

Türk İdare Dergisi

Hakemli Dergi
S.495
Aralık 2022



TÜRKİYE CUMHURİYETİ
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216
e-ISSN 2667-8608

www.icisleri.gov.tr



T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
STRATEJİ
GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

www.strateji.gov.tr

www.tid.gov.tr

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkanı Dr. Mehmet MUT

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Dr. Mehmet MUT - Strateji Geliştirme Başkanı

Yönetim Yeri

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

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu

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

Dergimiz Ulusal Hakemli Dergidir.

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

ABONE KOŞULLARI

Türkiye için bir sayının fiyatı 20 TL

Dış ülkeler için bir sayının fiyatı 30 TL

İletişim Adresi

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

e-mail: tid@icisleri.gov.tr

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

Telefon: (0312) 422 51 00 - 422 51 01 **Faks:** (0312) 430 88 96

Basım Yılı: Aralık 2022

Grafik Tasarım - Baskı

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

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

Türk İdare Dergisi

Ulusal Hakemli Dergi

Editör / Editor

Mehmet Fazıl KARABAŞ / SGB Daire Başkanı

Yayın Kurulu / Board of Editors

Prof. Dr. Tayyip Sabri ERDİL	Bakan Yardımcısı	Başkan	Ankara
Dr. Mehmet MUT	Strateji Geliştirme Başkanı	Üye	Ankara
Ramazan SEÇİLMİŞ	Göç İdaresi Başkanlığı - Genel Müdür	Üye	Ankara
Hüseyin ÇAKIRTAŞ	Eğitim Dairesi Başkanı	Üye	Ankara
Serdar KARTAL	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı	Üye	Ankara
Doç. Dr. Selim ÇAPAR	Nüfus Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcısı	Üye	Ankara
Kemalettin SAKİN	İller İdaresi Genel Müdür Yardımcısı	Üye	Ankara
Dr. Yavuz Selim AKKOÇ	Mülkiye Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı	Üye	Ankara
Bülent AY	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı - Daire Başkanı	Üye	Ankara
Mehmet Gökhan ZENGİN	Personel Genel Müdürlüğü - Daire Başkanı	Üye	Ankara
Mehmet BALIKÇILAR	Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü - Daire Başkanı	Üye	Ankara
Dr. Abdullah KORKMAZ	Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü - Daire Başkanı	Üye	Ankara
Erkan ÇAPAR	SGB Daire Başkanı	Üye	Ankara
Hüseyin TEKİN	SGB Daire Başkanı	Üye	Ankara
Dr. Muhammed Serkan ŞAHİN	SGB Daire Başkanı	Üye	Ankara
Mehmet Fazıl KARABAŞ	SGB Daire Başkanı	Üye	Ankara
Dr. Mehmet AKÇAY	Keçiören Kaymakamı	Üye	Ankara
Prof. Dr. İsmail Hakkı DEMİRCİOĞLU	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi- Fakülte Dekanı	Üye	Ankara
Prof. Dr. Orçun İMGA	Polis Ak. Başkanlığı-Polis Amirleri Eğitim Merkezi Müdürü	Üye	Ankara
Prof. Dr. Coşkun TAŞTAN	Polis Akademisi Başkanlığı - Enstitü Müdürü	Üye	Ankara
Doç. Dr. Tekin AVANER	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Başkanlığı	Üye	Ankara

Danışma Kurulu / Advisory Board

Prof. Dr. Birol AKGÜN	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Müslüm AKINCI	Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ömer ANAYURT	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Muhittin ATAMAN	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Bünyamin BEZCİ	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Mahmut BİLEN	Sakarya Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL	Türkiye Büyük Millet Meclisi/Dış İlişkiler ve Protokol Başkanı
Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞIRAN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Yılmaz ÇOLAK	Polis Akademisi Başkanı
Prof. Dr. Mustafa ÇUFALI	Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Başkanı
Prof. Dr. Orhan GÖKÇE	Konya Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi Üyesi
Prof. Dr. Muhsin KAR	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. İbrahim KAYA	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Önder KUTLU	Konya Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Sedat MURAT	Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Tarkan OKTAY	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Ali Osman ÖZTÜRK	Çorum Hitit Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN	Aksaray Üniversitesi Rektörü
Doç. Dr. Asım BALCI	Altındağ Belediye Başkanı - Ankara
Doç. Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	Muş Valisi
Doç. Dr. Mustafa YAYLA	Polis Akademisi Başkanlığı
Dr. Kemal KIZILKAYA	Bilecik Valisi
Dr. Can Ozan TUNCER	Göç İdaresi Başkanlığı
Abdullah AYAZ	Çankırı Valisi

