölgesi katılmış ve Rum eyaletinin merkezi olarak kabul edilen Tokat, Amasya ve Sivas'a teşkil ettikleri öneme binaen *Eyalet-i Rûmiyye-i Suğra* adı verilmiştir (Özvar, 1999: 1607).

Yazdığı seyahatnamedeki bilgilere göre 17. yüzyılda şehre birkaç kez gelmiş olduğu anlaşılan Paris doğumlu seyyah Jean-Baptiste Tavernier, yüksek bir dağın eteğinde kurulmuş oldukça büyük bir kent olarak tarif ettiği Tokat'ın çok kalabalık bir nüfusu olduğunu, şehrin etrafındaki kullanışlı yollar üzerinde iyi kervansarayların yer aldığını ve kentte hayat pahalılığının bulunmadığını aktarmaktadır (Tavernier, 2006: 52-53).

18. yüzyılda şehri ziyaret eden Fransız Joseph Pitton de Tournefort (2005)

geldiği bölgelerdeki şehirlerden daha farklı bir yapıya sahip olduğunu söylediği Tokat'ta yerleşimin, sadece çok sarp iki tepenin arasındaki araziye değil, aynı tepelerin yamaçlarını da kapsadığını ifade etmektedir. Bu haliyle “dünyada bu kentinki kadar özel bir konuma sahip başka bir kent yok” sözüyle nitelediği şehrin, her birine ait çeşmesi bulunan evlerinin iyi bina edilmiş ve sokaklarının iyi kaldırımlanmış olduğunu, ziyaretine yakın bir dönemde meydana gelmiş yangın felaketinin izlerinin ise halen gözlemlenebildiğini vurgulamaktadır (Tournefort, 2005: 222).

Literatürde Tokat tarihinin belirli dönemlerdeki ekonomik özelliklerini inceleyen (Abacı, 1994; Çiçek, 2006; Çelik, 2008; Özgen, 2008; Özdağ, 2009; Beşirli, 2015; Kuş, 2015; Şimşirgil, 2015) çalışmalar bulunmakla beraber, 17-19 yüzyıllar arasında Tokat'ın sadece sınaî ve ticari ürünlerini değil, bunlarla beraber genel ekonomik yapısını, mali-idari sistemini ve toplumsal yapısını bütünüyle inceleyen çalışmalar (Genç, 2017) oldukça sınırlıdır. Bu noktadan hareketle yapılan çalışmada amaç, bugün artık Türkiye'nin sosyo-ekonomik bakımdan önemli şehirleri arasında görülmeyen Tokat'ın zengin tarihi birikimi içerisinde belki de en müreffeh dönemlerini yaşadığı, fakat diğer taraftan Osmanlı tarih yazınında İmparatorluğun durgunluk ve gerileme süreci olarak nitelendirilen bir zaman diliminde iç ve dış ticarete yaptığı katkılar ile birlikte şehrin sosyo-ekonomik yapısının genel görünümünü ortaya koyabilmektir. Çalışmada büyük ölçüde Tokat ve Osmanlı tarihi ile ilgili ikincil kaynaklardan yararlanılmıştır.

1. İDARİ VE MÂLİ SİSTEM

Osmanlı topraklarında Sivas'a bağlı bir kaza olarak idari yapıda yer alan Tokat'taki mali işlemler önceleri Rum Hazinesi Defterdarlığı tarafından yürütülürken, 17. yüzyılda devletin mali tasarruf sağlamak yani taşra teşkilatındaki maaş yükünü azaltarak devlet hazinesine ayrılacak payı artırmak amacıyla bazı değişimlere gitmesiyle birlikte defterdarlığın kaldırılması ve yerine Voyvodalık'ın tesis edilmesi sonucu artık hem idari yönetici hem de vergi tahsildarı konumuna gelen voyvodalara havale edilmiştir (Özvar, 1999: 1621).

Tablo 1'de hicrî 1070-1253 (m. 1659-1837) yılları arasında görev yapmış Tokat voyvodalarından bazılarının isimlerine ve iltizamlardan elde ettikleri gelirlere yer verilmekte, iltizam gelirlerinin söz konusu dönemde yıllar itibarıyla

doğrusal bir şekilde artmasa da yüksek rakamlara ulaşmış olduğu anlaşılmaktadır. İltizam bedelleri, bölgeden toplanabilecek vergi miktarının büyüklüğüne, vergi hâsılatının büyüklüğü ise halkın ödeme gücüne bağlı bulunduğundan ilgili yörenin iktisadi, ticari yönden gelişmişliği, yaşam standartları ve dolayısıyla refah seviyesi hakkında fikir verebilmektedir. Bu bakımdan 17. Yüzyıldan 19. yüzyılın ortalarına kadar Tokat halkının ciddi bir refah kaybı yaşamadığı tahmin edilmektedir.

Tablo 1: Tokat Voyvodaları ve Tevâbi' Mukataası'nın İltizam Bedelleri

Tarih (Hicri) (Miladi)	İltizam Sahipleri ve Voyvodalar	İltizam Bedelleri (Yıllık-Kuruş)*
1070 (1659)	Galata Voyvodası Küçük Ahmed Ağa	67,491 kuruştan 24,230 kuruşu ber-vech-i voyvodalık; 43,257 kuruşu iltizamla satılmıştır.
1083 (1672)	Gürcü Osman Ağa	63,451
1197 (1782)	Kadir Efendizâde	-
1208-1211 (1793-1796)	Lütfullah Bey	56,500
1224 (1809)	Hassa silahşörlerinden Mehmed Behlül Bey	59,283
1233 (1817)	Selanik Tütün Gümrüğü Eski Emini Derviş Ali	64,000
1235 (1819)	Süleyman Rifat Ağa	64,271
1239 (1823)	Salih Ağa	67,980
1246 (1830)	Abdüllatifzâde Hüseyin Ağa	54,100
1247 (1831)	Ömer Efendi	90,362
1250-1251 (1834-1835)	Dergâh-ı Âli kapıcıbaşlarından Hüseyin Bey	-
1253 (1837)	Sivas Kaymakamı Mir Ali buyuruldusuyla Hacı İzzet Ağa	-

Kaynak: Beşirli, 2005: 43-47, * Hisse oranları göz ardı edilerek toplam tutar verilmiştir.

17-19. yüzyıllar arası dönemde Tokat'ta yerel yönetimin en üst kademesindeki voyvoda dışında diğer görevliler kadı, müftü, nakibüleşraf kaymakamı, yeniçeri serdari ve şehir kethüdası idi. Kadı örfi ve şer'î davaların sonuçlandırıldığı mahkemelerde idari, sosyal, ekonomik ve mali konulardaki davalara bakmakta ya da işleyişinden sorumlu olarak bulunmakta, müftü ortaya çıkan sosyal meselelerin çözümünde Payitahtta Şeyhülislam gibi kazalarda Fetva Makamı görevini yerine getirmekte, nakibüleşraf kaymakamı Hazreti Peygamber'in soyundan gelenlerin şecereleri ve haklarının korunmasıyla ilgilenmekte, yeniçeri serdari şehirdeki yeniçeri ortalarının komutanı olarak görev yapmakta ve şehir kethüdası ise şehir halkı ile hükümet arasındaki ilişkileri düzenleme görevini yerine getirmektedir (Beşirli, 2005: 89-124). Sayılan görevliler dışında Tokat'ta, bilirkişilik yapmak, bulunduğu bölgenin ihtiyaçlarını temin etmek, satılan malların fiyatlarını belirlemek, bölge halkının kötü yöneticilerin azledilmesi ve iyi yöneticilerin atanması şeklindeki isteklerini İstanbul'a arz etmek gibi görevleri yerine getiren "âyan"lar (Mert, 1991: 196) ile Ermeni, Rum ve Yahudi cemaatlerine ait temsilciler de bulunmaktadır.

1879 yılında çıkarılan bir padişah iradesinde nüfus ve gelirlerinin fazlalığı ile birlikte coğrafi olarak da önemli bir mevkide bulunmasının kaza statüsü ile uygun düşmediği ifade edilerek, Tokat'a Sivas Vilayeti dâhilinde bir sancak statüsü tevcih edilmiş; Amasya sancağına bağlı Zile ve Erbaa kazaları ile Canik sancağına bağlı Niksar kazası yakınlıkları ve sıkı ilişkileri nedeniyle Tokat Sancağı'na tâbi kılınmıştır (Açıkel, 2004: 333).

2. NÜFUS ve TOPLUMSAL YAPI

Osmanlı Devleti'nde yöneticilerin, nüfusun askeri potansiyeli ve vergi durumunu tespit etmek amacıyla kuruluştan 16. yüzyıl sonuna kadar sistematik biçimde tahrir kayıtları yaptırdığı, bununla birlikte 1830 yılında genel bir nüfus sayımının yapılmasının kararlaştırılması ve bu işlemi takip etmek üzere özel bir meclis kurulması gibi girişimlere kadar tahrirlerin de kesintiye uğradığı bilinmektedir (Beşirli, 2005: 295).

15. yüzyıl ortalarında yaklaşık 14-17 bin arasında nüfusa sahip bir şehir olan Tokat, aynı yüzyılın sonlarına doğru Osmanlı Devleti ile Akkoyunlular arasında meydana gelen gerilimin etkisini 1472'de şehrin Akkoyunlular tarafından yakılıp

yıkılmasıyla derinden yaşamış, öyle ki 1455 yılında mevcut olan mahallelerin 22'sinin 1485 tahririnde ortadan kalktığı görülmüştür. Bu felaket dönemini izleyen yıllarda ortaya çıkan salgın hastalıklar, depremler ve yangınlar şehirde yaşanan tahribatın devam etmesine neden olmuş ve buna bağlı olarak nüfus küçülmeye başlamıştır (Afyoncu, 2014: 19-20).

Tablo 2'de 16. yüzyılda bazı şehirlerin Ö. Lütfi Barkan'ın hesaplamaları ile ulaşılan nüfus büyüklüklerine yer verilmiştir. Hesaplamalar yeniçeriler gibi bazı askeri sınıf mensupları, İmparatorluk sarayı görevlileri ve köleler hariç tutulduğunda İstanbul için yüzde 20, diğer şehir veya kasabalar için ise yüzde 10 artırılarak yapılmış, kayıtlarda verilen hanehalkı sayıları 5 ile çarpılarak Tablo 2'de yer alan rakamlara ulaşılmıştır (Barkan, 1970, 6). Söz konusu rakamlar incelendiğinde Akkoyunlu saldırıları ile başlayan felaket yıllarının ardından Tokat nüfusunun yüzyıl kadar sonra 1450'lilerdeki nüfus büyüklüğüne yaklaşmış olduğu, halkının refah artışına paralel olarak on yedinci yüzyılda nüfusunun 21,219 kişiye ulaştığı anlaşılmaktadır.

Tablo 2: Çeşitli Tarihlerde Bazı Şehir veya Kasabalardaki Nüfus

Şehir ya da Kasaba	1520'den Önce	1520-1530	1571-1580	1580'den Sonra
İstanbul	97,956 [1478]	400,000 (?) (?)	700,000 (?) (?)	-
Halep	67,344 [1519]	56,881	45,331	46,365
Şam	-	57,326	-	42,779 [1595]
Bursa	-	34,930	70,686	-
Edirne	-	22,335	30,140	-
Diyarbakır	-	18,942 [1541]	31,443	-
Ankara	-	14,872	29,007	-
Atina	-	12,633	17,616	-
Tokat	17,328 [1455]	8,354	13,282	21,219 [1646]
Konya	-	6,127	15,356	-
Sivas	3,396	5,560	16,846	-
Saraybosna	-	5,632	23,485	-
Üsküp	4,974	4,631	9,867	-
Sofya	-	3,899	7,848	-

Kaynak: Barkan, 1970: 7.

Kesin rakamları ifade etmek mümkün olmasa da, yapılan gözlem ve incelenen belirtiler, birbirini destekler şekilde Tokat'ı 16. yüzyılın başından 17. yüzyılın sonuna kadar geçen süre boyunca -bazı dönemlerde durgunluk ve gerilemeler yaşanmış da olsa- belirli bir hızda sürekli büyüyen ve gelişen bir şehir görünümüne sahip olduğu noktasında birleşmektedirler (Genç, 2017: 272).

Aslında bir bitkibilimci olan J. P. de Tournefort doğu ülkelerine yaptığı ziyaretlerini kaleme aldığı seyahatnamesinde Osmanlı topraklarındaki birçok yerleşim birimi ile ilgili önemli bilgiler vermektedir. Bu yolculuk sırasında Tokat'ta da bulunan Tournefort, 18. yüzyıl başlarında bir kadı, bir voyvoda, birkaç sipahiyle beraber bin kadar yeniçeri bulunan kentte, 20 bin Türk, 4 bin Ermeni ve 3-4 yüz Rum ailenin yaşadığını ifade etmektedir (Tournefort, 2005, II: 222). Belirtmek gerekir ki yazarın, nüfusa ilişkin verdiği bilgileri aile (hanehalkı sayısı) olarak ele almak, Barkan (1970) nüfus hesaplamalarında kullandığı yol takip edildiğinde oldukça büyük rakamlar verecektir ki, önceki ve sonraki dönemlerde demografik yapının seyri dikkate alındığında böyle bir nüfusun Tokat için pek mümkün olamayacağı açıktır. Bu nedenle verilen sayılar kişi olarak kabul edildiğinde kentin demografik yapısı hakkında daha tutarlı bir sonuca ulaşıldığı görülmektedir.

19. yüzyılın ikinci yarısında yaşanan nüfus artışını ise sadece ekonomik gelişme ve refah artışı ile açıklamaya çalışmak yetersiz kalmaktadır. Zira Rusları Kafkasya'da uyguladığı politikalar nedeniyle başlangıçta bireysel ve az sayıda gerçekleşen göç hareketleri Kırım Savaşı'nın meydana gelmesiyle birlikte kitlesel bir hal almış, Anadolu'ya gelen göçmenlerin iskân edildiği yerlerden biri Tokat olmuştur (Taşbaş, 2012: 264-265). Hicri 1301 (m. 1883/1884) tarihli Sivas Vilayet Salnamesi'ne göre Tokat Merkez'e 11,868, Erbaa'ya 2,026, Zile'ye 6,868, Niksar'a 200 ve toplamda 20,962 nüfus göçmen yerleştirdiği, yerleştirilen bu göçmen sayısının ise o dönemdeki Tokat Sancağı nüfusuna oranla fazlasıyla kalabalık olduğu ifade edilmekte; 1880'li yıllardaki hızlı nüfus artışının büyük ölçüde yaşanan bu durumdan kaynaklandığı tahmin edilmektedir (Aktaş, 2009: 99).

Beşirli (2005) ise 1851-1887 yılları arasında kentte bulunan hanehalkı, esnaf ve zanaatkarların çalıştığı işyeri ve dükkân tipi işyeri sayısının azaldığını, öte yandan 1827'de 15 olan han sayısının 1883'de 20'ye, 1886-1887'de ise 26'ya yükseldiğini belirtilerek, bu durumun kentte perakende ticaret gerilemesine rağmen ticaret sermayedarlığının artması ile açıklandığını ifade etmektedir.

Tokat'ta eğitim hayatının diğer birçok Osmanlı kentinde olduğu gibi kız öğrencilerde 6-10, erkek öğrencilerde 7-11 yaşlarında devam mecburiyeti bulunan Sıbyan Mektepleri'nde başladığı, medreseler, ilki 1870 yılında açılan Rüştîye Mektebi ve idadi mekteplerde devam ettiği bilinmektedir (Aktaş, 2009: 104-122).

3. İKTİSADİ ÖZELLİKLER VE TİCARET

Ticari yollar üzerinde bulunan şehirler, devletlerin siyasi ve iktisadi politikalarını belirlediği gibi, yerleşim birimlerinin idari yapısını, nüfus dağılımını ve hatta mimari yapıların çeşitliliğini dahi etkilemektedir. Örneğin, Selçuklu Devleti döneminde yapılan en önemli kervansaraylar Antalya ve Alâîye'den başlayarak Konya, Aksaray, Kayseri, Sivas, Erzincan ve Erzurum gibi büyük merkezlerden geçerek İran ve Hindistan'a ulaşan doğu-batı ve/veya birincisi Mısır, Suriye ve diğer Avrupa limanlarından deniz yoluyla varılan Antalya, Alâîye veya Yumurtalık vasıtasıyla Kayseri'den Sivas'a kadar olan yol, ikincisi ise Suriye, Irak'tan gelen karayolunun Elbistan-Kayseri yolundan Sivas vasıtasıyla Tokat'a daha sonra Sinop-Samsun limanlarına ve nihayet Kırım sahilindeki en önemli liman sayılan Suğdak'a ulaşan yol olan kuzey-güney istikametindeki uluslararası en büyük ticaret yolları üzerine yapılmıştır (Turan, 1946: 474-475).

Tokat en eski çağlardan itibaren sadece coğrafi konumunun etkisiyle dahi oldukça önemli bir ticaret merkezi olmuş, tâbi olduğu devletlerin iktisadi hayatına önemli katkılarda bulunmuştur. Öyle ki, şehrin yaklaşık 6 km güneyinde bulunan ve Tokat'taki en eski yerleşim yeri olarak kabul edilen Komana (bugünkü adıyla Gümenek) ilkçağ coğrafyacılarından Strabon tarafından Asya'dan gelen mühim bir ticaret yolunun ortasında yer alan önemli bir ticaret merkezi olarak anılmaktadır (Keskin, 1999: 75). Benzer şekilde İngiliz arkeolog William M. Ramsay (1960), Anadolu'nun en mühim ticaret yollarından birinin Sivas, Yenihan, Tokat, Turhal, Amasya, Ladik, Ahmedsaray ve Samsun'dan geçmekte olduğunu ifade etmiştir.

Osmanlı hâkimiyetine girdikten sonra da Tokat, Anadolu ile Asya arasında ulaşım sağlayan yollar üzerinde, gerek kendi ürünlerinin gerekse çevresinde yetişen bölgesel ürünler ve sanayi mamullerinin sergilenip satıldığı bir pazar olma özelliğini muhafaza etmeyi başarmıştır (Şimşirgil, 2015: 188). Tavernier (2006), Türkiye'nin en güzel şehirlerinden biri olarak saydığı Tokat'ın en ilginç yanının,

kentin Doğu'daki en büyük kavşak noktalardan biri olması nedeniyle sürekli olarak İran, Diyarbakır, Bağdat, İstanbul, İzmir, Sinop ve daha başka birçok yerden kervanların gelmesi olduğunu; kervanların bu büyük ve sürekli geçişinin paranın da buraya doğru akmasına sebep olduğunu ifade etmektedir.

Tokat'ın tarım ürünleri bakımından, günümüzde olduğu gibi incelemeye konu dönemde de ülke ekonomisi için mühim etkiler yaratacak kadar olmasa dahi kendi tüketimi ve kısmen de ihraç edilebilecek bir üretim yapısına sahip olduğu görülmektedir. Fransız coğrafyacı ve doğubilimci Vital Cuinet'in 19. yüzyılda Tokat'ın yıllık tarım üretim miktarı tahminlerini gösteren tablosunun bir bölümü şu şekildedir:

Tablo 3: 19. Yüzyılda Tokat'ta Tarımsal Üretim

Tarım Ürünü	Üretim Miktarı (okka) (1 okka ≈ 1,282 kg)
Buğday	40,000,000
Mısır	10,010,410
Arpa	10,000,000
Çeşitli Meyveler	3,000,000
Fasulye	2,000,000
Nohut	2,000,000
Mercimek	1,000,000
Üzüm	1,000,000
Badem	900,000
Pirinç	90,000

Kaynak: Cuinet, 1892: 715.

Tokat'ın dışarıda tanınmasını sağlayan ve asıl şöhet kazandıran sınaî ürünler pamuklu ve basma imalatından elde edilmektedir. Üretimi 16. yüzyılın ikinci yarısına kadar uzanan pamuk, gün geçtikçe bölgenin en önemli gelir kaynaklarından biri olmuş; ülke içinden teminin mümkün olmadığı dönemlerde bile Batı Anadolu ve Adana aracılığıyla ithal edilen pamukla oluşturulan imalat sektörü, iplik halinden başlayıp boyama ve basma işlevleri ile sonuçlanan bir süreci merkezinde Tokat'ın yer aldığı, çevredeki çok sayıda köy ve kasabayı da içine alan bir mekânda pamuğu nihai mamul haline getiren bir faaliyet alanı olarak öne çıkmıştır (Beşirli, 2005: 151). Burada şunu ifade etmek gerekir ki,

1708 yılında Tokat'ın iç gümrük merkezlerinden biri haline getirilmesinde, diğer ekonomik faaliyetlerdeki iyileşmelerle birlikte yörenin başta pamuk ve ipeğe dayalı hammadde ve nihai mal talebinin yüksekliği önemli rol oynamaktadır. Dışarıdan gelen ve Tokat'ta satılan mallar üzerinden alınan, ithalat vergisi olarak da adlandırılabilir amediye vergisi özellikle doğudan gelen mallardan alınmakta, malları Tokat'ta alım-satıma konu olacak tüccarlar bu vergiyi ödemekle yükümlü iken Tokat'ta gümrük ödediğine dair bir belgeye sahip olan tüccardan İstanbul, İzmir veya diğer gümrüklerden ayrıca vergi tahsil edilmemektedir (Özgen, 2008: 147). Dokumacılık sektöründe Tokat'ın, 18. yüzyılda bulunduğu bölge bakımından oldukça önemli bir üretim merkezi olduğu Şah Tahmasb'ı mağlup eden Bağdat Valisi, İran Seraskeri Ahmet Paşa için Diyarbakır'dan yüklenecek zahire ve diğer ihtiyaçların sevkinde kullanılmak üzere istenilen hararların taksimatı incelendiğinde görülmektedir. Her bir çifti 14 İstanbul kilesi (ortalama 25 kg. olarak kabul edilir) almak ve yine her bir çiftinin fiyatı 1,5 kuruş olmak üzere 5 bin çift harar sipariş edilmiş; bu miktarın 200 çifti Sivas, 500 çifti Gümüşhacıköy, 500 çifti Zile, 650 çifti Turhal, 1050 çifti Amasya ve 2100 çifti sadece Tokat'tan gönderilmiştir (Cinlioğlu, 1950: 41-42). Tokat'ın ipek üretimine ek olarak, hafif kumaşların, dikiş ipliklerinin ya da düğmelerin yapımında kullanılmak üzere kayda değer miktarda ipek tüketiminin olduğunu belirten Tournefort, ipek ticaretinin iyi durumda olduğunu, Moskovalılar ve Kırım Tatarları tarafından Tokat'ta üretilen boyalı kumaşların kullanıldığını ve hatta Fransa'ya bile götürülerek Levant kumaşları adıyla satıldığını ifade etmektedir (Tournefort, 2005, II: 222-223). Evliyâ Çelebi ise yine bu alandaki Tokat ürünlerinden “Evvelâ beyâz pembe bezi ve câm tasları diyâr- ı Lahor'da yapılmaz. Gûyâ altun gibi mücellâdır. Ve kalemkârî basma yorgan yüzleri ve münakkaş perdeleri ve kazancı kârından suhûn ve tancereleri Kastamonu ve Belgrad ve Bosna'da işlemek ihtimâli yokdur, zîrâ cümle âvânîsi kalemkâr işi savatlıdır.” diyerek övgüyle bahsetmektedir (Dağlı vd., 2001: 38).

Pamuklu ve basma imalatı 1757-1758 yılında bir taraftan dokumacılıkta kullanılan boya maddeleri arasında yer alan, Batı'dan getirilen çividin fiyatının yaklaşık 4-5 kat yükselmesi diğer taraftan da aynı yıl içerisinde Tokat ve çevresinde görülen kıtlık nedeniyle hem arz hem de talep cephesinden ciddi bir daralma yaşamıştır. Her ne kadar 1780 yılına doğru nispeten istikrara kavuşmuş, Rusya'nın korumacı politikalarına rağmen 1820'lere kadar bu pazara girmeyi başarmış olsa da Batı Avrupa'nın bu alandaki rekabeti karşısında bir süre sonra yerini önemli

oranda ithal mallarına bırakmıştır (Genç, 2017: 282).

10 Ekim 1881 tarihinde Tokat'a ulaştığını ifade eden Cuinet'in (1892), 19. yüzyılın sonunda sancağın sahip olduğunu düşündüğü ihracat ve ithalat işlemlerinin hacmi ve frank cinsinden değeri Tablo 4 ve Tablo 5'de gösterilmektedir. Buna göre, Tokat Sancağı yapmış olduğu ihracattan en yüksek gelirleri buğday, deri çeşitleri, taze meyve, halı ve nohut üretiminden elde edebilmektedir.

Tablo 4: 19. Yüzyılda Tokat Sancağı'nın Yıllık Ortalama İhracat Tahmini

Ürün	Miktar ve Ağırlıklar	Değeri (Frank)
Buğday	30,000 ton	300.000
Deri*	82,950 adet	254.650
Taze Meyveler	2,000 ton	230.000
Halı	?	200.000
Nohut	1,000 ton	150.000
Yün	150 ton 500 kg	120.000
Taze Sebzeler	1,000 ton	120.000
Mercimek	500 ton	76.000
Tiftik	36 ton	64.800
Tereyağı	40 ton	46.000

Kaynak: Cuinet, 1892: 722; Aktaş, 2009: 169, *Koyun, keçi, inek gibi birçok deri çeşidinin toplam üretimi ve değeri verilmiştir.

Tokat'ın ithalat ürünleri arasında en büyük harcama kalemlerinin gösterildiği Tablo 5'de ise ilk sırada büyükbaş hayvanlar yer alırken, ardından, 18. yüzyılın başlarından itibaren şehrin en önemli yerli ürünleri arasında sayılırken çeşitli nedenlerden dolayı üretimi önce daralan daha sonra neredeyse tamamen kaybolan pamuk, pamuklu bez ve basma kumaşlar gelmektedir. İthalatta en büyük paya sahip diğer ürünleri ise pirinç, demir, kahve, petrol, kâğıt ve kibrit olarak saymak mümkündür.

Tablo 5: 19. Yüzyılda Tokat Sancağı'nın Yıllık Ortalama İthalat Tahmini

Ürün	Menşei / Ülke	Miktar ve Ağırlıklar	Değeri (Frank)
Büyükbaş Hayvanlar*	Bağdad, Kars-Erzurum	?	193.000
Pamuk	Adana-Harput	5,000 balya	184.000
Pamuklu Bez	-	?	180.000
Basma (kumaş)	Manchester-Odessa	?	155.000
Pirinç	Tosya-Boyabat	209 ton 150 kg	92.026
Demir	İsveç-Rusya	210 ton	75.670
Kahve	Marsilya	450 çuval	74.250
Petrol	Batum	6 ton	48.000
Kâğıt	-	?	36.000
Kibrit	Trieste	?	36.000

Kaynak: Cuinet, 1892: 722; Aktaş, 2009: 169, *Manda ve öküz gibi büyükbaş hayvanlara ait ithalat değeri toplam olarak verilmiştir.

Bakırcılık sektörü ise, Ergani madenlerinden getirilen ham bakırın işlenmesi, işlenen bakırdan çeşitli eşyaların üretimi ve üretilen ürünlerin ticaretinin yapılması bir yana, nakil işlemleri de dikkate alındığında 18. yüzyıl sonlarından itibaren Tokat'ta başlı başına bir sektör haline gelmiş, işlenen bakırlar da *Tokat Bakırı* olarak anılmaya başlamıştır (Tızlak, 1995: 646). Daha önce ifade edildiği gibi Tournefort (2005) o dönemde Tokat'ta ipek ticaretinin oldukça iyi durumda olduğunu söylemekte, ancak devamında şehirdeki asıl büyük ticaretin çok iyi işlenen ve İstanbul, Mısır gibi bölgelere gönderilen tencereler, taslar, fenerler, şamdanlar vb. bakır kap kacaklar alanında olduğunu belirtmektedir. Tokat'ta bakır işletmesi olarak kullanılan kalhane aslında, altın ve gümüş dâhil birçok madenin, sırmaların eritilip külçe haline getirildiği ve döküme hazırlandığı ocaklı yer anlamına gelmektedir (Pakalın, 1983: 151). 1796 tarihli bir fermanla Tokat'ta faaliyet gösteren bir kalhane bulunduğuna dair ipuçlarına ulaşmış olsa da, ilk inşa edilen kalhane hakkında açıklayıcı bir bilginin olmadığı, bununla birlikte 16. yüzyılın sonlarında bakırcılık ile ilgili uğraş dallarının olduğu bilinmektedir (Beşirli, 2004: 236). 1835 yılına gelindiğinde, o güne kadar oldukça eski yöntemlerle

çalışan kalhanenin ürün kaybına sebep olmaması başka bir ifadeyle veriminin artırılması için yenilenmesi adına birtakım girişimler başlatılmıştır. Bu doğrultuda Avusturya'dan Gustave Paulini isimli bir maden mühendisi getirilmiş, mühendisin maiyetindekilerle birlikte hazırlamış olduğu rapora uygun olarak, 1840'lı yıllarda su gücüyle çalışması sağlanan ve yenileme işlemleri için 1 milyon kuruş harcanan Kalhâne-i Cedid isimli son derece modern bir metalürji tesisi kurulmuştur (Kuş, 2015: 558).

Daha önce de kısmen ifade edildiği gibi, bakır madenleri bakımından bir depo işlevini de gören Tokat'a bu maden ham olarak getirilmekte, bu bakırın işlenmesiyle yapılan mangal, kazan, kervanlar için önem arz eden birçok eşya ve diğer mutfak malzemeleri ihraç edilmektedir (Taşbaş, 2012: 268). Kalhanede yapılan son düzenlemelerin de etkisiyle Tokat'ta çeşitli bakır işçilik dallarında ve bakır kap üretiminde artış meydana geldiği, bu artışların ise ihracatın yükselmesini sağladığı ifade edilmektedir. Öyle ki, oluşan ihracat baskısı nedeniyle iç piyasaya bakır verilemez hale gelmiş ve bu sebeple Tokat bakırcı esnafı hükümete başvurarak üretimden belirli bir payın kendilerine tahsis edilmesini talep etmek mecburiyetinde kalmıştır (Tızlak, 1995: 654-655). Tokat Kalhanesi, yaptığı üretim ile uzun bir zaman hem bakırcılık sektöründeki yan faaliyet kollarının varlığını korumasını sağlamış hem de ülkenin mali problemlerinin çözümünde başvuracağı bir finansman kaynağına şiddetle ihtiyaç duyduğu bir süreçte gerçekleştirdiği ihracat ile gelir sağlayan bir kurum olmuştur. Ancak kalhane bu özelliklerini uzun süre koruyamamış, İstanbul'da kurulan büyük bir fişek fabrikasının ihtiyacı olan bakırı temin etmek adına kurumun genişletilmesine karar verildiğinde, dünya genelinde bakırcılık sektöründe yaşanan gelişmelerin meydana getirdiği yeni ortamın bunu yapmaya değil, kalhaneyi eski kapasitesi ile yaşatmaya dahi imkân bırakmadığı anlaşılmıştır (Genç, 2017: 287).

Tokat için bir başka önemli sektör yan faaliyet kolları da dâhil edildiğinde dericilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Şehirde 1455 ve 1485 yıllarında Debbaghâne adıyla bir mahalle mevcut iken, 1574'den itibaren Debbaghâne-i Cedid adıyla yeni bir mahalle daha kurulmuş; 1828'de Tokat'ta 7 adet tabakhanenin bulunmasından yola çıkılarak bu alandaki faaliyet 19. yüzyıla kadar artarak devam ettiği öne sürülmüştür (Şimşirgil, 2015: 193-194). Tavernier (2006), nasıl Diyarbakır ve Bağdat kırmızı, Urfa siyah, Musul ve eski Ninova sarı marokenleriyle (bir çeşit deri)

ünlü ise Tokat'ın da şehirde bulunan ve üretimde kullanılan suyun güzel olmasında etkili olduğuna inanılan mavi marokenleriyle ünlü olduğunu söylemektedir.

19. yüzyılın ortalarına yaklaşırken Tokat'ın sosyo-ekonomik yapısı ve sayılan sektörlerdeki üretimin sağladığı gelirler ile ilgili olarak, o döneme ait şehir esnafından toplanan ihtisab rüsûmunun bir fikir verebileceği düşünülmektedir. Zira çarşı, pazar yeri düzeninin sağlanması karşılığında esnaflardan talep edilen bu vergi çeşidinin (Taş, 2007: 412) toplanmasıyla ilgili çıkarılan ve mahkemelerin yanı sıra esnaf kethüdalarını da bu işlemlerde görevlendiren fermana göre, bütün esnafın vergiye tâbi tüm gelirlerinin yazılması, durumlarına göre ihtisab vergisini ödemeleri gerekmektedir (Beşirli, 2005: 265-269):

Tablo 6: 1828 Yılında Tokat Esnafının Ödedikleri İhtisab Rüsûmu

Esnaf Grubunun İsmi	Esnaf Adedi	Esnaf Başına Ödenecek Vergi Miktarı (para)	Tüm Esnafın Toplam Olarak Ödeyecekleri Vergi Miktarı (para)
Kazancı	55	12	660
Basmacı	39	10	390
Abacı	26	10	260
Haffâfân ve Dikici	111	2	222
Manavan	97	2	194
Bakırcı	33	5	165
Kahvehane	33	4	132
Attar ve Barutçu	43	3	129
Bedestende Bezzâzân	42	3	126
Bakkal	29	4	116

Kaynak: Beşirli, 2005: 268-269.

Tablo 6' da yer alan bilgilere göre, kazancı, basmacı, bakırcı, bedestende bezzâzâ, haffâfân ve dikici gibi esnaf grupları devletin ihtisab vergisinden en fazla gelir sağlayacağı kişilerdir. Bu bilgilerden hareketle, daha önce sayılan pamuklu

dokuma, basma/yazmalar, ham ipek işçiliği, bakır işlemeciliği, bakır ürünleri ve dericilik gibi üretim sektörlerinde hızlı bir gelişme sağlayarak ulaştığı gelişmişlik seviyesiyle beraber sadece ulusal değil uluslararası alanda kavuştuğu şöhreti de 19. yüzyıl sonuna doğru kaybetmeye başlamış olan Tokat'ın, bu alanlarda faaliyet gösteren esnafının aynı yüzyılın ortalarında dahi diğer esnaf gruplarına nazaran daha yüksek bir gelire sahip olduğunu söylemek mümkündür.

SONUÇ

Tarih boyunca şehirler ve diğer idari birimler sosyo-ekonomik yapıları dikkate alındığında, bağlı oldukları devletlerin gerek yükseliş gerekse dağılış dönemlerinde önemli etkiler yaratabilecek unsurlar arasında sayılabilmektedir. Bazen büyük bir devletin kuruluşu, büyük bir zaferin kapısı, büyük bir isyanın başlangıcı ve bazen de büyük bir sınaî atılımın kaynağı sancaklar, kazalar, vilayetler ve/veya şehirler olmuştur. Bunun yanı sıra idari birimler iktisat tarihi açısından da iç ve dış ticarete sağladıkları faydalar yoluyla devletlerin ekonomik durumlarında meydana getirdikleri etkiler bakımından önemli birer inceleme konusunu teşkil etmektedirler.

Sahip olduğu zengin tarihi birikim içerisinde, 17 ve 19. yüzyıllar arasında belki de en müreffeh dönemini yaşayan Tokat'ın sosyo-ekonomik yapısı ise bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Demografik yapısı incelendiğinde Tokat'ın, 16. yüzyıl ortalarına yaklaşılrken sahip olduğu büyük nüfusu Akkoyunlu saldırıları, yangınlar ve salgın hastalıklar gibi felaketler neticesinde büyük oranda kaybettiği, bununla birlikte kazanın yüzyıllık dönem içerisinde eskisinden daha iyi bir duruma geldiği anlaşılmaktadır. Öyle ki, İstanbul, Halep, Şam ve Diyarbakır gibi büyük ticaret merkezleri hariç tutulduğunda Tokat'ın İmparatorluk genelindeki birçok idari birimden daha fazla sayıda bir nüfusa ulaştığını söylemek mümkündür. Gelişme hızının göstergesi de sayılabilecek bu durum, 19. Yüzyılda Osmanlı hükümetinin dikkatini çekmiş, nüfus ve gelirlerinin fazlalığı dikkate alınarak Tokat'a idari yapıda bir sancak olma hüviyetini de kazandıran padişah iradesi yayınlanmıştır. Tokat'ta eğitimin, diğer birçok Osmanlı şehrinde olduğu gibi Sıbyan Mektebi'nde başladığı, Rüştiye Mektebi ve idadi mekteplerde devam ettiği görülmektedir.

Ticari bakımdan ise Tokat, öncelikle dönemin en çok kullanılan ticaret yollarının tam ortasında bulunması bakımından büyük önem arz etmektedir. Zira

şehir, ya ticaret kervanlarının nihai varış noktası ya da diğer bölgeler sevkiyat yapılan duraklardan biri olması nedeniyle tüccarlardan gümrük vergilerinin toplandığı merkezlerden biri haline gelmiştir. 18. yüzyıl sonlarından itibaren başlı başına bir sektör haline gelen bakır üretiminin şehrin ticari gelişiminde büyük faydalar sağladığı, işlenen bakırın Tokat Bakırı ismiyle şöhrete kavuştuğu belirtilmektedir. Hem Tokat hem de Osmanlı ekonomisi için fazlasıyla önemli kabul edilen diğer üretim alanları ise ipek işçiliği, dokumacılık ve dericilik olmuştur. Dokumacılık sadece Tokat'ı değil çevre köy ve kasabaları da üretim sürecine dâhil ederek daha genel anlamda olumlu ekonomik etkiler yaratmıştır. Tokat'ta üretilen boyalı kumaşlar, basma ve yazmalar yerli, yabancı birçok seyyahın övgüsüne mazhar olmuş, Avrupa pazarlarından büyük miktarlarda talep edilmişlerdir.

19.yüzyıl sonlarına doğru Tokat'ın sayılan hemen tüm üretim alanlarında sahip olduğu avantajları kaybetmeye ve ithal mallarının ülke piyasasına hâkim olmaya başladığı görülmektedir. Bu doğrultuda, Cuinet (1892) çalışmasındaki verilere göre buğday, deri, taze meyveler ve nohut 19. yüzyılda Tokat'ın en fazla ihraç edilen ürünleri arasında yer alırken, en fazla ithal edilen başlıca ürünleri arasında pamuklu bez ve basmaların yer alması bu durumu kısmen destekler niteliktedir. Öte yandan, 19. yüzyılda bakırcılık, dokumacılık ve dericilik gibi alanlarda faaliyet gösteren Tokat esnafı diğer esnaflar arasında halen en yüksek vergiyi ödeme gücüne sahip bulunmaktadır. Dolayısıyla, bahsi geçen sektörlerde üreticilerin son aşamaya kadar piyasada rekabeti sürdürdükleri ve bu rekabetten kayda değer seviyede gelir elde ettikleri tahmin edilmektedir.

Sonuç olarak, coğrafi konumu itibarıyla, ticaret yolları bakımından büyük önem arz eden şehrin, 17-19. yüzyıllar arasında bakır ürünleri, ham ipek işçiliği, yazma ve basmalarından meydana gelen karakteristik üretim yapısı ile yabancı seyyahlar tarafından övgüyle bahsedilen hızlı bir gelişme yakaladığı, ayrıca iç ve dış ticaret vasıtasıyla kayda değer bir gelir kaynağı oluşturarak Osmanlı İmparatorluğu ekonomisine önemli katkılarda bulunduğu anlaşılmaktadır.

KAYNAKÇA

Abacı, N. (1994). *1812 Tarihli Şer'iyye Siciline Göre 19. Yüzyılın Başında Tokat Şehrinin Sosyo-Ekonomik Durumu*. (Yüksek Lisans Tezi). Bursa: Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Açıkel, A. (2004). Tokat Sancağının İdari Durumu ve Nüfus Yapısı (1880-1907). *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*.14(2): 331-359.

_____. (2012). Tokat. *İslam Ansiklopedisi içinde* (C.41, ss.219-223). İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı

Afyoncu, E. (2014). Osmanlı Döneminde Tokat. *Tokat Tarihi ve Kültürü Sempozyumu Kitabı Cilt I* (ss. 17-24), Gaziosmanpaşa Üniversitesi. Tokat. 25-26 Eylül 2014.

Aktaş, E. (2009). *XIX. Yüzyılın Son Çeyreğinde Tokat Sancağı*. (Yüksek Lisans Tezi). Tokat: Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Barkan, Ö. L. (1970). Research on the Ottoman Fiscal Surveys. *Studies in the Economic History of the Middle East*. 163-171.

Beşirli, M. (2005). *Orta Karadeniz Kentleri Tarihi: Tokat: 1771-1853*. Gaziosmanpaşa Üniversitesi Matbaası.

_____. (2004). Tokat Bakır Kalhânesi'nin Yönetimi (1793-1853). *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*.14(1): 229-258.

_____. (2015). XIX. Yüzyılın İlk Yarısında Tokat Şehrinde Sosyal ve Ekonomik Hayata Dair Bazı Tespitler: Çay-ı Müslim ve Çay-ı Zimmî Mahalleleri Örneği. *Tokat Tarihi ve Kültürü Sempozyumu Bildiriler Kitabı içinde* (ss.271-284). Tokat: Gaziosmanpaşa Üniversitesi.

Cinlioğlu, H. T. (1950). *Osmanlılar Zamanında Tokat* (II. Cilt). Tokat: Tokat Matbaası.

Cuinet, V. (1892). *La Turquie D'asie* [Elektronik Sürüm]. Paris.

Çelik, N. B. (2008). *Tereke Defterlerine Göre II. Mahmut Döneminde Tokat'ın Sosyal ve Ekonomik Yapısı*. (Yüksek Lisans Tezi). Tokat: Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Çiçek, H. (2006). *Tokat Merkez Sancağı'nın Sosyo-Ekonomik Yorumu (1800-*

1850). (Yüksek Lisans Tezi). Samsun: Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Dağlı, Y., Kahraman, S. A. ve Sezgin, İ. (2001). *Evliyâ Çelebi Seyahatnâmesi* (V. Kısım). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

de Tournefort, J. P. (2005). *Tournefort Seyahatnamesi (II. cilt)*. Çev. Teoman Tunçdoğan. İstanbul: Kitap Yayınevi.

Genç, M. (2017). *Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Ekonomi*. İstanbul: Ötüken Neşriyat.

Keskin, Y. M.. (1999). *XX. Yüzyılda Tokat'ın Sosyal ve Kültürel Yapısı*. (Doktora Tezi). Malatya: İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kuş, A. (2015). Lennep'in Seyahatnamesinde Tokat'ın İktisadi Yapısı. *Tokat Tarihi ve Kültürü Sempozyumu Bildiriler Kitabı* içinde (ss.271-284). Tokat: Gaziosmanpaşa Üniversitesi.