**Türk İdare Dergisi'nin 495. Sayısında Yayımlanan Makalelerin
Değerlendirilmesinde Hakemlik Yapan Akademisyenler**

Prof. Dr. Müslüm AKINCI	Kocaeli Üniversitesi
Doç. Dr. Beyhan AKSOY	Akdeniz Üniversitesi
Prof. Dr. Atakan AKSOY	Karadeniz Teknik Üniversitesi
Prof. Dr. M. Fatih Bilal ALODALI	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Doç. Dr. Hatice ALTUNOK	Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa AVCI	Anadolu Üniversitesi
Prof. Dr. Ali AYATA	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi
Doç. Dr. Ali Cüneyt ÇETİN	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
Prof. Dr. Nalan DEMİRAL	Trakya Üniversitesi
Prof. Dr. Harun DEMİRKAYA	Kocaeli Üniversitesi
Doç. Dr. Süleyman DOST	Süleyman Demirel Üniversitesi
Doç. Dr. Özcan ERDOĞAN	İçişleri Bakanlığı Mülkiye Başmüfettişi
Prof. Dr. Berrin FİLİZÖZ	Cumhuriyet Üniversitesi
Doç. Dr. İskender GÜMÜŞ	Kırkaleli Üniversitesi
Doç. Dr. Salih Zeki HAKLI	Polis Akademisi Başkanlığı
Doç. Dr. Mustafa Enes IŞIKGÖZ	Artuklu Üniversitesi
Doç. Dr. Hakan İNANKUL	Emniyet Genel Müdürlüğü
Doç. Dr. Mutlu KAĞITÇIOĞLU	Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi
Prof. Dr. Bedrettin KESGİN	Yalova Üniversitesi
Prof. Dr. Zeynel Abidin KILIÇ	Sakarya Üniversitesi
Doç. Dr. Harun KIRILMAZ	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa LAMBA	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
Prof. Dr. İlknur ÇALIŞKAN MAYA	Onsekiz Mart Üniversitesi
Doç. Dr. Tekin ÖNAL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Doç. Dr. Erhan ÖRSELLİ	Dumlupınar Üniversitesi
Prof. Dr. Afşin ŞAHİN	Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ŞAHİN	Selçuk Üniversitesi
Doç. Dr. Hüseyin ŞEYHANLIOĞLU	Gaziantep Üniversitesi
Prof. Dr. Şule TOKTAŞ	Polis Akademisi Başkanlığı
Prof. Dr. İrfan Kaya ÜLGER	Kocaeli Üniversitesi
Prof. Dr. Halit Targan ÜNAL	Doğuş Üniversitesi
Prof. Dr. Azmi YALÇIN	Çukurova Üniversitesi
Doç. Dr. Murat YAMAN	Dumlupınar Üniversitesi
Doç. Dr. Aslı YILMAZ UÇAR	Altınbaş Üniversitesi
Doç. Dr. Ozan ZENGİN	Ankara Üniversitesi



TÜRK İDARE DERGİSİ

İÇİNDEKİLER

Araştırma Makalesi / Research Article

ALMALI, Vedat - COŞKUN, Bayram

Standart Maliyet Modeli ve Türk Kamu Yönetiminde Kullanılması
Standard Cost Model and Its Usage in Türk Public Administration

11

Derleme Makalesi / Review Article

DELİMEHMET, Emine - BAHADIR YILMAZ, Emel

Kadın İstismarının Terör Örgütleri Bağlamında İncelenmesi: PKK Örneği
Examining Women Abuse in the Context of Terrorist Organizations: PKK Example

43

Araştırma Makalesi / Research Article

EKİNCİ, Emre - KARAKOYUNLU, İlker

Verimlilik ve Yapay Zekâ Arasındaki İlişki: Herbert A. Simon'un Yönetim Düşüncesi Üzerinden Bir İnceleme
The Relationship Between Efficiency and Artificial Intelligence: A Review From Herbert A. Simon's Management Thought

65

Araştırma Makalesi / Research Article

ERARSLAN, Yunus

Türkiye'de Sahipsiz Sokak Köpek Saldırılarında İdarenin Hukuki Sorumluluğu
Legal Responsibility of the Administration in Unclaimed Stray Dog Attacks in Türkiye

89

Araştırma Makalesi / Research Article

FIRAT, Hakan - BİLGİN, Kamil Ufuk

Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Perspektifinden Türk ve Alman Devlet Memurluğu Sisteminde Hak ve Yükümlülükler
A Comparison of Rights and Obligations in the Türk and German Civil Servant Systems for a Comparative Public Administration Perspective

113

Derleme Makalesi / Review Article

GEDİKKAYA, Fatma Gül

Yönetim Kuramlarında Denetim Fonksiyonu
Audit Function in Administration Theories