Mert, Ö. (1991). Âyan. *İslam Ansiklopedisi* içinde (C.04, ss.195-198). İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı

Özdağ, A. (2009). *XIX. Yüzyılın İkinci Yarisında Tokat'ta Sosyo-ekonomik Yapı*. (Yüksek Lisans Tezi). Niğde: Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Özgen, M. (2008). Tokat Kentinin Ticaret Mekânları 19.-20. Yüzyılda Meydan Semtinde Ticari Yaşam. *Vakıflar Dergisi*. (31): 141-203.

Özvar, E. (1999, 4-8 Ekim). *XVII. Yüzyılda Osmanlı Taşra Maliyesinde Değişim: Rum Eyaletinde Hazine Defterdarlığından Tokat Voyvodalığına Geçiş*. XIII. Türk Tarih Kongresi, TTK, Ankara.

Pakalın, M. Z. (1983). *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü (II. Cilt)*. İstanbul: MEB Yayınları.

Ramsay, W. M. (1961). *Anadolu'nun Tarihî Coğrafyası* [Elektronik Sürüm]. Çev. Mihri Pektaş. İstanbul: Millî Eğitim Basımevi.

Şimşirgil, A. (2015). XV-XVI. Asırlarda Tokat Şehrinde İktisadî Hayat. *Tarih İncelemeleri Dergisi*. 10(1): 187-210.

Taş, H. (2007). İhtisâb Mukâta'ası Verilerinin Şehir Ekonomisi Açısından Anlamı: Ankara Örneği. *Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 8(13): 409-436.

Taşbaş, E. (2012). XIX. Yüzyılda Tokat'ta Göçmen İskânı ve Göçmen Sevkinde Şehrin Önemi. *Tokat Sempozyumu Bildiriler Kitabı* içinde (ss.261-285). Tokat: Gaziosmanpaşa Üniversitesi.

Tavernier, J. P. (2006). *Tavernier Seyahatnamesi*. Çev. Teoman Tunçdoğan. İstanbul: Kitap Yayınevi.

Tızlak, F. (1995). Osmanlı Devletinde Ham Bakır İşletme Merkezleri Olarak Tokat ve Diyarbakır. *Belleten*. 59(226): 643-659.

Turan, O. (1946). Selçuk Kervansarayları. *Belleten*. 10(39): 471-496.



PSİKOLOJİK GÜÇLENDİRMENİN ÖRGÜTSEL ÖZDEŞLEŞMEYE ETKİSİ: GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR İTFAİYESİNDE BİR ARAŞTIRMA

Cafer YILMAZ*

Ahmet TAN**

ÖZ

Güçlendirme-özdeşleşme arasındaki ilişki daha çok özel sektör işletmeleri üzerinde incelenmektedir. Kamu kurumlarında sınırlı bazı saha araştırmaları olmakla birlikte yerel yönetimlerde ampirik bir araştırmanın yapılmadığı anlaşılmaktadır. Bu çalışma ile de amaçlanan psikolojik güçlendirme-örgütsel özdeşleşme ilişkisini bir yerel yönetim birimi olan belediyenin itfaiye personeli üzerine uygulayarak daha da genişletmek ve geliştirmektir. Toplum için belediyelerin önemi göz önüne alındığında, işleyişini iyileştirme olanakları konusundaki fikirler önemlidir. Günümüz ekonomik, siyasal ve sosyal yaşamında önemli rol oynayan belediyelerde psikolojik güçlendirme-örgütsel özdeşleşme ilişkisinin ele alınması ilk olarak yapılmaktadır. Bu çerçevede, bu çalışmada Gaziantep Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığında psikolojik güçlendirme-örgütsel özdeşleşme ilişkisi incelenmeye çalışılmıştır. Daire Başkanlığında itfaiye amiri, çavuşu ve er/şoför olarak çalışan toplam 346 kişi görev yapmaktadır. Ankete izinli, raporlu olanlar hariç 318 kişi katılmıştır. Çalışmada tam sayım yapılacağından örnekleme yapılmamıştır. Korelasyon ve regresyon analizleri çerçevesinde psikolojik güçlendirmenin örgütsel özdeşleşme üzerinde anlamlı ve pozitif yönde etkisinin olduğu belirlenmiştir. Ayrıca demografik değişkenler ile bağımlı ve bağımsız değişkenler arasındaki ilişkiyi görmek için oluşturulan hipotez testlerinden de bazı verilere ulaşılmış olup ayrıntıları sonuç kısmında tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Güç, Güçlendirme, Psikolojik Güçlendirme, Örgütsel Özdeşleşme, Yerel Yönetimler.

* İtfaiye Daire Başkanı, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, caferyilmaz@hotmail.com

** Dr. Öğretim Üyesi, Gaziantep Üniversitesi İİBF İşletme Bölümü, atan02@hotmail.com

THE IMPACT OF PSYCHOLOGICAL EMPOWERMENT ON ORGANIZATIONAL IDENTIFICATION: A STUDY ON GAZİANTEP METROPOLITAN MUNICIPALITY FIRE BRIGADE

ABSTRACT

The relation between two concepts have been examined mostly in private sector organizations. Although, there are some ampirical research in the public bodies but it is understood that there is no ampirical study in the local governments. In this study it is aimed that to widen and develop this literature namely the relations between psychological empowerment and organizational identification on fire brigade personnel who are the parts of municipalities. The importance of municipalities for the society is considered that the ideas of possibilities of improving the functions of them is valuable. Handling the relations between psychological empowerment and organizational identification in the municipalities which have an important role in the economic, political and social life will be the first in the literature. In this frame, psychological empowerment and organisational identification relations among Gaziantep Metropolitan Municipality fire brigade personnel has been tried to examine. There are 346 personnel as fireman commander, fireman sergeant, fireman/driver at the department. There has been 318 involvement into the survey without on leave and reported. It is aimed to whole count that sampling has not been made. It is proved that psychological empowerment has a positive effect on organisatioanl identification whitin the farmework of correlation and regression anlysis. Moreover, it has been reached valuable findings about the dependent and independent variable with the support of sub-hypothesis which is covering demografic and individual specifications. These are argued in the result part.

Keywords: Power, Empowerment, Psychological Empowerment, Organizational Identification, Local Governments.

GİRİŞ

Küreselleşme ile birlikte birçok konuda sürekli ve kaçınılmaz değişimlere ve dönüşümlere tanıklık edilmektedir. Tarım toplumu, sanayi toplumu derken hızlıca bilgi-işlem çağına geçiş yaşanmış hatta bilgi toplumu ötesi konuşulmaya başlanmıştır. Tüm bu gelişmeler birçok alanda olduğu gibi genelde yönetim ve organizasyon alanlarında özelde ise insan kaynaklarına ilişkin kavramlarda ve yöntemlerde de önemi değişimler yaşanmasına neden olmuştur. Personel yönetimi anlayışı yerini daha profesyonel bir yönetim tarzı olan insan kaynakları yaklaşımına bırakmış, çalışanlara yönelik bakış oldukça farklılaşmış, insan kaynaklarının ehemmiyeti daha da artmış ve uzmanlaşmaya doğru geçilmiştir. Bu değişim ile birlikte üretim ve hizmet sektörünün en önemli kaynağı olan işgücü unsurunu daha etkin ve verimli hale getirmenin ve daha iyi yönetim süreçleri geliştirmenin yöntemleri de değişmeye başlamıştır.

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde liberal ekonomik yaklaşımların yaygınlaşması ile açık pazar haline gelmeye başlayan dünya ekonomisinde, rekabet koşullarının ağırlaşması ile tüm işletmeler, kurumlar ve kuruluşlar yeni arayışlar içerisine girmişlerdir. Her türlü üretim faktörünün en verimli bir şekilde kullanılarak gelişen yeni ekonomik ortama ayak uydurmanın, ayakta kalmanın ve karlılığını korumanın gayretleri içerisinde olunmaya başlanmıştır. Aslında bu gayret her daim var olmuştur denilebilir. Burada önemli olan her dönemde ne tür faaliyetlerin ve önlemlerin öne çıktığıdır. 1980 yıllardan sonra öne çıkan ve 1990'lar ile birlikte yoğun bir şekilde ele alınan konulardan birisi de personel politikalarındaki yeni kavram ve uygulamalardır. Bu noktada başta özel sektör kuruluşları olmak üzere kamu ya da özel tüm organizasyonlar insan kaynaklarını daha verimli hale getirmek için çeşitli arayışlar içerisine girmişlerdir.

Bu açıdan organizasyonlarda öne çıkan kavram ve çalışmalardan birisi de “personel güçlendirme” konusudur. Bu kavram Türkçe’de “employee empowerment” kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Bu konuda o kadar çok görüş ve yaklaşım öne sürülmüş ve yaygın çalışmalar yapılmıştır ki Appelbaum vd. (1999:233-254) 90'lı yıllar için “güçlendirme çağı” ifadesini kullanmışlardır. Bu ünlü kavram için alan yazında birçok yazar ve araştırmacı çok sayıda tanım yapmışlardır. Burada sadece bir kısmına değinilmekle yetinilecektir. Bunlardan Erstad (1997:325), personel güçlendirmeyi çalışanların yürüttükleri işlerinin

sorumluluğunu üstlenebilecekleri bir ortamın oluşturulması veya personele faaliyetleri ile ilgili kararları vermelerini sağlayacak fırsatların sunulması olarak tanımlanmaktadır. Yine karar verme gücünün, bu güce sahip olmayanları da kapsayacak şekilde yeniden dağıtılması (Cunningham vd., 1996:144), gücün ve bilginin alt kademelerle paylaşılması (Hales ve Klidas, 1998:89) şeklinde tanımlar da söz konusudur. Bu alandaki önemli isimlerden Spreitzer ise güçlendirmeyi; anlam, yeterlilik, özerklik (seçme) ve etki olmak üzere dört algısal boyuttan oluşan motivasyonel bir yapı olarak tanımlamaktadır (Spreitzer, 1995: 1444).

Çalışmanın diğer değişkeni örgütsel özdeşleşme kavramı da farklı açılardan ele alınmıştır. Örneğin Cheney (1983), örgütsel özdeşleşmenin bir inandırma/ikna mekanizması olarak görülebileceğini iddia etmektedir. Bir başka yaklaşımda ise özdeşleşme algısal bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Örgütsel özdeşleşmede, birey sadece kendini grubun kaderi ile psikolojik olarak iç içe geçmiş şekilde görmek gereğini duyar (Mael ve Ashfort, 1992:103-123). İşletme ya da kurum ile çalışan arasındaki ilişki personelin yaklaşımlarını, verimliliğini ve davranışlarını etkilemektedir. Burada çalışan, kurum ile aidiyet ihtiyacını gidermek ve belirsizliği olabildiğince ortadan kaldırmak için özdeşleşmeyi sağlarken örgüt, üye özdeşleşmesini güçlendirmeyi hedeflemektedir. Çünkü örgütsel özdeşleşmenin, personelin verimini ve etkinliğini arttırdığına inanılmaktadır (Ashforth ve Mael, 1989; Dutton vd, 1994). Bu çerçevede, örgütsel özdeşleşme alanındaki çalışmaların da yönetim ve örgütsel davranış literatüründe önem kazandığı görülmektedir.

Daha önceki bazı çalışmalarda Türk kamu yönetiminde personel güçlendirme-özdeşleşme boyutu kısmen ele alınmış ve bu çalışmalar daha çok ikincil veriler kullanılarak yapılmış olup ampirik çalışmalar değildir. Ayrıca konu personel güçlendirme çalışmaları içerisinde önemli bir yer tutan psikolojik güçlendirme boyutu ile de pek irdelenmemiştir. Bazı hastane ve üniversitelerin akademik kadrolarını araştırma evreni olarak ele alıp güçlendirme-özdeşleşme-sinizm ilişkilerinin ele alındığı, örnekleme 100 katılımcıyı geçmeyen bir takım çalışmaların yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu çalışma ise, kamu kurumlarında son derece sınırlı olarak yapılmış çalışmalardan farklı olarak, kamu yönetiminin en önemli parçası olan yerel yönetimleri konu edinmiş olması ve burada da tüm yerel yönetimlerin kanunla yerine getirmekle zorunlu oldukları itfaiye hizmetlerini gerçekleştiren personel üzerinde olması bakımından bir ilki ifade etmektedir.

Öte yandan bu çalışmanın büyükşehir belediyeleri ile ilgili yeni düzenlemeler getiren 6360 sayılı yasadan sonra olması da personelin algısındaki etkilenmeyi değerlendirmek adına bir fikir verebilecektir. Yine 300'ten fazla örnekleme ile bu alandaki saha çalışmalarının en geniş kapsamlılardan birini oluşturmaktadır. Ayrıca bir yerel yönetim biriminde ilk defa saha araştırması yöntemi ile psikolojik güçlendirme-özdeşleşme ilişkisi ele alınacağından dolayı da önem taşımaktadır.

1. LİTERATÜR TARAMASI

1.1. *Güç ve Güçlendirme Kavramı*

Konunun daha iyi anlaşılması için öncelikle güç ve güçlendirme kavramlarına göz atmakta fayda bulunmaktadır. Yönetim ve sosyal etki yazınında, güç öncelikle algılanan gücü ya da denetimi (kontrol) tanımlamak için kullanılan bir ilişkisel bağlamdır. Bu literatür gücü, bağımlılığın bir fonksiyonu ve/veya aktörlerin bağımsızlığı şeklinde ele almaktadır. Gücün ortaya çıkması, bir bireyin ya da bir birimin faaliyetlerinin çıktıları sadece kendi davranışları üzerinde değil, aynı zamanda diğerlerinin de ne yaptığı ve/veya nasıl karşılık verdiği şartına bağlıdır. Bir aktörün diğer aktör üzerindeki göreceli gücü birinin diğerine olan net bağımlılığının bir ürünüdür. Böylece, aktör A, aktör B'ye B'nin A'ya bağımlılığından daha fazla bağımlı ise bu durumda B'nin A üzerinde gücü vardır denir (Conger ve Kanungo, 1988:471-482). Bu ilişkisel dinamikler açısından güçlendirme ele alınırsa, o zaman güçlendirme bir liderin ya da yöneticinin kendi gücünü astları ile paylaşması süreci haline gelir. Burke'un (1986:51), pozisyonu bunun tipik bir örneğidir. Yazara göre "güçlendirmek gücün dağıtılması-yetkinin delege edilmesini ifade eder".

Psikoloji yazınında, güç ve otorite (kontrol/denetim) motivasyonel ve/veya beklenti inancı durumları olarak kullanılmaktadır ki bunlar bireysel içsel hususlardır. Örneğin, bireyler güce ihtiyaç duyduğunu varsayarlar ki burada güç, diğer insanları etkileyen ve kontrol eden bir iç uyarıcı olarak addedilmektedir (Conger ve Kanungo, 1988:471-482). Bu bağlamda güçlendirmeyi Spreitzer (1995); anlam, yeterlilik, özerklik (seçme) ve etki olmak üzere dört algısal boyuttan oluşan motivasyonel bir yapı olarak tanımlamıştır. Spreitzer "Psikolojik güçlendirme dört bilişsel boyutta tecelli eden motivasyonel (duygusal) bir kavram olarak tanımlanmaktadır: anlam, yeterlilik, özerklik (seçme) ve etki. Bu dört bilişsel duygu hep birlikte bir iş rolünde pasiften ziyade aktif bir uyumu yansıtır." demektedir

(Spreitzer, 1995: 1442-1445). Personel güçlendirme çalışmalarında takip edilen yaklaşımın belirtilmesi önemli bir husus olmaktadır. Buna göre, bu çalışmada Spreitzer'in yukarıda zikredilen yaklaşımı üzerinden hareket edilmektedir.

1.2. Psikolojik Güçlendirme

Öncelikle şunu belirlemekte fayda vardır ki personel güçlendirme konusunda alan yazında muhtelif tanımlar yapılmıştır. Cunningham vd. (1996:2) tarafından yapılan tanıma göre personel güçlendirme “karar verme gücünün, bu güce sahip olmayan diğerlerine de verilmesidir”. Yine personel güçlendirme “iyi düşünmenin ilkeleri” ve çalışan ve işyeri sahipleri açısından da “kazan, kazan” tekniği olarak değerlendirilmektedir (Conrad, 1999:169-191; Claydon ve Doyle, 1996:13-25). Bu konudaki bir diğer tanım ise “çalışanların kendilerini güçlü algılamaları ve belirli kısıtlılıklar dahilinde bu gücünü serbestçe kullanabilmesidir” (Oudtshoorn ve Thomas, 1995:25-32). Osborne 1994:56-63), ise güçlendirmeyi “kişisel becerilerin sosyal entegrasyonudur” şeklinde tanımlamıştır. Başka bir tanıma göre personel güçlendirme, organizasyonun ihtiyaçları ile çalışanların kişisel özelliklerinin uyumlulaştırılması olup, bunun sonucunda hem işgörenin memnuniyeti hem de üretkenliği artar (Leslie ve Holzhalmi, 1998:212-223).

Öte yandan motivasyon kavramı, personel güçlendirmenin yakından ilgili olduğu bir kavram olarak kabul edilmektedir. Eren (2001a:492), motivasyonu “kişi ya da kişileri belirli bir yöne ve amaca doğru sürekli şekilde harekete geçirmek için gösterilen gayretlerin toplamıdır” şeklinde tanımlamaktadır. Buradan da görüleceği üzere motivasyon, personelin verimini arttırmak için uygun koşulların ve ortamların oluşturulması esasına dayanır. Bu noktada çalışanın nasıl yönlendirileceği ve kontrol edileceği ön plana çıkmaktadır. Bu açıdan kontrol işgörendedir ve örgütün esas hedefi personelin kendini yetiştirmesi suretiyle görevinde başarılı olabilmesi için ihtiyaç duyduğu kararları almasıdır. Personeli isteklendirmek (motive) için çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Eren’e göre (2001b:507-517), kişileri motive edebilecek birçok unsur bulunmaktadır. Bunlar arasında, statü elde etmek, terfi almak, ücret artışı gibi teşvik edici unsurlar ile kararlara katılım, bireysel güç verilmesi gibi yönetsel unsurlar en başta gelmektedir.

Bu çalışmanın esas aldığı personel güçlendirme yaklaşımını ise, Conger ve Kanungo (1988), örgütteki bireyler arasındaki güçsüzlüğe neden olan

şartların tanımlanmasıyla ve güçsüzlük durumunun azaltılması yoluyla öz-yeterlilik hislerinin artırılması süreci olarak ifade etmiştir. Güçlendirmeye olan psikolojik yaklaşım çalışanların sahip oldukları güç seviyesini artırmak için kullanılan yönetsel uygulamalara değil, içsel motivasyona odaklanmıştır. Conger ve Kanungo (1988)'nın tanımını temel alarak Thomas ve Velthouse (1990) ve Spreitzer (1995) psikolojik güçlendirmenin dört boyutunu tanımlamışlardır. Bunlar; anlam (iş hedeflerinin algılanan değeri), yeterlilik (öz yeterlilik hisleri), seçim (özerklik hisleri) ve etki (kişinin etkileme yeteneğini algılaması) olup çok boyutludur. Psikolojik güçlendirme boyutları, görev ile ilgili işlere pasiften ziyade aktif bir katılımı önceler. Ayrıca, bu boyutların herbiri güçlendirme kavramının değişik açılarını belirtmekte, bir diğerrinin nedeni ya da sonucu değildir. (Ceylan, 2002:115).

Yine Thomas ve Velthouse (1990:666-681)'a göre psikolojik güçlendirme psikolojik çevre veya iklim değiştirilerek artırılabilir. Bu tespit Spreitzer tarafından da desteklenmekte olup, güçlendirme bireyi çevreleyen bağlam tarafından etkilenmekte olan dinamik bir olgudur. Güçlendirme hissi çevresel faktörler tarafından çoğaltılabilir veya sınırlandırılabilir (Ghani ve Hussin, 2009:58).

1.3. Örgütsel Özdeşleşme

Özdeşleşme boyutu ile ilgili yazın incelendiğinde ise kimlik ve özdeşleşme kavramlarının birlikte kullanıldığı göze çarpmaktadır. Aynı zamanda tanımlama açısından da kafa karışıklığı yaşandığı gözükmektedir. Ravasi ve Rekom (2003), Albert vd. (2000) ve Haslam vd, (2003) gibi bilim insanları özdeşleşme ve kimlik kavramlarını birlikte değerlendirmektedirler. Öte yandan, kimi araştırmacılar ise kimlik ile özdeşleşme kavramlarını birbirinden farklı ama ilişkili kavramlar olarak ele almışlardır (Ashforth ve Mael, 1989; Dutton vd, 1994, Scott vd, 1998; Dukerich vd, 2002). Bu noktada “biz kimiz” sorusuna cevap aranırken “kimlik” kavramı öne çıkarken (Albert vd, 2000), örgütsel özdeşleşme açıklanırken “içinde bulunan organizasyonun olumlu ya da olumsuz hallerine göre örgütsel aidiyetin ve örgüt içerisinde birlik olmanın algılanması” yaklaşımı öne çıkmaktadır (Ashforth ve Mael, 1989:34). Özdeşleşme, Dutton vd, (1994) tarafından çalışanların, örgütün esas örgütsel kimlik özellikleri ile kendini bütünleştirme seviyesi şeklinde tanımlanmaktadır. Bu çerçevede kimlik ve özdeşleşmenin hem birbirinden ayrı kavramlar hem de birbirleriyle ilişkili kavramlar olduğu belirtilebilir.

Burke (1973), özdeşleşmenin, işbölümünün (hiyerarşi/emirler) getirdiği ayırım hislerini telafi etmek için gerekli olan bireysel bir yanıt olduğunu teorileştirmiştir. Paradoksal olarak, insanların benzer olmaya çalışırken (aidiyet), aynı anda kendilerini başkalarından ayırmaya çalıştıklarını (statü ve benzersizlik) savunmuştur. Yine yazar, herkesin aynı olması halinde, iletişim kurmaya ihtiyaç olmayacağını ve herkesin tamamen özerk olması halinde ise anlam paylaşımı için bir temel olamayacağını önermiştir. Yazara göre, bu çelişki iletişimin gerçekleşebileceği ve olduğu anlamına gelmektedir (Parker ve Haridakis, 2008:105-126). Alan yazında bu yaklaşıma iletişimsel yaklaşım denmektedir.

Örgütsel özdeşleşmeye yönelik bilişsel yaklaşımlar, kişinin kendisini ait olduğu toplumsal kategorilerle kısmen tanımladığı iddiasını taşıyan sosyal kimlik teorisine dayanıyor olma eğilimindedir. Dolayısıyla kişi kendisini bir grubun üyesi olarak (bir sınıfın) algılasa, aynı zamanda bu grubun özelliklerini paylaştığı da görülecektir. Sosyal kategorizasyon teorisi (Social Categorization Theory /SCT) kullanılarak bu süreç tasvir edilmiştir (Parker ve Haridakis, 2008:105-126). Sosyal sınıflandırma, bireylerin kendilerinin ait olduklarını gördükleri grupları seçme sürecidir. SCT'ye göre, insanlar demografik veya sosyal bağlam gibi bazı ölçütleri temel alan gruplara kendilerini yerleştirirler ve bu yerleştirme, davranışlarının bilişsel temelini oluşturur. Başka bir deyişle, bu grup hareketinin üyeleri olarak hareket ederler. Etkileşim kendi sınıflamamızı bildirebilirken, genellikle söylemsel bir süreç olarak düşünülmemiştir. Aksine, bilişsel sistemden kaynaklanmaktadır. Bireyler, belirsizliği azaltmaya çalışan, etkileşimi içerebilen veya içermeyebilecek bilgiyi kullanırlar (Parker ve Haridakis, 2008:105-126).

Yukarıda atıfta bulunulan iletişimsel yaklaşım, örgütsel özdeşleşmenin etkileşim yoluyla gerçekleştirildiğini iddia ederken, bilişsel perspektif, özdeşleşme sürecinin öncelikle kendini algılamayla gerçekleştirildiğini ve ürünün öncelikle iletişim yoluyla değil davranışsal eylem yoluyla ifade edildiğini ortaya koymaktadır. Mael ve Ashforth (1992:103-123), özdeşleşmeyi bilişsel (algısal) bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Örgütsel özdeşleşmede, birey sadece kendini grubun kaderi ile psikolojik olarak iç içe geçmiş şekilde görmek gereğini duyar; davranış ve etkileme sadece potansiyel önceller ve sonuçlar olarak görülmektedir. Bu, örgütsel özdeşleşmeyi örgütsel vatandaşlık davranışları, grup adına hareket etme çabası, bağlılık, içselleştirme, sadakat ve memnuniyet gibi kavramlardan da farklılaştırır

(Mael ve Ashfort, 1992:103-123). Yine yazarlar 6 ifadeli bir sözel ölçek geliştirerek örgütsel özdeşleşmenin derecesini belirlemeye çalışmışlardır. Bu çalışmanın özdeşleşme değişkeni ile ilgili olarak bu yaklaşım üzerinden hareket edilmektedir.

1.4. Yerel Yönetimler

Bu noktada Türk Kamu yönetiminde belediyelerin yeri ve itfaiye hizmetleri hakkında da bilgi vermekte fayda vardır. Öncelikle merkezi yönetim kavramına kısaca bakmakta fayda vardır. Bu kavram, kamusal hizmetlerin merkezde toplanması, kamuya ait işlerin merkezde (Ankara’da) belirli bir hiyerarşi içerisinde yer alan kurum ve kuruluşlar eliyle yürütülmesi anlamına gelmektedir. Bu hiyerarşinin en tepesinde Cumhurbaşkanlığı Kurumu yer almaktadır. Daha sonra Başbakanlık ve ilgili Bakanlıklar sıralamadaki yerini almaktadır. Öte yandan merkezdeki kurumların yerelde yer alan ve taşra teşkilatı olarak nitelendirilen birimleri de bulunmaktadır ki bu birimlerde merkezi yönetimin bir parçası olarak kabul edilmektedir. Ayrıca icrai görevi olmayan, merkezdeki kurumlara danışmanlık hizmeti veren, denetim görevi olan düzenleyici ve denetleyici kurumlar da merkezi yönetim kapsamında değerlendirilmektedir.

Yerel idareler ise Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler’ den oluşmaktadır. Bunlardan sadece belediyelerin ve büyükşehirlerdeki büyükşehir belediyelerinin itfaiye hizmetlerini yürütme görevi bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye kanununun 14. maddesi “İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları....sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır;” hükmünü içermektedir. Yine 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7.maddesinde büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları belirtilmektedir. Bu maddenin u) bendine göre itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek görevi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Öte yandan, 06.12.2012 tarih ve 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile ilgili şehirlerdeki İl Özel İdareleri kapatılmıştır. Büyükşehir belediyesi sayısı 30 ile çıkmış ve bu illerdeki belediyelerin ve alt kademe belediyelerinin

itfaiye hizmetleri de Büyükşehir Belediyelerine devredilmiştir. (<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.6360&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=6360>).

Türkiye'de itfaiye hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili merkezi, bir otorite bulunmamaktadır. Her ne kadar Belediye İtfaiye Yönetmeliği bulunmakla birlikte ilgili belediyeler kendi imkanları ve öncelikleri doğrultusunda şehirlerinde itfaiyecilik hizmetleri yürütmektedir. Yine belediyelerde itfaiye teşkilatlarının personel temini, eğitimi ve istihdam türleri de birbirinden kopuk yürümektedir. Bu konuda Türkiye Belediyeler Birliği bazı çalışmalar yapmakla birlikte yeterli olduğu söylenemez. İtfaiye teşkilatları memur, kadrolu işçi, belediye şirketi işçisi ve taşeron şirket işçilerinden oluşan bir personel yapısına sahiptirler. Bu arada 696 sayılı KHK ile kamuda taşeron çalışma sistemi sonlandırılmıştır. Farklı statüde çalıştırılan itfaiye personelinin işe alınma, özlük hakları ve işten çıkarılma süreçleri de birbirinden farklılıklar göstermektedir. Tüm bu hususlar itfaiye personelinin işine sahip çıkması, işinde kendini geliştirme arzusu yani işine karşı motivasyonunu ve kuruma aidiyet duygusunu olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Bu çerçevede Gaziantep gibi büyük sayılabilecek bir itfaiye teşkilatında yapılacak güçlendirme-özdeşleşme ilişkisi çalışmasının anlamlı sonuçlar doğuracağı söylenebilir.

2. HİPOTEZLER

Açıklanan hususlar çerçevesinde algılanan psikolojik güçlendirme ile özdeşleşme arasında bir ilişki olduğu, bu ilişkinin psikolojik güçlendirmenin örgütsel özdeşleşme üzerinde anlamlı pozitif bir etkisinin olduğu şeklindedir. Buna göre oluşturulan araştırma hipotezi;

“ Psikolojik güçlendirmenin örgütsel özdeşleşme üzerinde olumlu etkisi vardır.”

Araştırma kapsamında üretilen diğer hipotezler itfaiye personelinin yaşları, medeni durumları, çalıştıkları gruplar, eğitimleri, çalışma süreleri (kıdem) ile güçlendirme ve özdeşleşme arasında nasıl bir ilişki olduğunu anlamaya yöneliktir.

1.Hipotez:

“H_a: Katılımcıların psikolojik güçlendirme algıları medeni durumlarına göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.”

2.Hipotez:

“H_a: Katılımcıların psikolojik güçlendirme algıları çalıştıkları gruplara göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.”

3.Hipotez:

“H_a: Katılımcıların psikolojik güçlendirme algıları eğitim durumlarına göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.”

4.Hipotez:

“H_a: Katılımcıların psikolojik güçlendirme algıları yaşlarına göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.”

5.Hipotez:

“H_a: Katılımcıların psikolojik güçlendirme algıları çalışma sürelerine göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.”

6.Hipotez:

“H_a: Katılımcıların özdeşleşme algıları medeni durumlarına göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.”

7.Hipotez:

“H_a: Katılımcıların özdeşleşme algıları çalıştıkları gruplara göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.”

8.Hipotez:

“H_a: Katılımcıların özdeşleşme algıları eğitim durumlarına göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.”

9.Hipotez:

“H_a: Katılımcıların özdeşleşme algıları yaşlarına göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.”

10.Hipotez:

“H_a: Katılımcıların özdeşleşme algıları çalışma sürelerine göre anlamlı bir

farklılık göstermektedir.”

3. YÖNTEM

Bu çalışma, Gaziantep Üniversitesinde yürütülen işletme doktora programı kapsamında, 2015-2016 dönemi istatistik dersi için yapılmıştır. Araştırmanın evreni Gaziantep Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Dairesinde itfaiye amiri, çavuşu ve er/şoför olarak çalışan toplam 346 kişidir. İzinli, raporlu olanlar hariç ankete 318 kişi katılmıştır. Çalışmada tam sayım yapılacağından örnekleme yapılmamıştır. İzinli ve raporlu olmayan her personele anket gönderilmiştir. Anket 3 bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm demografik özellikler, ikinci bölüm personel güçlendirme ölçeği, üçüncü bölüm ise özdeşleşme ölçeğine yönelik ifadelerden oluşmaktadır. Örgütsel özdeşleşmeyi ölçmek amacıyla, yerli araştırmacılardan Tak ve Aydemir (2004) tarafından Türkçe’ye uyarlanan, Mael ve Ashforth (1992 - $\alpha=.87$) tarafından geliştirilen “Örgütsel Özdeşleşme Ölçeği” (Organizational Identification Scale-OIS) kullanılmıştır. Yine Tüzün (2006 - $\alpha=.78$), Turunç ve Çelik (2010 - $\alpha=.84$) tarafından çalışmalarında yararlandıkları bu ölçeğin geçerliliği ve güvenilirliği kanıtlanmıştır. Psikolojik güçlendirme ölçeği ise Spreitzer (1995) tarafından geliştirilen ölçektir. Yerli araştırmacılardan ve yazarlardan Çekmecelioğlu ve Eren (2007), Çöl (2008), Tolay vd. (2012 - $\alpha=.86$), Kanbur (2017 - $\alpha=.70$) da bu ölçeği kullanmışlardır. Bu amaçla ankette, psikolojik güçlendirmenin anlam, yeterlilik, seçim ve etki boyutlarını kapsayan, her bir boyut için 3’ er sorunun yer aldığı Likert tipi toplam 12 soru bulunmaktadır. Örgütsel özdeşleşme ölçeğinde ise 6 soru yer almakta ve burada da 5’li Likert yaklaşımı ile algılar ölçülmeye çalışılmıştır. Tamamen katılıyorum, katılıyorum, kararsızım, katılmıyorum, kesinlikle katılmıyorum şeklinde cevaplara 5-4-3-2-1 notları verilmiştir.

4. TANIMLAYICI İSTATİSTİKLER

Araştırmaya katılan 318 kişiden 3 kişi dairedaki görevini, 1 kişi hangi grupta çalıştığını, 2 kişi eğitim durumunu belirtmemiştir. Araştırmaya katılanların %98,1’i erkek, %1,9’u ise kadındır. Yine %58,8’i 10 yıl ve daha az kıdeme sahip iken %42,8’i 11 yıl ve daha fazla kıdeme sahiptir. Araştırmaya katılanların %32,8’i ilkokul, %46,4’ü lise, %12,9’u yükseköğretim ve %7,6’sı üniversite mezunudur. Ankete katılan Personelin %89,1’i evli iken %10,1’i bekârdır. Öte yandan araştırmaya katılanların %61,9’u 45 yaş altında iken %38,1’i ise 46 yaşın üzerindedir. Öte yandan

katılımcıların %63'ü il merkezinde çalışmakta iken, %37'si büyükşehir itfaiyesine bağlı ilçe gruplarında görev yapmaktadırlar.

5. ANALİZLER

5.1. Ölçeklerin Güvenilirlik Analizi

Psikolojik güçlendirme ölçeği 12 ifadeden, örgütsel özdeşleşme ölçeği 6 ifadeden oluşmakta olup güvenilirlik analizi sonuçları aşağıdaki Tablo 1 'de yer almaktadır.

Tablo 1. Ölçeklerin Güvenilirlik Analizi Tablosu

Ölçek İsmi	İfade Sayısı	Cronbach's Alfa Değeri
Psikolojik Güçlendirme Ölçeği	12	0,888
Örgütsel Özdeşleşme Ölçeği	6	0,883

Yapılan analiz sonuçlarına psikolojik güçlendirme ölçeğinin cronbach's alfa değeri 0,888 (Tablo 1) ve özdeşleşme ölçeğinin cronbach's alfa değeri 0,883 (Tablo 1) olarak ölçülmüş olup her iki ölçeğin bu çalışmadaki güvenilirliğinin iyi düzeyde olduğu söylenebilir.

5.2. Korelasyon Analizi

Psikolojik güçlendirme algısı ile örgütsel özdeşleşme algısı arasındaki korelasyonel ilişki ve diğer tüm analizler SPSS 16.0 ile incelenmiştir. Dağılımın normalliğini denetlerken Shapiro-Wilk testi uygulanmıştır. Analiz sonucuna göre $p < 0.05$ ($0,000 < 0,050$) olduğundan verilerin normal dağılmadığı anlaşılmıştır. Bu çerçevede Spearman's rho katsayısı kullanılarak korelasyonel ilişki analiz edilmiştir. Analiz çerçevesinde Tablo 2'de yer aldığı üzere personel güçlendirme ile özdeşleşme arasında anlamlı ve pozitif yönlü, %36,8'lik bir ilişki olduğu anlaşılmıştır. Yani psikolojik güçlendirmedeki %36,8'lik bir artış aynı yönde ve şiddette örgütsel özdeşleşmede de görülecektir.

Tablo 2. Korelasyon Analizi Sonuçları Tablosu

			Psikolojik Güçlendirme_ Ortalama	Örgütsel Özdeşleşme_ Ortalama
Spearman's rho	Psikolojik Güçlendirme_ Ortalama	Korelasyon Katsayısı	1,000	,368**
		Sig. (2-tailed)	.	,000
		N	318	310
	Örgütsel Özdeşleşme_ Ortalama	Korelasyon Katsayısı	,368**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	.
		N	310	310
**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).				

5.2. Regresyon Analizi

Yapılan basit doğrusal regresyon analizi ile bağımsız değişken olan psikolojik güçlendirmenin örgütsel özdeşleşme üzerindeki etkileri ortaya konulmaya çalışılmıştır (Tablo 3). Araştırmının regresyon doğrusalı; Örgütsel Özdeşleşme=3,395 + 0.320 x Psikolojik Güçlendirme şeklinde tespit edilmiştir. Kurulan regresyon modelinin F değeri 47,356, anlamlılık düzeyi $p < 0,01$ 'dir. Düzeltilmiş R^2 %13 olup düşük sayılmakla birlikte (açıklama gücü) modelin anlamlı ve uygun olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre Gaziantep Büyükşehir İtfaiyesinde psikolojik güçlendirme algısı bir birim artarsa kurumla özdeşleşmenin 0,320 (%32) artacağı anlaşılmaktadır.

Tablo 3: Regresyon Analizi Sonuçları Tablosu (Katsayılar)

Model	Beta	Std.Sapma	Beta	t	Sig
(Sabit)	3,395	,207		16,400	,000
Psikolojik Güçlendirme_ Ortalama	,320	,047	,365	6,882	,000

a.Bağımlı Değişken: Örgütsel Özdeşleşme_Ortalama

5.4. Psikolojik Güçlendirme Boyutlarının Regresyon Analizi

Daha sonra bu boyutlar regresyon analizine tabi tutularak özdeşleşme ile olan ilişkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Tablo 4'dan da anlaşılabacağı üzere psikolojik güçlendirme boyutları ile ortalaması ile özdeşleşme arasında anlamlı bir ilişki bulunmaktadır.

Tablo 4: Psikolojik Güçlendirme Faktörlerinin Varyans Analizi Tablosu (ANOVA^b)

Model	Kareler Toplamı	df	Kareler Ortalaması	F	Anlamlılık (Sig.)
1 Regresyon	28,120	4	7,030	31,144	,000 ^a
Fark	68,170	302	,226		
Toplam	96,289	306			

a. Tahminleyici: (Sabit), Etki, Anlam, Yeterlik, Seçme

b. Bağımlı Değişken: Örgütsel Özdeşleşme Ortalama

Tablo 5: Psikolojik Güçlendirme Faktörleri ve Özdeşleşme İlişkisi (Katsayılar) Tablosu

Model	Standart Olmayan Katsayılar		Standart Katsayılar	t	Sig.
	B	Std. Hata	Beta		
1 (Sabit)	1,451	,302		4,796	,000
Anlam	,561	,077	,448	7,249	,000
Yeterlik	,087	,068	,090	1,288	,199
Seçme	,051	,041	,089	1,264	,207
Etki	-,005	,030	-,010	-,160	,873

a. Bağımlı Değişken: Örgütsel Özdeşleşme_Ortalama

Yukarıda yer alan Tablo 7'den anlaşılabacağı üzere ise Psikolojik Güçlendirme_Anlam boyutu özdeşleşme ile ilişkili iken (sig. değerleri ,000), Psikolojik Güçlendirme Yeterlilik, Psikolojik Güçlendirme_Seçme ve Psikolojik Güçlendirme_Etki ilişkili değil (sig. değerleri ,199 ,207 ve ,873) şeklinde ortaya çıkmıştır.

5.4. Hipotez Testleri

Yapılan Hipotez testlerinin sonuçları ise aşağıda belirtilmiştir. Hipotez testleri, Mann-Whitney ve Kruskal-Wallis testleri kullanılarak yapılmıştır. Buna göre;

1.Hipotez: Mann-Whitney testinde $p > 0,050$ ($0,068 > 0,050$) olduğundan H_0 reddedilmiştir. Yani katılımcıların psikolojik güçlendirme algıları medeni durumlarına göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

2.Hipotez: Mann-Whitney sonucunda $p > 0,050$ ($0,104 > 0,050$) olduğu için H_0 reddedilmiştir. Yani katılımcıların psikolojik güçlendirme algıları çalıştıkları gruplara göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

3.Hipotez: Kruskal-Wallis H testi sonucunda $p < 0,050$ olduğu için ($0,001 < 0,050$) H_0 kabul edilmiştir. Yani katılımcıların psikolojik güçlendirme algıları eğitim durumlarına göre anlamlı bir farklılık göstermektedir. Aşağıdaki Tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 6. Psikolojik Güçlendirme-Eğitim Durumu Kruskal-Wallis Test Tablosu

Sıralamalar				Test İstatistikleri ^{a,b}		
	Eğitim Durumunuz?	N	Sıra Ortalaması (Mean Rank)	Chi-Kare	df	Asymp.Sig.
Psikolojik Güçlendirme_Ortalama	İlköğretim	104	181,50	17,732	3	,001
	Lise	147	158,29			
	Yüksek Okul	41	123,88			
	Üniversite	24	119,25			
	Toplam	316				

a. Kruskal Wallis Test b.Gruplama Değişkeni: Eğitim Durumunuz?

Hangi gruplar arasında ilişki olduğu Tahmane's T2 yöntemi kullanılarak tespit edilmiştir (Tablo 7). Buna göre yapılan analizde ilköğretim ve yüksekokul eğitimine sahip katılımcılar arasında anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir. Bunlar arasında yüksekokul eğitimine sahip katılımcıların ortalaması 4,18 olup

ilköğretim düzeyinde eğitime sahip olanların ortalaması ise 4,53'tür. İlköğretim düzeyinde eğitime sahip katılımcılar aynı zamanda tüm gruplar içerisinde en yüksek ortalamaya sahiptir. Diğer ortalamalar da dikkate alındığında eğitim seviyesi yükseldikçe psikolojik güçlendirme algısının düştüğü anlaşılmaktadır. Yani eğitim düzeyi ile psikolojik güçlendirme algısı ters yönde ilişki göstermektedir.

Tablo 7. Eğitim Durumuna Göre Psikolojik Güçlendirme Ortalamaları Tablosu (Tahmane's T2 Yöntemi)

	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	Ortalamalar için %95 Güven Aralığı		Minimum	Maksimum
					Alt Sınır	Üst Sınır		
İlköğretim	104	4,53	,58187	,05706	4,42	4,65	1,83	5,00
Lise	147	4,40	,59896	,04940	4,30	4,49	1,80	5,00
Yüksek Okul	41	4,18	,63232	,09875	3,98	4,38	2,33	5,00
Üniversite	24	4,05	,89175	,18203	3,67	4,42	1,08	5,00
Toplam	316	4,39	,63827	,03591	4,32	4,46	1,08	5,00

4.Hipotez: Kruskal-Wallis H testi sonucunda $p < 0,050$ olduğu için ($0,007 < 0,050$) H_0 kabul edilmiştir. Yani katılımcıların psikolojik güçlendirme algıları yaşlarına göre anlamlı bir farklılık göstermektedir. Bu ilişkiyi ortaya koyan veriler aşağıdaki Tablo 8'de gösterilmektedir.

Tablo 8. Psikolojik Güçlendirme-Yaş Durumu Kruskal-Wallis Test Tablosu

Sıralamalar				Test İstatistikleri ^{a,b}		
	Yaşınız?	N	Sıra Ortalaması (Mean Rank)	Chi-Kare	df	Asymp.Sig.
Psikolojik Güçlendirme_Ortalama	20-25	36	130,19	14,247	4	0,007
	26-35	76	137,64			
	36-45	85	169,28			
	46-55	106	178,90			
	56 ve üstü	15	148,10			
	Toplam	318				

a. Kruskal Wallis Test

b. Gruplama Değişkeni: Yaşınız?

Bu aşamada yapılan post-hoc analizde ki Tahmane's T2 yöntemi kullanılarak hangi gruplar arasında ilişki olduğu tespit edilmiştir (Tablo 9). Buna göre yapılan analizde 46-55 yaş diliminde olanlar ile 26-35 yaş grubundaki katılımcılar arasında anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir. Bunlar arasında 46-55 yaş grubundaki katılımcıların ortalaması 4,52 ile en yüksek ortalamaya sahiptir. 26-35 yaş grubundaki katılımcıların ortalaması ise 4,24'tür. Yani Gaziantep itfaiyesi katılımcılarından 46-55 yaş diliminde olanların psikolojik güçlendirme algıları 26-35 yaş grubundaki katılımcılardan daha yüksektir. Diğer ortalamalar da dikkate alındığında yaş arttıkça psikolojik güçlendirme algısı artmaktadır denebilir. Yani yaş ile psikolojik güçlendirme algısı aynı yönde ilişki göstermektedir.

Tablo 9. Yaş Durumuna Göre Psikolojik Güçlendirme Ortalamaları Tablosu (Tahmane's T2 Yöntemi)

	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	Ortalamalar için %95 Güven Aralığı		Minimum	Maksimum
					Alt Sınır	Üst Sınır		
20-25	36	4,23	,60183	,10031	4,03	4,44	2,33	5,00
26-35	76	4,24	,72666	,08335	4,07	4,40	1,08	5,00
36-45	85	4,44	,65559	,07111	4,29	4,58	1,80	5,00
46-55	106	4,52	,54116	,05256	4,42	4,62	3,00	5,00
56 ve üstü	15	4,33	,59678	,15409	4,00	4,66	3,42	5,00
Toplam	318	4,39	,63740	,03574	4,32	4,46	1,08	5,00

5.Hipotez: Kruskal-Wallis H testi sonucunda $p < 0,050$ olduğu için ($0,005 < 0,050$) H_0 kabul edilmiştir. Yani katılımcıların personel güçlendirme algıları çalışma sürelerine göre anlamlı bir farklılık göstermektedir. Bu ilişkiyi ortaya koyan veriler aşağıdaki Tablo 10'da gösterilmektedir.

Tablo 10. Psikolojik Güçlendirme-Çalışma Süresi Kruskal-Wallis Test Tablosu

Sıralamalar			Test İstatistikleri ^{a,b}		
Kaç Yıldır İtfaiye Teşkilatına Çalışmaktasınız?	N	Sıra Ortalaması (Mean Rank)	Chi-Kare	df	Asymp.Sig.
0-5 yıl	130	142,43	15,464	4	0,004
6-10 yıl	57	143,75			
11-15 yıl	25	177,34			
16-20 yıl	24	184,17			
21 yıl ve üzeri	82	184,84			
Toplam	318				

Bu aşamada yapılan post-hoc analizde ki Tahme's T2 yöntemi kullanılmıştır, hangi gruplar arasında ilişki olduğu tespit edilmiştir (Tablo 11). Buna göre yapılan analizde 21 yıl ve üzeri kıdemi olanlar ile 0-5 yıl ve 11-15 yıl arasında kıdemi olan katılımcılar arasında anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir. Bunlar arasında 11-15 yıl arasında kıdemi olanlar ise 4,57 ile en yüksek grubu oluşturmaktadır. 0-5 yıl kıdemi olan katılımcıların ortalaması 4,26 olup en düşük grubu oluşturmaktadır. 21 yıl ve üzerinde olanların ise 4,54 ortalama sahip oldukları görülmektedir. Kruskal-Wallis test sonuçları ile birlikte değerlendirildiğinde kıdem ile psikolojik güçlendirme algısı aynı yönde ilişki göstermektedir yani kıdem arttıkça psikolojik güçlendirme algısı artmaktadır denebilir.

Tablo 11. Çalışma Sürelerine Göre Psikolojik Güçlendirme Ortalamaları Tablosu (Tahmane's T2 Yöntemi)

	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata	Ortalamalar İçin %95 Güven Aralığı		Minimum	Maksimum
					Alt Sınır	Üst Sınır		
0-5 yıl	130	4,26	,69415	,06088	4,14	4,38	1,80	5,00
6-10 yıl	57	4,31	,66018	,08744	4,13	4,48	1,08	5,00
11-15 yıl	25	4,57	,41208	,08242	4,40	4,74	3,55	5,00
16-20 yıl	24	4,55	,52272	,10670	4,33	4,77	3,25	5,00
21 yıl ve üzeri	82	4,54	,56854	,06278	4,41	4,66	3,00	5,00
Toplam	318	4,39	,63740	,03574	4,32	4,46	1,08	5,00

6.Hipotez: Mann-Whitney Testi sonucunda $p < 0,050$ ($0.021 < 0.050$) olduğundan H_0 kabul edilmiştir. Yani katılımcıların özdeşleşme algıları medeni durumlarına göre anlamlı bir farklılık göstermektedir. Bu ilişkiyi ortaya koyan veriler aşağıdaki Tablo 12’de gösterilmektedir.

Tablo 12.Örgütsel Özdeşleşme-Medeni Durumu Mann-Whitney Test Tablosu

Sıralamalar					Test İstatistikleri			
	Medeni Durumunuz?	N	Mean Rank	Sum of Ranks	Mann-Whitney U	Wilcoxon W	Z	Asymp. Sig. (2-tailed)
Örgütsel Özdeşleşme Ortalama	Evli	279	158,41	44197,00	3512,000	4008,000	-2,308	,021
	Bekar	31	129,29	4008,00				
	Toplam	310						

Grup Değişkeni: Medeni Durumunuz?

Yapılan post-hoc analiz sonucuna göre evlilerin örgütsel özdeşleşme algısı bekarlara göre biraz daha yüksek çıkmaktadır (Tablo 13).

Tablo 13. Medeni Duruma Göre Örgütsel Özdeşleşme Ortalamaları Tablosu

Medeni durumunuz?	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata Ortalaması	
Örgütsel Özdeşleşme_ Ortalama	Evli	279	4,80	,57773	,03459
	Bekar	31	4,79	,34686	,06230

7.Hipotez. Mann-Whitney Testi sonucunda $p < 0,050$ ($0.004 < 0.050$) olduğu için H_0 kabul edilmiştir. Yani katılımcıların özdeşleşme algıları çalıştıkları gruplara göre anlamlı bir farklılık göstermektedir. Bu ilişkiyi ortaya koyan veriler aşağıdaki Tablo 14’de gösterilmektedir.

Tablo 14. Örgütsel Özdeşleşme-Çalışılan Grup Mann-Whitney Test Tablosu

Sıralamalar					Test İstatistikleri			
	Hangi Grupta Çalış- maktas- nız?	N	Mean Rank	Sum of Ranks	Mann- Whitney U	Wilcoxon W	Z	Asymp. Sig. (2-tai- led)
Örgüt- sel Öz- deşleş- me_Or- talama	İl Merkezi	192	146,56	28139,00	9611,000	28139,000	-2,874	,004
	İlçeler	117	168,85	19756,00				
	Toplam	309						

Grup Değişkeni: Hangi Grupta Çalışmaktasınız?

Tablo 15 . Çalışılan Gruplara Göre Örgütsel Özdeşleşme Ortalamaları Tablosu

	Hangi Grupta Çalışmaktasınız?	N	Ortalama	Std. Sapma	Std. Hata Ortalaması
Örgütsel Özdeşleşme_ Ortalama	İl Merkezi	192	4,74	,65986	,04762
	İlçeler	117	4,90	,30433	,02814

Yukarıdaki Tablo 15’den de görüleceği üzere ilçelerde çalışanların örgütsel özdeşleşme algısı ortalaması 4,90 olup il merkezinde çalışanlara göre örgütsel özdeşleşme algıları daha yüksektir.

8.Hipotez: Kruskal-Wallis H testi sonucunda $p > 0,050$ ($0,123 > 0,050$) olduğundan H_a kabul edilmemiştir. Yani katılımcıların özdeşleşme algıları eğitim durumlarına göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

9.Hipotez: Kruskal-Wallis H testi sonucunda $p > 0,050$ ($0,229 > 0,050$) olduğundan H_a kabul edilmemiştir. Yani katılımcıların özdeşleşme algıları yaşlarına göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

10.Hipotez: Kruskal-Wallis H testi sonucunda $p > 0,050$ ($0,449 > 0,050$) olduğundan H_a kabul edilmemiştir. Yani katılımcıların özdeşleşme algıları çalışma sürelerine göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

SONUÇ

Bu araştırmada deneklerin hemen hemen tamamının erkek olması ve eğitim düzeyinin düşük olması daha sağlıklı sonuçlar elde edilmesinde bir kısıtlılık olarak değerlendirilebilir. İtfaiye teşkilatları genel olarak erkeklerin yoğun olarak çalıştığı bir kurumdur. Yine istihdam politikası açısından bir standardının olmayışı ve çok katı eğitim kriterleri ön görmemesi nedeniyle eğitim düzeyi düşük birçok kişinin istihdam edilebildiği birimler haline gelmiştir. İşte bu kısıtlılıklar aynı zamanda bireylerin belirli bir algı ile hareket etmelerine ya da anketi algılamada zorluklar yaşamalarına neden olabilir. Bu ise ifadelerin ya aynı şekilde algılanmasına ya da yeterince algılanamamasına neden olmuş olabilir. Yine genelde kamu kurumlarında özelde ise yerel yönetimlerde 657 sayılı Devlet Memurları yasasından kaynaklanan baskın hiyerarşik yapı personelin anket çalışmasına endişe ile bakmasına ve dolayısıyla olumsuz ifadelere karşı mesafeli durmasına yol açabilir.

Bununla birlikte bu araştırmada da psikolojik güçlendirme algısı ile örgütsel özdeşleşme arasındaki ilişkinin diğer çalışmalarda olduğu gibi anlamlı ve pozitif yönlü olması, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi İtfaiye personeli üzerinde psikolojik güçlendirme faaliyetlerinin çalışanların kurumlarıyla özdeşleşme oranının artacağı anlamına gelmektedir. Psikolojik güçlendirmenin alt boyutları ile - anlam, yeterlilik, seçme ve etki- özdeşleşme arasındaki ilişkiler incelendiğinde biraz daha fazla analiz yapılabilmektedir. Buna göre anlam faktörünün özdeşleşme ilişkili olduğu görülürken yeterlilik, seçme ve etki faktörlerinin özdeşleşme ile ilişkili olmadığı anlaşılmaktadır. Beklendiği gibi kamuda çalışanların işlerini nasıl yapacağı

konusunda, karar verme ve seçme konusunda pek imkânları bulunmamaktadır. Yine belirli mevzuat ile çevrelenmiş çalışma ortamında konuları etkileme oranları da oldukça sınırlıdır. Yine de çalışanların personel güçlendirme algılarını arttırmak, özdeşleşme duygularını arttırmakta ve buda toplam kalite uygulamalarının giderek önemsendiği kamuda da verimliliğin artmasına imkân sağlayabilecektir.

Öte yandan alt hipotezlerin test edilmesi neticesinde daha fazla yorum yapılabilecek hususlar elde edilmiştir. Buna göre, ilçelerde çalışan katılımcıların örgütsel özdeşleşme algısının merkezde çalışanlara göre yüksek olduğu görülmektedir. Daha önceden ilçe belediyesi itfaiye personeli olarak merkezdeki meslektaşlarına göre yetersiz koşullarda ve eksik imkânlar ile çalışan personelin yeni imkânlarla kavuşması ve daha ileri teknik donanıma ve fiziksel ortama sahip olunması, ilçe katılımcılarının örgütsel özdeşleşme algısının yüksek olmasına zemin hazırlamış olabilir. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi gibi güçlü ve imajı daha üstte olan bir bünye içerisinde yer almak katılımcılardaki örgütsel aidiyeti arttırmış olabilir. Nitekim Mael ve Ashforth (1992), yaptıkları çalışmada örgütsel özdeşleşme-kurumsal imaj arasında pozitif yönde anlamlı ilişki bulmuşlardır. Yine medeni durumlarına göre yapılan incelemede, evlilerin örgütsel özdeşleşme algısı bekârlara göre daha yüksek görülmektedir. Alan yazında Gürsözlü (2012) ve Çanak ve Avcı (2016) evlilerin bekarlara göre özdeşleşme oranlarının daha yüksek olduğunu belirlemiştir.

Diğer bazı bireysel ve demografik özellikler ile psikolojik güçlendirme algıları arasındaki ilişkiler de incelenmiştir. Buna göre eğitim, yaş ve kıdem ile psikolojik güçlendirme algıları arasında anlamlı ilişkiler belirlenmiştir. Bu tespit alan yazındaki genel kabul ile de uyumlu gözükmektedir. Alan yazında birçok yazar ve araştırmacılar da kıdem ve yaş ile psikolojik güçlendirmenin pozitif yönlü ilişkide olduğunu iddia etmektedirler. Örneğin Uğrak, Erigüç ve Uzuntarla (2016), ile Gök ve Bedük (2014) yaptıkları çalışmalarda yaş ilerledikçe ve bireyler tecrübe kazandıkça bireylerin güçlendirme algılarının arttığını bulmuşlardır.

Yine bu çalışmada katılımcıların eğitim düzeyi ile psikolojik güçlendirme algıları arasında anlamlı ilişki olduğu belirlenmiştir. Ancak alan yazındaki genel kabulün aksine bu çalışmada eğitim düzeyi ile psikolojik güçlendirme algısı arasında ters yönlü bir ilişki bulunmuştur. Yani eğitim düzeyi düşük olanların psikolojik güçlendirme algısı daha yüksek tespit edilmiştir. Yerli araştırmacılardan

Yarmancı (2012) çalışmasında buna benzer bir sonuç elde edilmiştir. Ancak Spreitzer vd. (1999), Seibert vd. (2011), Durmaz (2011) eğitim düzeyi ile anlamlı ve pozitif ilişki olduğunu iddia etmektedirler. Bu çalışmada literatürdeki genel eğilimin tersine bir sonuç elde edilmiştir. Alanyazında Alimo-Metcalfe, (1995) ve Riger, (1993) güçlendirme kavramının yaygın olarak eril anlaşılması şeklindeki yargıya dayandığı fikrini öne sürmüşlerdir (Boudrias, vd. 2004:861-877). Katılımcıların yaklaşık %80'nin erkek ve yine benzer oranda eğitim düzeyi düşük işçi statüsünde olmaları bu anlamdaki alanyazın ile birlikte ele alındığında makul olarak değerlendirilmektedir.

6360 sayılı yasa ve akabindeki bazı ek düzenlemeler ile Türkiye'de 31 büyükşehir belediyesi ortaya çıkmış olup bu belediyeler Türkiye yüzölçümünün yaklaşık %52'sine hizmet sunar hale gelmiştir (http://www.hgk.msb.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf). Bu yeni yapılanmada acil durum hizmetleri sunan itfaiye personelinin görev alanı da tüm mülki sınırları içerecek şekilde genişlemiştir. Bu çerçevede diğer büyükşehir itfaiyelerinde yapılacak benzer çalışmalar ile yeni yapılanmanın itfaiye personelinin işine olan yansıması ve kurumu ile özdeşleşmesi hakkında daha fazla yorum yapılmasına ve daha geniş analiz yapılmasına imkan sağlayacaktır. Öte yandan personelin çalıştığı yer ile (merkez-ilçeler) güçlendirme-özdeşleşme arasındaki ilişki ilk defa incelenmiş olup alan yazına yeni bir kontrol değişkeni daha kazandırılmıştır. Bu değişkene yönelik yapılacak ileriki çalışmalar alan yazına güç katacaktır. Yine birer hizmet kuruluşu olan belediyelerin diğer birimlerinde de benzer çalışmalar yapılması halinde, psikolojik güçlendirme-örgütsel özdeşleşme ilişkisinin belediyelerdeki yansımaları hakkında daha fazla sonuçlar elde edilebilecektir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Burke, J.P. (1986). *Bureaucratic Responsibility*. The Jhon Hopkins University Press, Baltimore, ss.51.

Eren, E. (2001a). Yönetim ve Organizasyon, Beta Yayınları, İstanbul.

Eren, E. (2001b). Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi, Beta Yayınları, İstanbul.

Tak, B. ve Aydemir, B. A. (2004). *Örgütsel Özdeşleşme Üzerine İki Görgül Çalışma*. 12.Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiri Kitabı, Bursa.

Dergiler

Albert, S., Ashforth, B.E. ve Dutton, J.E. (2000). Organizational Identity And Identification: Charting New Waters And Building New Bridges. *The Academy of Management Review*, 25(1):13.Appelbaum, S.H., Hebert, D. ve Leroux, S. (1999). Empowerment: Power, Culture and Leadership – A Strategy or Fad For The Millennium?. *Journal of Workplace Learning*, 11(7):233-254.

Ashforth, B.E. ve Mael, F. (1989). Social Identity Theory and the Organization. *Academy of Management Review*, 14(1):20–39.

Boudrias, J.S. ve Gaudreau, P., Laschinger, H.K.P. (2004). Testing The Structure of Psychological Empowerment: Does Gender Make a Difference? *Educational and Psychological Measurement*, 64(5): 861-877.Ceylan, A. (2002). Çalışanların Güçlendirilme Algıları Üzerine Tuzla Bölgesindeki Ticari Bankalarda Bir Araştırma. *Öner*, 5(17):113-120.

Cheney, G. (1983). On the Various and Changing Meanings of Organizational Membership: A Field Study of Organizational Identification. *Communication Monographs*, 50 (4): 342– 362.

Claydon, T. Ve Doyle, (M). (1996). Trusting Me, Trusting You? The Ethics of Employee Empowerment. *Personel Review*, 25(6):13–25.

Conger, J.A. ve Kanungo, R.N. (1988). The Empowerment Process: Integrating Theory and Practice, *Academy of Management Review*, 13(3):471-482.

Costello, B. A. ve Osborne, W.J. (2005). Best Practices in Exploratory Factor Analysis: Four Recommendations for Getting the Most From Your Analysis. Practical Assessment, Research and Evaluation e-Journal, 10: 1-9.

Cunningham, I., Hyman J., and Baldrig C., (1996). Empowerment: The Power to Do What ? Industrial Relations Journal, 27(2):144.

Çanak, M. ve Avcı, Ö.Y. (2016). Öğretmenlerin Örgütsel Özdeşleşme ve Örgütsel İletişim Düzeylerinin İncelenmesi. *Uluslararası Eğitim Bilimleri Dergisi*, 3(7): 91-110. Çekmecelioğlu, H. G. ve Eren, E. (2007). Psikolojik Güçlendirme, Örgütsel Bağlılık ve Yaratıcı Davranış Arasındaki İlişkilerin Değerlendirilmesi. *Yönetim*, 18 (57):13-25.

Çöl, G. (2008). Algılanan Güçlendirmenin İşgören Performansı Üzerine Etkileri. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 9(1):35-46.

Dukerich, J.M., Golden, B.R. ve Shortell, S.M. (2002). Beauty is in the Eye of the Beholder: The Impact of Organizational Identification, Identity and Image on the Cooperative Behaviors of Physicians. *Administrative Science Quarterly*, 47(3): 507-533.

Dutton, J.E., Dukerich, J.M. ve Harquail, C.V. (1994). Organizational Images and Member Identification. *Administrative Science Quarterly*, 39(2):239-263.

Erstad, M. (1997). Empowerment and Organizational Change. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 9(7):325.

Ghani, N.A.A. ve Hussin, T.A.B. (2009). The Impact of Psychological Empowerment on Lecturers' Innovative Behaviour in Malaysian Private Higher Education Institutions. *Canadian Social Science*, 5(4):54-62.

Hales, C. ve Klidas, A. (1998). Empowerment in Five-Stars Hotels: Choice, Voice or Rhetoric?. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 10(3):89.

Haslam, S.A., Eggins, R.A. ve Reynolds, K.J. (2003). The ASPIRe Model: Actualizing Social and Personal Identity Resources to Enhance Organizational Outcomes. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 76(1):83-113.

Leslie, D. R. ve Holzhalbi, C. M. (1998). Measuring Staff Empowerment: Development of A Worker Empowerment Scale. *Research on Social Work Practice*, 8(2): 212-223.

Mael, F. ve Ashfort, B.E. (1992). Alumni and Their Alma Mater: A Partial Test of the Reformulated Model of Organizational Identification. *Journal of Organizational Behaviour*, (13):103-123

Osborne, S. P. (1994). The Language of Empowerment. *The International Journal of Public Sector Management* 7(3): 56–63.

Oudtshoorn, M. V. ve Thomas, L. (1995). A Management Synopsis of Empowerment. *Training for Quality*, 3(3):25-32.

Parker, R. ve Haridakis, P.M. (2008). Development of An Organizational Identification Scale: Integrating Cognitive and Communicative Conceptualizations. *Journal of Communication Studies*, 1 (3/4) : 105-126

Ravasi, D. ve Rekom, J.V. (2003). Key Issues in Organizational Identity and Identification Theory. *Corporate Reputation Review*, 6(2):118-132

Scott, C.R., Corman, S.R. ve Cheney, G. (1998). Development of a **structural** model of identification in the organization. *Communication Theory*, 8(3):298-336

Spreitzer, G. M. (1995). Psychological Empowerment in the Workplace: Dimensions, Measurement, and Validation. *Academy of Management Journal*, 38(5):1444.

Thomas, K. ve Velthouse, B. A. (1990). Cognitive Elements of Empowerment: An Interpretive Model of Intrinsic Task Motivation, *Academy of Management Review*, 15(4):666-681.

Tolay, E., Sürgevil, O. ve Topoyan, M. (2012). Akademik Çalışma Ortamında Yapısal ve Psikolojik Güçlendirmenin Duygusal Bağlılık ve İş Doyumu Üzerindeki Etkileri. *Ege Akademik Bakış*, 12(4):449-465.

Turunç, Ö. ve Çelik, M. (2010). Algılanan Örgütsel Desteğin Çalışanların İş-Aile, Aile- İş Çatışması, Örgütsel Özdeşleşme ve İşten Ayrılma Niyetine Etkisi: Savunma

Sektöründe Bir Araştırma. *A.Ü. SBE Dergisi*, 14(1):209-232.

Kanunlar

657 sayılı Devlet memurları Kanunu, (1965)

4857 sayılı İş Kanunu, (2003).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, (2004)

5393 sayılı Belediye Kanunu, (2005).

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, (2012).

696 sayılı KHK, (2017).

26326 sayılı Belediye İtfaiye Yönetmeliği, (2006).

Tezler

Gürsözlü, S. (2012). *Cinsiyet Rolü ve Örgütsel Yansımaları Üzerine Bir Araştırma*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, ss.236

Tüzün, İ.K. (2006). *Örgütsel Güven, Örgütsel Kimlik ve Örgütsel Özdeşleşme İlişkisi: Uygulamalı Bir Çalışma*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, ss.141

İnternet Kaynakları

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.6360&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=6360> (erişim tarihi 03 Ocak 2018).

http://www.hgk.msb.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf.(erişim tarihi 20 Aralık 2017).



TEFTİŞ KURULU MODELİNDEKİ DENETİM BİRİMLERİNİN ŞEFFALIK UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Ömer YÜREKLİ*

ÖZ

Devletlerin ortaya çıktığı tarihlerden 20. yüzyılın ikinci yarısına kadar kamu yönetiminde gizlilik esas olmuştur. 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hesap verebilir, kaynaklarını etkili, tutumlu, verimli kullanan ve şeffaf kamu yönetimi anlayışı yoğun bir şekilde gündeme gelmiştir. Bu yaklaşım öncelikle gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmış ve buradan tüm dünyaya yayılmıştır. Artık şeffaf kamu yönetimi altın standart olarak kabul edilmektedir. Türkiye’ de yönetsel denetim birimlerinin en önemlisi olan teftiş kurulları 2004 yılı sonrası önemli değişikliklere uğramıştır. Teftiş kurullarının bir kısmının yeniden yapılandırılması neticesinde denetim hizmetleri başkanlığı, rehberlik ve teftiş başkanlığı, rehberlik ve denetim başkanlığı, denetim hizmetleri daire başkanlığı şeklinde denetim birimi isimleri ortaya çıkmıştır. Makalemizde teftiş kurulları ve bir kısım teftiş kurullarının yeniden yapılandırılması sonucunda ortaya çıkan bu denetim birimleri “Teftiş Kurulu Modelindeki Denetim Birimleri” olarak adlandırılmıştır. Ülkemizde şeffaflaşma süreci özellikle 2000’ li yıllardan itibaren ivme kazanmıştır. Bilhassa mevzuat anlamında çok önemli atılımlar gerçekleşmiştir. Bu atılımlar sonucunda kamu yönetiminin şeffaflaşma sürecinde çok önemli gelişmeler olmuştur. Kamu yönetiminin şeffaflaşma süreci doğal olarak kamu yönetiminin bir parçası olan yönetsel denetim birimlerini de etkilemektedir. Bu noktada makalemizde teftiş kurulu modelindeki yönetsel denetim birimlerinin şeffaflaşma düzeyleri çeşitli kuruluşlar tarafından yapılan ampirik çalışmalar da dikkate alınarak incelenip, değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Şeffaflık, Şeffaflığın Sınırları, Denetim Birimleri, Denetimin Şeffaflaşması

* Sağlık Bakanlığı Sağlık Baş Denetçisi, omer_yurekli@hotmail.com

EVALUATION OF TRANSPARENCY PRACTICES IN AUDIT UNITS IN THE INSPECTION BOARD MODEL

ABSTRACT

Dates from the emergence of states until the second half of the 20th century, privacy has been essential in public administration. From the second half of the 20th century, it can be accountable, its resources are effective, frugal, efficient and transparent public management approach has been intensified. This approach first emerged in developed countries and spread from there to the whole world. Transparent public administration is now accepted as the gold standard. Inspection boards, which are the most important of the administrative audit units in Turkey, have undergone significant changes since 2004. Due to the restructuring of the inspection boards, the name of the audit unit emerged in the form of Audit Services Presidency, Guidance and Inspection Presidency, Guidance and Audit Presidency, Audit Services Department. These audit units, which emerged as a result of the reorganization of the inspection boards and some of the inspection boards in our paper, are called ; "The Audit Units in The Inspection Board Model". The transparency process in our country has gained momentum especially since 2000's. Especially important legislative breakthroughs have been realized. These developments have resulted in significant developments in the public administration's transparency process. The transparency process of the public administration naturally affects the administrative audit units which are also part of the public administration. In this article, we examine and evaluate the transparency levels of the audit units in the inspection board model by taking into consideration the empirical studies made by various organizations.

Keywords: Transparency, Limits of Transparency, Audit Units, Transparency of Audit

GİRİŞ

Devletlerin ortaya çıktığı dönemlerden itibaren gizli ve kapalı bir yönetim tarzını icra ettiklerini söylemek mümkündür. Hem devlet işlerine ve hem de devlet yöneticilerine “hikmetinden sual olunmaz” gözüyle bakılmıştır. Gizlilik ve kapalılık esas, şeffaflık ve açıklık ise istisna olarak görülmüştür.

Şeffaf yönetim anlayışının “anayasacılık” hareketleri ile başladığını söylemek mümkün olabilir. Anayasacılık hareketleri bireylerin ceberrut devlet karşısında haklarını aramaları ile birlikte ortaya çıkmıştır. Temelde kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasını amaçlamakta ve bu noktada devletin ve yöneticilerin eylem ve işlemlerini sınırlamaktadır. Bunun sonucunda bir hesap verme olayı ortaya çıkabilmektedir. Hesap verme anlayışı devletin eylem ve işlemlerinin ortaya çıkmasına, görünebilir olmasına ve bilinebilmesine zemin hazırlamaktadır.

Bu sürecin sonucunda devlete bakış açısı değişmiştir. Hikmetinden sual olunmayan devlet yerine halkına hizmet eden devlet anlayışı gündeme gelmiştir. Bu değişimin sonucu olarak devletin şeffaf olması ve vergi topladığı vatandaşlarına hesap vermesi modern yönetim anlayışına hakim olmuştur.

Şeffaf devletten veya yönetimden amaç, sadece hukuka aykırı ve çirkin işleri görmek değildir. Esas amaç bunların minimum düzeye inmesini, hatta yok olmasını sağlamaktır.

Kamu yönetiminin bir parçası olan yönetsel denetim sisteminin şeffaflaştırılması konusuna da bu açıdan bakmak gerekiyor. Diğer bir ifadeyle yönetsel denetim birimlerinin yönetiminin ve bunların çıktılarının şeffaflaştırılmasının, genel olarak kamu yönetiminin şeffaflaştırılmasının bir unsuru olduğunu ifade etmek gerekiyor.

Bu makalede kamu yönetsel denetim birimleri içerisinde teftiş kurulu modelindeki, yani teftiş kurulu başkanlığı, teftiş kurullarının bir kısmının yeniden yapılandırılması neticesinde ortaya çıkan denetim hizmetleri başkanlığı, rehberlik ve teftiş başkanlığı, rehberlik ve denetim başkanlığı adı altında örgütlenen denetim birimlerinin şeffaflık uygulamaları ele alınmıştır.

1. KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK

Tarihsel süreç içerisinde kamu yönetimine bakıldığında, şeffaflığın karşıtı olan gizliliğin asli nitelik haline geldiği ve kurumsallaştığı anlaşılmaktadır. Gizliliği doğuran başat gerekçeler devlet güvenliği, yönetenlerin korunması ve bireylerin özel hayatlarının korunması olarak gösterilebilir.

Bu başat gerekçeleri daha da detaylandırmak mümkündür. Ayrıntılı olarak ifade etmek gerekirse gizliliğin sebeplerini; siyasi rejimin niteliği, devlet güvenliği, özel yaşamın korunması, otorite kazanma eğilimi, yönetimde etkinliği ve tarafsızlığı sağlama düşüncesi, kötü yönetim uygulamaları ve memurların kendilerini denetim riskinden koruma eğilimleri olarak sınıflandırıp incelemek mümkündür (Eken, 1994: 28-33; Kaya, 2006: 8-13).

Kamu yönetimi kendisini korumak, rakiplerine karşı iktidarını ve pozisyonunu güçlendirmek için gizliliği önemli bir politika aracı olarak kullanma eğiliminde olup, kamu gücünü kullanma ve kamu yararını yorumlama ayrıcalığı nedeniyle kendisini toplumun üzerinde görür, ondan uzak ve kapalı bir politika izleme eğilimi içine girer. Bu şekilde kamu bürokratları kendilerini halkın ve siyasetçilerin tenkitlerinden korumaya çalışırlar (Eryılmaz, 2013: 401).

Devletlerin siyasal sistemleri veya siyasi rejimleri gizliliğin boyutunu veya şeffaflığın düzeyini belirlemede son derece etkilidir. Bir uçta despotik-faşizan-otoriter devlet yapılanmaları, diğer uçta liberal demokratik rejimler durmaktadır. Gizliliğin veya şeffaflığın dozunu, devletin bu iki uç arasında nerede olduğu belirlemektedir. Örneğin despotik rejimlerde gizliliğin maksimum, şeffaflığın minimum düzeyde olduğu; yerleşik liberal demokratik rejimlerde ise gizliliğin minimum, şeffaflığın maksimum düzeylerde olduğu söylenebilir. Şeffaf yönetim olgusunun yerleşik liberal demokrasilerde ortaya çıkması da bunun bir kanıtı olarak ileri sürülebilir.

Bu noktada 20'nci yüzyılın ikinci yarısına kadar devletlerin yapısına, daha özelde kamu yönetimine gizliliğin ve kapalılığın egemen olduğunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla bu döneme kadar gizlilik ve kapalılık esas, şeffaflık istisna olarak görülmüştür.

Tarihsel süreç içerisinde devletlerin ilgi alanların sürekli genişlediği, bu

genişlemeye bağlı olarak da kamu yönetiminin büyüdüğü ve yönetilenlerin ilgisinin arttığı görülmektedir.

Devletin elindeki imkanların ve araçların artması, vatandaşların bürokrasi karşısında korunmasını ve yönetimin hukuka uygun, ihtiyaçları karşılayacak şekilde davranmasını gerekli kılmıştır. Kamu yönetiminin genişlemesi, yapı ve işleyiş itibarıyla karmaşık bir nitelik göstermesi, günlük yaşama artan oranda müdahalesi etkin bir kamuoyu denetimini gerektirmiştir. Etkin bir kamuoyu denetimi yönetimin kendisini dışı açmasını, halkın yönetimin eylem ve işlemleri hakkında bilgi sahibi olmasını, kararların kimler tarafından ve nasıl alındığının bilinmesini gerektirmektedir (Eken, 1994: 25). Bu durum ise kamu yönetiminde açıklığı ve şeffaflığı gündeme getirmiştir.

Özellikle 1960' lı yıllardan itibaren kamusal bilgi ve belgelerin halkın bilgisine ve denetimine sunulmasının, dolayısıyla şeffaf yönetim anlayışının gündeme geldiğini söyleyebiliriz. (Bozkurt, 2008: 18; Kaya, 2006: 87; Koçak, 2010: 118).

Yaşamlarının hemen her alanında idari eylem ve işlemlerle karşılaşan bireyler, kendilerini bu müdahaleler karşısında savunabilmek için bu işlemlerin ne şekilde ve nasıl yapıldığını bilme ihtiyacı duymuşlar ve buna yönelik talepleri artmıştır. Bu taleplerin artmasında devletin insan yaşamına müdahalesinin artmasının yanında, eğitim ve kültür düzeyindeki gelişmeler, teknolojik değişimler ve yaşam anlayışındaki değişimlerin etkili olduğu söylenebilir (Bozkurt, 2008: 18). Özellikle bilgi ve iletişim teknolojisindeki olağanüstü gelişmeler ve insan hakları alanındaki ilerlemeler, insanları ve kamuyu etkileyen işlem ve eylemlerin denetlenebilir olmasına yönelik talepleri artırmıştır.

Bu bağlamda şeffaf yönetimi gerekli kılan etmenleri; küreselleşme sürecinin ulaştığı seviye, demokrasinin ve insan haklarının gelişmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki olağanüstü ilerlemeler, hukukun üstünlüğü anlayışının gelişmesi ve yaygınlaşması, eğitim seviyesinin yükselmesi olarak sıralayıp özetleyebiliriz (Selimoğlu, 2010: 33-37; Kuzey, 2016: 1-2; Yürekli, 2016: 48)

Türk Dil Kurumu (TDK) Güncel Türkçe Sözlüğünde şeffaf kavramı saydam anlamına gelmekte, saydam da içinden ışığın geçmesine ve arkasındaki şeylerin görülmesine engel olmayan (cisim), transparan; şeffaflık ise saydamlık anlamında

kullanılmaktadır (TDK, 2016).

Şeffaflık kavramının kamu yönetiminde kullanılan terminolojik anlamının da buna yakın olduğunu söylemek mümkündür. Her şeyden önce şeffaflık kamu yönetiminde kamusal bilgi ve belgelerin kamuya açık olmasını, erişilebilir, ulaşılabilir olmasını, aleni olmasını ifade etmektedir.

Yaşamakta olduğumuz globalleşme sürecinde kamu yönetiminde egemen olan gizli ve dışa kapalı uygulamalara alması olarak yönetilenlerin daha fazla katılımını sağlayan, yönetimin işlem ve eylemlerinin bilinebildiği şeffaf bir yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır (Sezer ve Kargın, 2002: 209). Gerçekte şeffaf kamu yönetimi anlayışı kamu yönetiminde bir dönüşümü, bir zihniyet devrimini ifade etmektedir.

Şeffaflık, yapılan ve yapılmakta olan kamusal faaliyetlerden kamuoyunun bilgi sahibi olması, faaliyetlere ilişkin bilgi ve belgelerin halka açıklanması anlamına gelmektedir (Bozkurt, 2008: 18).

Hükümetlerin, kamu kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin sosyo-ekonomik hususlarla ilgili konularda aldıkları kararlarla işletmelerin mali durumlarına ilişkin zamanında verilen nitelikli, anlaşılır ve güvenilir bilgilere kişiler tarafından ulaşılmasına şeffaflık denilmektedir (Çankaya, 2014: 143).

Ömürgönülşen' e göre şeffaflık, en basit anlamıyla siyasetçilerin ve kamu yöneticilerinin halktan aldığı kaynaklarla ne yaptıkları hakkındaki gerçeği halka doğru bir biçimde anlatmasıdır. Devletin izlediği politikalar, programlar, stratejiler ve onların siyasal, mali ve yönetsel sonuçları hakkında kamuoyunu açık, anlaşılır ve düzenli olarak bilgilendirmesi, kısaca, devletin otoriter/kapalı tutumundan vazgeçerek, üzerindeki gizlilik örtüsünü aralaması ve halkın etkilerine daha açık olmasıdır (Ömürgönülşen, 2016).

Bu noktada şeffaflığın sınırlarından da bahsetmekte fayda görülmektedir. Kamu yönetiminde prensip olarak kamuyu ilgilendiren veri ve bilgilerin açıklanmasında hukuksal olarak bir sakınca olmadığı düşünülebilir. Ancak kamu yönetiminde kamusal bilgilerin dışında, örneğin kişisel veri ve bilgileri içeren bilgiler/belgeler de bulunmaktadır.

Genellikle milli savunma, dış politika, güvenlik önlemleri ve kişilerin özel

yaşamlarına ilişkin bilgi ve belgeler gizlilik kapsamında değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2013: 402). Bunlara ticari sırları da ilave etmemiz mümkün bulunmaktadır.

2. TEFTİŞ KURULU MODELİNDEKİ DENETİM BİRİMLERİNİN YAPISI

2.1. Teftiş Kurulu Modelindeki Denetim Birimleri

Türkiye’ de 2004 yılına kadar kamu kurumlarında denetim birimleri alanında teftiş kurulları hakim olmuştur. 2004 yılından sonra bu modelin değişmeye başladığını görmekteyiz. Her ne kadar dönemin Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) iade edilmiş olsa da 15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun teftiş kurulları politikasını etkilemiştir. TBMM’ne iade edilen bu kanundan sonra yeniden yapılandırılan kamu kurumlarında teftiş kurullarının isimleri Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı olarak değiştirilmiştir. Örneğin yeniden yapılandırılan Vakıflar Genel Müdürlüğünde ve Sosyal Güvenlik Kurumunda Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ismi tercih edilmiştir (Yürekli, 2014: 60-61).

Burada 2004 yılı sonrasında yapılan en köklü değişikliğin 2011 yılında yapılan değişiklik olduğunu söylemek olanaklıdır. 2011 yılında çıkartılan Kanun Hükmünde Kararnemelerle yeniden yapılandırılan bakanlıkların bazılarında teftiş kurulları Denetim Hizmetleri Başkanlığı, Rehberlik ve Denetim Başkanlığı isimlerini almışlardır (Halıcı, 2012: 12-13).Yeniden yapılandırılmayan bakanlıklarda ve kamu kurumlarında teftiş kurulu başkanlığı isminin devam ettiğini ifade etmemiz gerekiyor.

Mevcut durum itibarıyla teftiş ve denetim yapan denetim birimleri teftiş kurulu başkanlığı, rehberlik ve teftiş başkanlığı, denetim hizmetleri başkanlığı, rehberlik ve denetim başkanlığı, denetim hizmetleri daire başkanlığı isimlerini taşımaktadırlar. Giriş bölümünde de ifade edildiği üzere zikredilen denetim birimleri makalemizde teftiş kurulu modelindeki denetim birimleri olarak adlandırılmıştır.

2.2. Teftiş Kurulu Modelindeki Denetim Birimlerinin Yapısı

Teftiş kurulu, içinde yer aldıkları bakanlığın veya kuruluşun en yetkili amiri olan bakan veya genel müdür tarafından atanan, doğrudan en üst hiyerarşik

amire bağlı başkan tarafından yönetilen, belirli usullere göre en üst hiyerarşik amir tarafından atanan başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcılarında, kısaca başkan ve çeşitli teftiş elemanlarından oluşan bir denetim birimidir. Burada kurul sözcüğü örgüt, takım veya grup, teftiş kurulu da müfettişler grubu veya müfettişler teşkilatı anlamında kullanılmaktadır (Atay, 1999: 134).

Kurul kavramı, eşit veya farklı ağırlıkta oy kullanma hakkına sahip üyelerden meydana gelen ve oy çokluğu ile karar alan kişiler topluluğu veya örgüt modeli olarak tanımlanabilir. Ülkemizdeki teftiş birimlerinin halen bir çoğunun isimlerinde kurul kelimesi bulunsa da bu birimlerde karar alma sürecinin oylamayla veya gerçek anlamıyla kurul şeklinde çalışmayla alınmadığı herkesçe bilinen bir realitedir (Apaydın, 2011: 83).

Genel olarak teftiş kurulları bir başkan ile yeteri kadar başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcısından; kurulun yazı, hesap, arşiv, kütüphane vb. işlerini yürütmek üzere Başkanlığa bağlı büro personelinden oluşmaktadır (Yürekli, 2014: 120). 2011 yılında yeniden yapılandırma sonrasında denetim birimlerinde denetçi ve uzman (denetime yetkili) unvanlarının da kullanıldığı görülmektedir.

Teftiş kurulu başkanına yardımcı olmak üzere yeteri kadar Başkan Yardımcısı görevlendirilmektedir. Başkan yardımcılarının müfettiş hak ve yetkileri bulunmaktadır. Başkanın görevlendirmesi çerçevesinde işleri yürütmektedirler. Kimi kurumlarda Başkan Yardımcılarının yaptığı görevleri refakat müfettişleri yapmaktadır. Örneğin Başbakanlık Teftiş Kurulunda Başkana yardımcı olmak üzere refakat müfettişi görevlendirilmektedir. Refakat müfettişlerinin görev alanları Teftiş Kurulu Başkanı tarafından belirlenmektedir. Kimi teftiş kurullarında kurulun yazı, hesap, arşiv, kütüphane vb. işlerini yürütmek üzere şube müdürlüğü oluşturulurken, kimi kurullarda bu hizmetler büro veya birim şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Bu şekilde yapılanmanın kurulların büyüklüğüne göre olduğu söylenebilir (Yürekli, 2014: 120-121).

Teftiş kurullarının görev merkezleri genellikle Ankara'dır. Bu merkez, aynı zamanda müfettişlerin de görev merkezidir. Teftiş Kurulu Başkanlığının bağlı olduğu makamın onayı ile devamlı teftişi sağlamak amacıyla büyük illerde görev merkezleri tesis edilmekte ve aynı yolla kaldırılabilir. Görev merkezlerinde; müfettişlerin sağlıklı, verimli ve güvenli bir şekilde denetim hizmetlerine ilişkin

çalışmalarını yürütebilmeleri için gerekli çalışma ortamı sağlanmaktadır. Bu maksatla, görev veya çalışma merkezlerindeki müfettiş sayısı da dikkate alınarak, gerekli nitelik ve nicelikte personel görevlendirmesi yapılmaktadır (Yürekli, 2014: 121).

Denetim birimlerinde her idari birimde olan yönetsel iş ve işlemler bulunmaktadır. Bunun yanı sıra teftiş-denetim, inceleme-soruşturma ve rehberlik faaliyetlerine ilişkin işlemler yapılmaktadır. Bu işlemler denetim birimlerinin asli işlemleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere denetim birimlerinin kendilerine özgü işlemlerini temelde teftiş-denetim, inceleme-soruşturma ve rehberlik şeklinde gruplandırmak mümkündür.

3. TEFTİŞ KURULU MODELİNDEKİ DENETİM BİRİMLERİNİN ŞEFFAFLIK DÜZEYİ

3.1. Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflığın Gelişimi

Türkiye’ de Kamu Yönetimine gizlilik egemen olmuştur. Bürokratlarda genel olarak, toplum adına devleti kendilerinin yönettiği, toplumun yönetim işlerine kafa yormasına gerek olmadığı, vatandaşların vergi vermesinin, devlete sahip çıkmasının yeterli olduğu anlayışı yaygın olmuştur (Kaya, 2006: 85-86).

Türk kamu yönetimi otoriter, gizli ve dışa kapalı bir sistem görünümünden, Avrupa Birliği’ne uyum sürecinin de etkisiyle şeffaf bir yönetime doğru evrilmektedir. Kamu yönetiminde gizlilik geleneği 2003 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunun kabul edilmesiyle birlikte değişime uğramaya başlamıştır (Eryılmaz, 2013: 404).

Dünyadaki şeffaf kamu yönetimi anlayışının yaygınlaşmasına bağlı olarak Türkiye’ de de gündeme geldiğini görmekteyiz. Bu noktada Türk kamu **yönetiminde şeffaflık** anlayışının gelişimini şu şekilde özetleyebiliriz (Yürekli, 2016: 50-51):

a) 1961 Anayasasının hazırlık çalışmalarında bilgi edinme hakkı ve şeffaflık konusu gündeme gelmiştir. Ancak Anayasada yer almamıştır.

b) 1982 Anayasasının 74. maddesinde Dilekçe Hakkı Düzenlenmiştir. Şeffaflık alanında atılmış önemli bir adımdır.

c) Anayasalarımızda yer alan temel hak ve özgürlükleri, hukuk devleti anlayışını vb. düzenlemeleri de bu kapsamda değerlendirmek olanaklıdır.

ç) 1996-1999 yılları arasında yürütülen İdari Usul Kanunu çalışmalarında gündeme gelmiştir.

d) Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda şeffaf kamu yönetimine ve bilgi edinme hakkında ilişkin düzenlemeler yer almıştır (Özellikle 41. maddesi).

e) Demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık, açıklık, bağımsızlık, anlaşılabilirlik, kamuoyunu aydınlatma ve kamuya hesap verebilirlik ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek üzere 09/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun Türk kamu yönetiminin mantalitesinde temel bir değişikliğe neden olmuştur.

f) Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi gündeme alınmıştır. Bu kapsamda 2010-2014 dönemini kapsayan Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem planı uygulanmış, 2016-2019 dönemini kapsayan eylem planı ise halen yürürlükte bulunmaktadır.

g) 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu şeffaflık alanında yapılan çok önemli ve temel bir yasal düzenlemedir. Bu kanuna dayanılarak 2007 yılında çıkartılan Kamu Kontrol Standartları Tebliği de şeffaflık ve hesap verebilirlik noktasında temel standartları belirlemiştir. Kamu ihalelerinde açıklığın ve rekabetin sağlanmasını ve şikâyetlerin incelenmesini teminen çıkartılan Kamu İhale Kurumu kurulmasını düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Vakıflar ve Derneklerle İlgili Yapılan Düzenlemeler de bu alanda önemli hükümler içermektedir. Diğer önemli bir düzenleme de 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundur.

ğ) Ülkenin her yerinden vatandaşların şikâyet ve taleplerine ilişkin başvuruları alan ve izleyen Başbakanlık İletişim Merkezinin (BİMER) ve Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezinin (CİMER) kurulmasını da şeffaflık alanında

önemli gelişmeler olarak kaydetmemiz gerekiyor.

Görüldüğü üzere özellikle 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun kabulü ile başlayan süreçte şeffaflık alanında kamu yönetiminde çok önemli düzenlemeler olduğu anlaşılmaktadır. Bu düzenlemelerin genel olarak denetim sistemini de etkileyeceği aşikardır.

3.2. Türk Kamu Yönetiminde Genel Olarak Şeffaflığın Düzeyi

Bir fikir edinmek bakımından aşağıda Uluslararası Şeffaflık Derneğinin ve Dünya Adalet Projesinin çalışmalarından bahsedilmiştir.

Uluslararası Şeffaflık Derneğinin Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi başlıklı Nisan 2016 tarihli araştırmasında; Türkiye’deki 15 kurumun tek tek değerlendirildiği çalışmanın değerlendirme metodolojisine göre 60 puan ve üstü alanlar “güçlü” olarak nitelendirilmiştir. Genel olarak değerlendirildiğinde Türkiye’de hiçbir kurumun bu sınırı geçmediği belirtilmiştir (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2016: 14). Çalışma sonucuna göre Sayıştay 58, Kamu Denetçiliği Kurumu 53,5, Teftiş Kurulları 47, Yasama erki 42, sivil toplum kuruluşları 42, Savcılık 40, siyasi partiler 40, yargı erki 39,5, kamu sektörü 38, iş dünyası 38, yüksek seçim kurulu 37,5, emniyet 37, kamu iktisadi teşebbüsleri 35, yürütme erki 33, medya 26 puan almışlardır (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2016: 16). Yasal düzenleme anlamında Türkiye’de durumunun daha iyi olmasına karşın, uygulamalarla yasaların çeliştiği, incelenen kurumlarda yasalarla uygulamalar arasında ciddi farklılıklar olduğu belirtilmiştir (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2016: 14).

Dünya Adalet Projesinin 2016 yılı Açık Devlet Endeksine (Open Government Index) göre Türkiye 1 tam puan üzerinden 0,42 puan olarak devletler sıralamasında 96. olmuştur (World Justice Project, 2016: 28). 2017 yılı Açık Devlet Endeksine göre aynı puanla 113 devlet arasında 93. olmuştur (World Justice Project, 2018: 34).

3.3. Teftiş Kurulu Modelindeki Denetim Birimlerinin Şeffaflaştırılması

3.3.1. Yasal Durum

Yukarıda “Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflığın Gelişimi” başlığı altında şeffaflık ve hesap verebilirlikle ilgili hükümler içeren çok sayıda düzenleme anlatılmıştır. Burada ise kamu yönetiminin şeffaflaşmasını doğrudan etkileyen ve konumuz açısından temel düzenlemeler olan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinden daha ayrıntılı olarak bahsedilmiştir.

3.3.1.1. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

09/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir. Mezkur kanun, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanabilmektedir. Buna göre devletin yönetsel birimlerinin bu kanun hükümlerine göre tabi olduğu yükümlülöklere denetim birimleri de sahip bulunmaktadır.

4982 sayılı Kanuna göre herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, kanun hükümlerinden yararlanabilmektedirler. Kurum ve kuruluşlar, kanunda belirtilen istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler. Temel düzenleme bu olmakla birlikte 4982 sayılı Kanunun 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 ve 27’nci maddelerinde bilgi edinme hakkının sınırları da belirlenmiştir. Buna göre yargı denetimi dışında kalan idarî işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanlar, devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler, istihbarata ilişkin bilgi veya belgeler, idari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler, adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi ve belgeler, özel hayatın gizliliği, haberleşme gizliliği, ticari sır, kurum içi düzenlemeler, kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler, tavsiye ve mütalaa talepleri gibi alanlar bilgi edinme hakkının

sınırlarını oluşturmaktadır. Bunlardan konumuz açısından göreceli olarak daha önemli olan adli ve idari soruşturmaların erişime ilişkin getirilen sınırlamadır. Burada adli ve idari soruşturmaların erişimine ilişkin sınırlamalardan ayrıntılı bahsetmekte fayda görülmüştür. Kanunun 19 ve 20. maddelerine göre, kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idarî soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak, kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak, soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek, gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek bilgi veya belgeler ile açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde suç işlenmesine yol açacak, suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanunî yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek, yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek, hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlâl edecek nitelikteki bilgi veya belgeler bilgi edinme hakkının kapsamı dışında tutulmuştur.

3.3.1.2. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolünü düzenleyen 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 1,7, 8, 13, 57 ve 61. maddelerinde belirlenmiş olan mali şeffaflık ve hesap verebilirlik denetim süreçlerini de kapsamaktadır.

5018 sayılı Kanunun “faaliyet raporları” başlığını taşıyan 41. maddesine göre; üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl faaliyet raporu hazırlanması, üst yöneticinin, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklaması gerekmektedir. Bu kapsamda denetim birimlerinin de birim faaliyet raporlarını hazırlayarak üst yöneticiye sunmaları ve üst yöneticinin de bu raporlara dayanarak kurum faaliyet raporlarının hazırlaması

ve kamu oyuna açıklaması icap etmektedir.

3.3.1.3. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği

5018 sayılı Kanunun 55' inci maddesinin ikinci fıkrasında, “Görev ve yetkileri çerçevesinde mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standart ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir” hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm çerçevesinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından Kamu İç Denetim Standartları, Maliye Bakanlığı tarafından da uluslararası standartlar da dikkate alınarak Kamu İç Kontrol Standartları belirlenmiştir. Mezkur standartları kapsayan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği 26/12/2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazetede Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Kamu idareleri, malî ve malî olmayan her türlü işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunmaktadır. Bununla birlikte, ilgili mevzuata ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak şartıyla görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirleme yetkileri de bulunmaktadır.

Kamu İç Kontrol Standartları, idarelerin, iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasında, izlenmesinde ve değerlendirilmesinde dikkate almaları gereken temel yönetim kurallarını göstermekte ve tüm kamu idarelerinde tutarlı, kapsamlı ve standart bir kontrol sisteminin kurulmasını ve uygulanmasını hedeflemektedir. Kamu İç Kontrol Standartları, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde, iç kontrolün; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak, tüm kamu idarelerinde uygulanabilir düzeyde olmasını sağlamak üzere genel nitelikte düzenlenmiş bulunmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2007).

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde 5 bileşen içinde 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir. Bu bileşenler, kontrol ortamı standartları, risk değerlendirme standartları, kontrol faaliyetleri standartları, bilgi ve iletişim standartları ve izleme standartlarından oluşmaktadır. Bu bileşenlerin altında belirlenen standartların, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasında temel standartlar olduğunu ifade edebiliriz.

3.3.2. Şeffaflık Uygulamaları

Bu başlık altında yönetsel denetim birimlerinin şeffaflık uygulamaları alanında yapılan çalışmalardan bahsedilmiştir.

3.3.2.1. Gök ve Akar' ın Araştırması

Merkezi Yönetim Bütçesi içerisinde yer alan genel bütçeli kuruluşların denetim faaliyetlerindeki saydamlık uygulamalarını internet sitelerini Eylül 2013-Mayıs 2014 dönemimi taramak suretiyle yapılan bir araştırmada, idarelerin vizyon ve misyonlarında şeffaflığın bulunup bulunmadığı, denetim biriminin web sitesinin bulunup bulunmadığı, denetim raporlarının internet aracılığıyla paylaşılıp paylaşılmadığı, idare faaliyet raporu ile denetim biriminin faaliyet raporunun internet sitesinde yayınlanıp yayınlanmadığı incelenmiştir (Gök ve Akar, 2014: 58). 27' si teftiş kurulu başkanlığı olan 47 denetim biriminin incelendiği çalışmadan; vizyon ve misyon tanımlarında saydamlık kavramı geçen 11 idare olduğu, teftiş kurullarından 17' sinin bağlı olduğu idareden ayrı internet sitesinin mevcut olduğu, İdare Faaliyet Raporlarını internet sitesinde yayınlayan idare sayısının 44, denetim faaliyetleri ile ilgili icmal bilgileri genel faaliyet raporu içinde paylaşan idare sayısının 21 olduğu, denetim birimlerinin yaklaşık yarısının birim faaliyet raporlarını hiçbir şekilde kamuoyu ile paylaşmadığı, denetim birimlerinin faaliyet raporlarını 11 idarenin paylaştığı, denetim raporlarını toplamda 6 idarenin paylaştığı; denetim raporlarını Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Adalet Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığı, İç İşleri Bakanlığı Teftiş Kurulu, Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu ve Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulunun paylaştığı anlaşılmaktadır (Gök ve Akar, 2014: 60).

Çalışmayı ekleriyle birlikte incelediğimizde; 27 teftiş kurulundan 3 teftiş kurulunun denetim raporlarını yayınladığı; 17 teftiş kurulunun bağlı olduğu idareden ayrı internet sitesinin olduğu, 4' ünün birim faaliyet raporunu yayınladığı, hiçbirinin dış denetim raporlarını internet sitesi aracılığı ile paylaşmadığı görülmektedir (Gök ve Akar, 2014: 59-61). Öte yandan raporlarını internet sitesinde paylaşan 3 teftiş kurulunun paylaştığı raporların idari ve adli soruşturma raporları olmadığını da burada ifade etmemiz gerekiyor.

Bu tespitlere göre teftiş kurullarının birim faaliyet raporlarını, denetim raporlarını ve dış denetim raporlarını yayınlama bakımından değerlendirildiğinde

şeffaflık düzeylerinin son derece düşük olduğu söylenebilir.

3.3.2.2. Uluslararası Şeffaflık Derneğinin Araştırması

Uluslararası Şeffaflık Derneğinin Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi başlıklı Nisan 2016 tarihli araştırmasında ele alınan 15 kurumdan biri de teftiş kurullarıdır. Teftiş kurullarının, diğer kurumlarda olduğu gibi kaynaklar, bağımsızlık, şeffaflık, hesap verebilirlik, dürüstlük mekanizmaları, önleme, eğitim ve soruşturma göstergeleri/kriterlerine göre değerlendirildiği çalışmada şeffaflık açısından 100 tam puan üzerinden yasal düzenleme noktasında 50, uygulama noktasında 25 puan, hesap verebilirlik açısından yasal düzenleme noktasında 50, uygulama noktasında 25 puan aldığı görülmektedir (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2016: 171).

Teftiş kurullarının bilgi yönetimi ile ilgili faaliyetlerini, bulgularına ve tavsiyelerine ilişkin şeffaflık mekanizmalarını düzenleyen, keza faaliyetleri ve değerlendirmelere ilişkin raporları kamuoyu ile paylaşımlarına ilişkin yasal düzenleme yapılması gerektiği belirtilen araştırmada; 20 bakanlık arasından sadece sekizinin teftiş kurulunun kendi internet sitesine sahip olduğu, internet üzerinden yayınlanan kısıtlı bilgiler ve Başbakanlık teftiş kurulu tarafından hazırlanan yıllık raporlar incelendiğinde kamuoyu ile bilgi paylaşımı konusundaki performanslarının zayıf olduğu, bir çok durumda yıllık faaliyet raporlarının kendi internet sitelerinde veya ilgili bakanlıkların internet sitelerinde yer almadığı, dolayısıyla faaliyetlerine ilişkin bilgi edinmenin ve etkinliklerini izlemenin zor olduğu ifade edilmiştir (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2016: 174-175).

Öte yandan çalışmada ifade edilen bilgilerden, hesap verebilirlik noktasında teftiş kurullarında hesap verebilirliği sağlayan özel bir sivil izleme mekanizmasının bulunmadığı, teftiş faaliyetlerine ilişkin bilgilerin toplandığı ve kamuya paylaşıldığı bir veri tabanı olmadığı, dolayısıyla uygulamada teftiş kurullarının hesap verebilirliğini değerlendirmenin güç olduğu, sivil toplum kuruluşları ile teftiş kurulları arasında işbirliğinin oldukça kısıtlı olduğu, bunların teftiş kurullarının etkinliğine ilişkin güveni zayıflattığı anlaşılmaktadır (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2016: 176).

3.3.2.3. Devlet Denetim Elemanları Derneğinin (DENETDE) “Tozlu Raflardan Kamuoyunu Aydınlatmaya Giden Yolda Kamu Denetimi” Başlıklı Projesi Kapsamında Yapılan Tespitler

Meslek taassubuna kapılmayan, kendisini de eleştirmekten ve ölçmekten kaçınmayan bir kamu denetimi sisteminin ürettiği, denetim, inceleme, araştırma ve ölçme değerlendirme rapor ve faaliyetlerinin, belli bir sistem dahilinde (temel insan hakları ve devlet sırları korunarak) kamuoyu ile şeffaf ve açık şekilde paylaşılacağı bir sistem önerisi geliştirme temel amacını taşıyan (DENETDE, 2015: 67-68) Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE) tarafından gerçekleştirilen “Tozlu Raflardan Kamuoyunu Aydınlatmaya Giden Yolda Kamu Denetimi Başlıklı Proje” kapsamında kamu denetim sisteminin şeffaflık açısından durumunu tespit etmek amacıyla anket ve mülakat çalışması yapıldığı, çalıştaylar düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu çalışmalarda elde edilen bulgular aşağıda değerlendirilmiştir.

3.3.2.3.1. Proje Kapsamında Yapılan Anket Çalışması

Proje çerçevesinde 548’ i erkek ve 503’ ü kadın olmak üzere 1051 vatandaşın katılımıyla 16.10.2015-15.02.2016 tarihlerinde Ankara’ da anket çalışması yapıldığı; ankete katılanlara yöneltilen “Türkiye’ de kamu denetiminin şeffaf olduğunu düşünüyor musunuz?” sorusuna yüzde 22’ lik bir kesimin kararsızım şeklinde, yüzde 23,7’ lik bir kesimin kesinlikle katılmıyorum, yüzde 27,4’ lük bir kesimin katılmıyorum, yüzde 10, 8’ lik bir kesinlikle katılıyorum, yüzde 15,5’ lik bir kesimin katılıyorum şeklinde cevap verdiği, buna göre yüzde 51,1’ lik bir kesimin kamu denetiminin mevcut halinin şeffaf olmadığını düşündükleri gözlemlenmektedir (DENETDE, 2016: 57).

“Kamu denetim raporlarının halka sunulması” hususunda görüşleri sorulan vatandaşların yüzde 81’ nin raporların halka sunulması, yüzde 19’ unun raporların halka sunulmaması yönünde görüş belirttiği; “Kamu denetim raporlarının hangi usulle halka sunulmasını istersiniz?” sorusuna katılımcıların yüzde 71’ nin web sitesi, yüzde 24’ ünün kurum, yüzde 3’ ünün e-dilekçe ve yüzde 2’ sinin diğer seçenekleri işaretleyerek görüş belirttikleri görülmektedir (DENETDE, 2016: 57). Bu verilere göre katılımcıların yüzde 81’ lik kesiminin kamu denetim raporlarının kamuoyuna açıklanması yolunda görüş belirttikleri, kamu denetimi raporlarının web sitesi yoluyla açıklanması yolunda görüş belirtenlerin oranının da yüzde 71

olduğu anlaşılmaktadır. Elde edilen iki bulguyu birleştirerek söylemek gerekirse, katılımcıların büyük çoğunluğunun kamu denetim raporlarının web sitesi aracılığıyla kamuoyuna açıklanması görüşünde olduğu söylenebilir.

3.3.2.3.2. Proje Kapsamında Yapılan Mülakatlar

Proje kapsamında 36 erkek (yüzde 90) ve 4 kadın (yüzde 10) denetim elemanının iştirakiyle yarı yapılandırılmış mülakatlar gerçekleştirilmiştir. “Kamu denetim raporlarının halka açılmasının uygun buluyor musunuz?” sorusuna hayır ya da uygun bulmuyorum biçimince cevap veren az sayıda katılımcıya mukabil, yine benzer kısalıkta evet ya da “kesinlikle uygun buluyorum” şeklinde sınırlı sayıda cevap tespit edilmiştir. Katılımcıların büyük çoğunluğu kamu denetim raporlarının halka açılmasını belli şartlarda ve bazı şerhlerle uygun gördüklerini ifade etmişlerdir. Bir çok denetim elemanı prensip olarak destekledikleri denetim raporlarının halka açılması uygulamasına konu ya da sektör bazında sınırlama getirilmesi gerektiğine vurgu yapmışlardır. Örneğin iş teftiş ve vergi denetim raporlarında işyeri mahremiyetine ilişkin kısıtlar gündeme getirilmiştir. Bazı denetim raporlarında ise kişisel ve kurumsal bilgilerin mahremiyeti, güvenlik ve benzeri konularda risk doğurabilecek unsurların deşifre olmaksızın halka açıklanması önerilmiştir (DENETDE, 2016: 58-59).

Kamu denetim raporlarının halka açıklanması yöntemi olarak katılımcılar arasında internet aracılığıyla duyurma yöntemi ağır basmaktadır. Bununla birlikte yazılı ve görsel medya aracılığıyla paylaşım, yıllık raporlar gibi geleneksel yöntemler, yeni teknolojilere/akıllı telefonlara uygun programlar gibi kamusal paylaşım önerilerine yer verildiği gözlemlenmektedir. Hatta bazı katılımcılar kamu denetim raporlarının ortak platformlar üzerinden paylaşılması önerisini getirmişlerdir (DENETDE, 2016: 59-60).

Mülakatlardan elde edilen verilere göre; katılımcıların büyük çoğunluğunun konu ya da sektör bazında sınırlamalara uyulmak kaydıyla raporların açıklanması yönünde görüş belirttikleri, keza katılımcıların çoğunluğunun raporların internet üzerinden açıklanmasını tercih ettikleri anlaşılmaktadır.

3.3.2.3.3. Proje Kapsamında Düzenlenen Çalıştaylar

Proje kapsamında 3 çalıştay yapılmış, 3. çalıştay “ Denetim Hizmetlerinin Şeffaflaştırılması” başlığını taşımaktadır. İlk iki çalıştayda ortaya çıkan yönetimin şeffaflığına ilişkin tespit ve tartışma zemini üzerinden ilerlemek suretiyle denetimin şeffaflaşmasına ilişkin sınırların ve sorunların masaya yatırıldığı etkinlikte denetim hizmetlerinin örgütlenme ve yönetim süreçlerindeki şeffaflığın yanında denetim sonuçlarının ve raporlarının kiminle ne ölçüde paylaşılması gerektiği konularında yoğunlaşmıştır (DENETDE, 2016: 60).

Çalıştaylarda kamu denetim sisteminin şeffaflığına yönelik şeffaflık ihtiyacı ve talebinin birim-içi, kurum-içi, kamu yönetimi dahilindeki ve nihayet kamuoyuna dönük boyutları itibariyle incelenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Denetim konularının, türlerinin, takviminin, sürelerinin vb. birlikte belirlenmesi, denetçiler arasında görev dağılımlarının ve iş yükünün açık ve dengeli olması, denetim programlarının hazırlanmasında katılım seviyesi, denetim faaliyetlerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi, performansa göre ayarlamalar yapılması, ödül ve yaptırım seçeneklerinin adil ve etkili kullanımı vs. hususlar birim-içi şeffaflık noktasında gündeme gelmiştir (DENETDE, 2016: 60).

3.3.2.3.4. Bulguların Genel Olarak Değerlendirilmesi

“Tozlu Raflardan Kamuoyunu Aydınlatmaya Giden Yolda Kamu Denetimi Başlıklı Proje” kapsamında yapılan anket çalışmasında ankete katılanların çoğunluğunun kamu denetiminin mevcut halinin şeffaf olmadığını düşündükleri; mülakatlardan elde edilen veriler çerçevesinde katılımcıların büyük çoğunluğunun yasal sınırlara uyulmak suretiyle raporların açıklanması gerektiği görüşünde oldukları, öte yandan raporların internet ortamında açıklanmasının baskın öneri olarak ortaya çıktığı, çalıştaylarda denetim sonuçlarının açıklanmasının yanı sıra, birim içi şeffaflık uygulamalarının da tartışıldığı anlaşılmaktadır. Çalıştaylara katılan bir denetim elamanı olarak; denetimim sonuçlarının ve raporların şeffaflaştırılmasının yanı sıra denetimin yönetim sürecinin de şeffaflık uygulamaları açısından hararetle tartışıldığını söylemek mümkündür. Bu noktada; denetim yerlerinin/denetim kriterlerinin tespiti, denetim programının hazırlanması, denetim elemanlarına işlerin dağıtılması, raporların okunup değerlendirilmesi süreçlerinin tartışıldığı ve bu noktalarda yeterli düzeyde şeffaflık olmadığının

pek çok katılımcı tarafından dile getirildiği gözlemlenmiştir. Buna göre anılan proje kapsamında yapılan çalışmalarda elde edilen bulgulara göre kamu denetim birimlerinin yeterince şeffaf olmadığı değerlendirilmektedir.

SONUÇ

20'nci yüzyılın ikinci yarısından itibaren daha çok gündeme gelen kamu yönetiminde şeffaflık yaklaşımı, söylem bazında da olsa ortaya çıktığı gelişmiş ülkelerden dünyaya yayılmış ve zaman içerisinde kamu yönetiminin en önemli unsurlarından biri haline gelmiştir. Günümüzde artık şeffaflık düzeyinin uluslararası kuruluşların değerlendirmesi açısından altın standart olduğunu söylemek mümkündür.

Türk Kamu Yönetiminde şeffaflık bilhassa 2000' li yıllardan itibaren yoğun bir şekilde gündeme gelmiş ve özellikle mevzuat anlamında çok önemli atılımlar gerçekleşmiştir.

Bu makalede incelenen teftiş kurulu modelindeki denetim birimlerinin şeffaflık uygulamalarının, genel olarak kamu yönetiminin şeffaflık düzeyinden etkilenmemesi mümkün değildir. Zira bu denetim birimleri içinde yer aldıkları kamu yönetimi sisteminin en önemli unsurları arasında yer almaktadırlar. Bu açıdan kamu yönetiminin şeffaflık düzeyi denetim birimlerini de doğrudan etkilemektedir.

Yukarıda belirtilen çalışmalardan da görüleceği üzere, denetim birimlerinin birim faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması ve denetim raporlarının kamu oyuna duyurulması noktasında çok önemli eksiklikler bulunmaktadır. Öte yandan DENETDE tarafından gerçekleştirilen “Tozlu Raflardan Kamuoyunu Aydınlatmaya Giden Yolda Kamu Denetimi Başlıklı Proje” kapsamında yürütülen çalışmalardan elde edilen bulgulara göre, ilgili kamuoyunun beklentisinin denetim birimlerinin ürettiği raporların yasal sınırlara uyulmak suretiyle internet ortamında açıklanması olduğunu söylemek mümkündür. Anılan proje kapsamında gerçekleştirilen çalıştaylarda denetimin yönetimi sürecindeki şeffaflık uygulamasındaki yetersizliklerin de tartışıldığı anlaşılmaktadır.

Bu bağlamda şeffaflık düzeyinin hesap verebilirlik düzeyini doğrudan etkilediği hususu göz önünde bulundurularak, denetim birimlerinin yönetiminin

şeffalık düzeyinin yükseltilmesi için Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde tespit edilmiş olan standartların titizlikle uygulanması, kamuoyunun en çok odaklandığı raporların açıklanması noktasında ise, yasal sınırlamalar dışında kalan raporların veya raporların bölümlerinin internet ortamında kamuoyu ile paylaşılması önerilmektedir. Denetim birimlerinin yönetiminde şeffaflık esas, gizlilik istisna olarak kabul edilmelidir. Bu şekilde kurgulanan denetim birimlerinin daha etkili, verimli ve tutumlu faaliyet göstereceği, içinde bulunduğu kamu yönetimi sistemine daha çok katkı yapacağı söylenebilir.

KAYNAKÇA

Apaydın, M. (2011). Teftiş Kurullarımızı Tanıyalım: SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı (Hazırlayan N.F. Uygun, anlatan Mustafa Apaydın). Denetim Dergisi, Yıl 24, Sayı 116.

Atay, C. (1999). Devlet Yönetimi ve Denetimi. Alfa Yayınları, İstanbul.

Bozkurt, S. (2008). Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Yasası Uygulaması. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.

Çankaya, Ş. (2014). Mali Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik. Sayıştay Dergisi, Sayı 94.

DENETDE. (2016). Tozlu Raflardan Kamuoyunu Aydınlatmaya Giden Yolda Kamu Denetimi Projesi Raporu. Denetim Dergisi, Yıl 29, Sayı 131.

DENETDE. (2015). Tozlu Raflardan Kamuoyunu Aydınlatmaya Giden Yolda Kamu Denetimi. Denetim Dergisi, Yıl 28, Sayı 129.

Eken, M. (1994). Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı. Amme İdaresi Dergisi, Sayı 2.

Eryılmaz, B. (2013). Kamu Yönetimi. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

GÖK, M. ve Akar, S. (2014). Türkiye’ de Kamu Denetim Birimlerinde Saydamlık Uygulamalarının Genel Bütçeli Kuruluşlar Açısından Değerlendirilmesi. Business and Economics Research Journal, V. 5, N. 4.

Halıcı, İ. (2012). Kanun Hükmünde Kararnameler Sonrası Denetim Elemanlarının Bakanlık Teşkilatındaki İdari Yapısı. Denetim Dergisi, Yıl 25, Sayı 117.

Kaya, E. (2006). Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Koçak, S. Y. (2010). Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 23.

Kuzey, P. (2016). Şeffaflık ve İyi Yönetişim, <http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/%C5%9Feffaf%C4%B1k.pdf> (erişim tarihi 19 Şubat 2016).

Maliye Bakanlığı. (2007). İç Kontrol Standartları Tebliği, <http://www.bumko.gov.tr/TR,2010/kamu-ic-kontrol-standartlari-tebliği.html> (erişim tarihi 28 Ağustos 2017).

Ömürgönülşen, U. (2016). Şeffaflık ve Etik Kültürün Geliştirilmesi, http://www.seffaflik.org/Y_Dosyalar/DOSYA/BB7_UgurOmurgonulsen.pdf (erişim tarihi 23 Şubat 2016).

Selimoğlu, Y. (2010). Kamu Yönetiminde Yönetişimin Bir Unsuru Olarak Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı: Karaman Milli Eğitim Müdürlüğünde Bir Uygulama. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman.

Sezer, Y. ve Kargın, N. (2002). Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu. Türk İdare Dergisi, Sayı 436.

TDK. (2017). Güncel Türkçe Sözlük, <http://www.tdk.gov.tr> (erişim tarihi 19 Şubat 2016).

Uluslararası Şeffaflık Derneği. (2016). Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2016/04/NIS-RAPOR-TR.pdf> (erişim tarihi 4 Eylül 2017).

World Justice Project (2018). Rule Of Law Index 2017-2018, <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index> (erişim tarihi 17 Şubat 2018).

World Justice Project (2016). Rule Of Law Index 2016, <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index> (erişim tarihi 15 Aralık 2016).

Yürekli, Ö. (2016). Gizlilikten Şeffaflığa Kamu Yönetimi. Denetim Dergisi, Sayı 131.

Yürekli, Ö. (2014). Türkiye’ de İdari Teftiş Sistemi. Bizim Akademi Yayınları, Ankara.



TÜRK İDARE DERGİSİ

YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

1- İçişleri Bakanlığı tarafından 1928 yılında yayımlanmaya başlayan Türk İdare Dergisi, yönetim alanındaki kuramsal ve uygulamalı özgün araştırma, inceleme ve derlemelerin yayımlandığı, TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda taranan Ulusal Hakemli ve basılı olarak yayımlanan bilimsel bir dergidir. Dergimiz 2012 yılından itibaren Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 (iki) kez yayımlanmaktadır.

2- Derginin yayın dili Türkçe olmakla birlikte, Yayın Kurulunun kararına bağlı olarak yabancı dilde yazılan makaleler de derginin genel ilkeleri çerçevesinde yayımlanabilir. Yazı başlığı, anahtar kelimeler ve makalenin öz kısmı, bütün makalelerde Türkçe ve İngilizce olarak bulunmak zorundadır.

3- Dergide siyasal bilgiler, hukuk, kamu yönetimi, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi ve işletme, bilişim, psikoloji, sosyoloji ve şehir bölge planlama vb. sosyal, beşeri, idari bilimler alanında öncelikle orijinal araştırma, inceleme ve derlemeler türünde yazılar yayımlanır. Dergi Yayın Kurulu tarafından hazırlatılan çeviriler ile derlemeler yayımlanabilir. Bildiri olarak sunulmuş ya da özet biçiminde yayınlanmış yazılar, daha önce sunulduğu veya yayımlandığı not olarak belirtilmek şartıyla, geniş sunumu ile kabul edilebilir. Ayrıca kitap incelemelerine ve “kronik” adı altında güncel olayları inceleyen notlar da yayımlanabilir.

4- Dergide yayımlanması istenen yazılar, Türk Dil Kurumunun Türkçe Sözlüğü ve Yeni Yazım Kurallarına, ayrıca dilbilgisi kurallarına (imla, noktalama, açıklık, anlaşılabilirlik vs.) uygun olmalıdır. Bu nedenle oluşabilecek problemlerden ve eleştirilerden tamamen yazar sorumludur. Yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, derginin yayın ilkeleri ve yazım kurallarına uygunluğu Yayın Kurulu tarafından öncelik sırasına göre değerlendirilir. Yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz ve hakeme gönderilmez. Yayın Kurulu yazıyı bilimsel yönden değerlendirmek üzere hakeme veya düzeltilmek üzere yazarına geri göndermek, yazının biçiminde düzeltme yapmak veya kısaltmak, yayın ve etik kurallara uymayanları yayımlamamak yetkisine sahiptir.

5- Makalenin daha önce hiçbir yerde yayımlanmadığı, yayımlanmak üzere kabul edilmediği veya halen başka bir yerde yayımlanmak üzere değerlendirilme aşamasında olmadığına ilişkin Makale Yayımlama Dilekçesi yazar tarafından imzalanır ve makale ekinde yazara ait kısa özgeçmiş ile birlikte gönderilir. Yabancı dilde hazırlanan makalelerin Türkçe çevirisinin de gönderilmesi zorunludur. Çeviri eserlerin ise orijinalinin nerede yayımlandığını belirten bir nüshasının da çeviri ile birlikte gönderilmesi gerekmektedir. Makaleler ve diğer dokümanlar posta ile

CD ortamında veya bilgisayar çıktısı olarak “İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak, No:67 Bakanlıklar/ANKARA” adresine veya tid@icisleri.gov.tr adresine e-postaya eklenmiş word belgesi şeklinde gönderilebilir.

6- Türk İdare Dergisinde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işleme eserler İçişleri Bakanlığınca (Strateji Geliştirme Başkanlığı) öncelikle Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla, akademik nitelikleri bakımından incelemeye tabi tutulur. Atatürk ilke ve inkılâplarına ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına uygunluğu, kanunlara göre suç teşkil edip etmediği, kamu hukukunu, yönetim bilimini, sosyo ekonomik konuları içerip içermediği, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler personeline yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı, bilimsel alanda yenilik getirip getirmediği, uygulamada personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili veya hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan veya çözüm getiren nitelik taşıyıp taşımadığı, ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile güvenlik alanlarında yeni yaklaşımlar içerip içermediği inceleme yapılırken göz önünde bulundurulur.

7- Yayın Kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere en az iki hakeme gönderilir. Hakemlere yazar adı gönderilmez ve hakemlerin isimleri de makale sahiplerinden gizli tutulur. Eser sahibi akademisyen olarak görev yapıyorsa, hakem seçim sürecinde akademik unvanlara; makale yabancı dilde yazılmış ise hakemlik yapacak kişilerin dil yeterliklerine dikkat edilir. Hakemler değerlendirmelerini Makale Değerlendirme Formunu kullanarak yaparlar. İki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanabilir. Ancak, iki hakem olumlu değerlendirme yapsa bile editör tarafından gerekli görülmesi halinde makaleler tekrar değerlendirilebilir. Hakem değerlendirme sonuçlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, makale üçüncü bir hakeme gönderilir. Hakemlerin değerlendirme sonuçları birbirleriyle çelişirse makale editör tarafından değerlendirilir. Editör, esasa yönelik olmayan maddi hatalar, Türk İdare Dergisi Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları ile dergi bütünlüğü bakımından düzeltmeler yapabilir ve bunlar hakkında yazara bilgi verir. Hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa çalışma yazara geri gönderilir ve bu durumda editörün verdiği süre içerisinde gerekli düzeltmeler yapılarak çalışmayı Yayın Kuruluna ulaştırır. Yazarlar hakemlerin eleştiri, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa, gerekçeleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler.

8- Hakem değerlendirmeleri olumlu bulunduğu halde, makale sayısının fazla olması nedeniyle yayımlanmayan makaleler bir sonraki sayıda yayımlanmak üzere editör tarafından değerlendirilir. Bu şekilde 1 (bir) yıldan fazla bekleyen makale güncelliğini yitirdiği için yayımlanmaz.

9- Bir yazarın derginin aynı sayısında ilk isim olarak yazdığı bir, ortak yazılan makalelerde bir olmak üzere en fazla iki makalesi yayımlanabilir. Ayrıca, birinci sayıda yazarın ortak yazdığı makale, ikinci sayıda ilk isim olarak yazdığı makale, üçüncü sayıda ise başka bir yazarla ortak yazdığı makale olmak üzere üst üste üç sayıda bir yazara ait makale yayımlanabilir. Derginin birbirini takip eden iki sayısında ilk isim yazar olarak makalesi yayımlanan yazarın üçüncü makalesi, derginin devam eden sayısı yerine, sonraki sayısında yayımlanır.

10- Yayın Kurulu ile hakem ve yazarlardan gelen bilgi, belge ve değerlendirme sonuçları 5 (beş) yıl süreyle saklanır.

11- Çeviri olsa dahi yayımlanan tüm makalelerin dil, üslup, içerik, etik gibi konularda fıkır, ilmî ve hukukî sorumluluğu yazarlarına veya çevirmenlerine aittir. İçişleri Bakanlığının bu konularda hiçbir sorumluluğu yoktur.

12- Yayımlanan makalelerin tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine geçer ve bu makaleler hiçbir nedenle yazara geri verilmez. Yayımlanmayan makaleler ise yazarın talep etmesi halinde editör tarafından değerlendirilerek iade edilebilir.

13- Derginin yayımlanmasından sonra makalesi yayımlanan yazarlara ve makale değerlendiren hakemlere 23/01/2007 tarihli ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu 13- Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde telif ücreti ödenir ve yazara 5 (beş) adet, hakeme ise 1 (bir) adet dergi ücretsiz olarak gönderilir. İçişleri Bakanlığınca (Strateji Geliştirme Başkanlığı) makalesi yayımlanan yazarlara ve makale değerlendiren hakemlere Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan 12 No’lu Örnek Harcama Pusulası gönderilir. Saymanlık Dilekçesinde yazarın açık adresi, telefon numarası, e-posta adresi, telif ücretinin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Numarası, banka IBAN numarası, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir. Ayrıca istenilen belgelere www.tid.gov.tr internet adresinden de ulaşılabilir.

YAZIM KURALLARI

1- Yazılar, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadelerden kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulacaktır. (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacaktır.)

2- Yazılar A-4 boyutunda; üst 3.5, alt 2.5, sol 2.5, sağ 2.0 ve cilt payı 0 cm olacak şekilde ve en az 1.5 en çok çift aralıklı olarak yazılmalıdır. Sayfaların sağ alt köşesinde sayfa numarası bulunmalıdır.

3- Makale başlığı; 13 punto bold, bölüm başlıkları 11 punto bold, alt bölüm başlıkları 10 punto italik ve bold, metin içerikleri 10 punto normal, kaynakça 10

punto normal, tablo ve şekil başlıkları 10 punto bold, tablo ve şekil içerikleri 10 punto normal, tablo ve şekle ait altyazı (kaynak) 8 punto normal, dipnotlar 8 punto normal ve Calibri olmalıdır.

4- Makalenin ilk sayfasının üst bölümünde 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. Makalenin ilk sayfasında dipnot olarak yazarın unvanı, kurumu ve elektronik posta adresi bulunmalıdır.

5- Makaleye ait öz 250 kelimeyi aşmamalı, özde; denklem, atıf, standart dışı kısaltmalar, vb. ifadeler yer verilmemelidir.

6- Makale, "GİRİŞ" bölümüyle sayfa başından başlamalı ve uygun bölümlere ayrılmalıdır. Giriş, sonuç ve kaynakçaya numara vermeden; bölümler, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte büyük harflerle (1.,2.,3.) şeklinde yazılmalıdır. Tüm başlıklar bold ve sola dayalı olarak yazılmalıdır. Başlıklarda üstten bir satır boş bırakılmalıdır. Gerekli durumlarda bölümler alt bölümlere ayrılabilir. Alt bölümler, her bölüm içinde bölüm numarası da kullanılarak (1.1. - 1.2.) şeklinde numaralandırılmalıdır. Alt bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte her kelimenin ilk harfi büyük olacak şekilde sola dayalı ve italik olarak yazılmalıdır. Son bölüm, "SONUÇ" bölümü olmalı ve bu bölümü takiben "KAYNAKÇA" ile varsa "TEŞEKKÜR VE EKLER" yer almalıdır.

7- Makaleler, prensip olarak şekil ve tablolar dahil, 2.000 kelimedenden az, 10.000 kelimedenden fazla olmamalıdır. Makale sayısına göre 10.000 kelimeyi aşan çalışmalar editör tarafından değerlendirilir.

8- Kısaltmalar, makalenin konu alanı ile ilgili olmalı ve ilk geçtiği yerde tanımlanmalıdır. Gerekli durumlarda kısaltmalar kaynakçadan sonra yer almak üzere düzenlenebilir.

9- Grafik ve şekiller ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bunlara metin içinde "Grafik 1.", "Şekil 1." şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir grafik ve şekil için uygun bir başlık kullanılmalı ve başlık grafik veya şeklin altına numarası ile birlikte yazılmalıdır.

10- Tablolar ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Tablolara metin içinde numaralarıyla "Tablo 1." şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir tablo için uygun bir başlık kullanılmalı ve bu başlık tablonun üzerine numarasıyla birlikte yazılmalıdır.

11- Metin içinde başka eserlere yapılan atıflar, yazar soyadı, yıl ve sayfa kullanılarak "(Yazar, 1999: 113)" şeklinde yapılmalıdır. İki yazarlı eserlerde iki yazarın soyadı "(Yazar ve Yazar, 2000: 120)" şeklinde kullanılmalıdır. Daha çok yazarlı eserler, yalnızca ilk yazarın soyadı verilerek "Yazar vd." şeklinde ve yine benzer biçimde yıl ve sayfa numarası yazılarak kullanılmalıdır. Gerektiğinde, dipnotlar sayfa sonuna

[illegible]

380

[illegible]

382

[illegible]