145

Araştırma Makalesi / Research Article

GÖKÇE, Orhan – ŞENGÖNÜL, Abdullah

Teröre Karşı Güvenli Kentlerde Toplum Dayanıklılığı ve Hazır Olma Politikaları: CTPN Örneği
Community Resilience and Preparedness Policies in Safe Cities Against Terrorism: The Case of CTPN

173

Araştırma Makalesi / Research Article

KURBAN, Samed - ÇIĞMAN, Muhammed Zahid

Yönetim Düşüncesindeki Değişim Bağlamında Okul-Taşra-Merkez İş Birliğinde Yeniden Yapılandırılan Eğitim Denetimi

Educational Inspection Collaboratively Restructured by the School-Province-Centralized Administration in the Context of Change in Administration Thought

201

Araştırma Makalesi / Research Article

SAYGI, Mahmut - ALICI, Orhan Veli

Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Ücret Tarifeleri Hakkında Değerlendirme

An Evaluation for Water Tariffs of Water and Sewerage Administrations

227

Araştırma Makalesi / Research Article

TAŞCI, B. İzzet

Özel Sağlık Kuruluşlarına Uygulanan İdari Yaptırımlarda Soruşturma ve Ceza Zaman Aşımı

Investigation and Penalty Statue of Limitations, for Administrative Sanctions Applied to Private Health Institutions

255

Araştırma Makalesi / Research Article

TOKMAK, Mutlu

Çalışanların Örgütsel Destek Algısında Örgüt Kültürünün Rolü Üzerine Bir Araştırma

A Study on the Role of Organizational Culture in Employees Perception of Organizational Support

277

Araştırma Makalesi / Research Article

YAYLA, Mustafa - ŞAHİN, Mehmet Cem

Yabancı Hakem Kararlarının Tenfizinde Kamu Düzeni Kavramının AİHM Kararları Bağlamında Değerlendirilmesi

The Evaluation of the Concept of Public Order in the Enforcement of Foreign Arbitration Decisions in the Context of Decisions of the European Court of Human Rights

305

TÜRK İDARE DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

337



İdareciler,

bana içten sevgilerini haykıranlar;

yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet

olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk devleti kurmak için

insanlık fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve

devlet anlamlarını en son ilmi telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış

ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.





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

Recep Tayyip ERDOĞAN
Cumhurbaşkanı



Araştırma Makalesi / Research Article

STANDART MALİYET MODELİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KULLANILMASI¹

Vedat ALMALI*
Bayram COŞKUN**

Öz

Çalışmada, Standart Maliyet Modelinin (SMM) ortaya çıkışı, amacı ve ilişkili kavramlar ele alınmış; bürokrasi, idari sadeleştirme/basitleştirme ve idari yük kavramlarının birbirleri ile olan ilişkileri açıklanmıştır. SMM literatüründe yer alan genel kabul görmüş kavramlara ve bunlara ilişkin tanımlamalara yer verilmiştir. Bunun yanında modelin uygulandığı ülke örnekleri üzerinden modelin uygulanmasının temel yararları üzerinde durulmuş ve modele ilişkin teknik bilgiler ayrıntılı bir şekilde ele alınmış, eleştirel yaklaşımlara değinilmiştir. Son kısımda ise “Başbakanlık İdareyi Geliştirme Daire Başkanlığı” tarafından SMM kullanılarak yapılmış olan idari sadeleştirme çalışmalarına yer verilmiştir. Kamu hizmet sunumunda SMM’nin kullanılmasının bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması süreçlerinde önemli bir adım olacağı düşünülmektedir. SMM’nin özellikle düzenlemelerin basitleştirilmesi, idari yüklerinin hesaplanması ve yeni çıkarılacak düzenlemelerin hazırlanması süreçlerinde katkılar sunması beklenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Standart Maliyet Modeli, İdari Yük, İdari Basitleştirme.

¹ Bu çalışma Vedat ALMALI’nın (2021), “Standart Maliyet Modeli Bağlamında E-Devlet Uygulamalarının Yönetimin İyileştirilmesi ve Refah Üzerindeki Etkileri” isimli doktora tez çalışmasının bir bölümünden türetilmiştir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Muş Alparslan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, v.almali@alparslan.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2124-703X

** Prof. Dr. Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, bcoskun@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6803-7534

STANDARD COST MODEL AND ITS USAGE IN TÜRK PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT

In the study, the emergence of the Standard Cost Model (SCM), its purpose, and related concepts are discussed, and the relations between bureaucracy, administrative simplification, and administrative burden are explained. The generally accepted concepts in the SCM literature and their definitions are included. In addition, the main benefits of implementing the model are emphasized through the examples of countries where the model is utilized, technical information about the model is discussed in detail, and critical approaches are mentioned. The last part includes administrative simplification applications carried out by the “Prime Ministry Administration Development Department” using SCM. It is thought that the use of SCM will be an essential step in reducing bureaucracy and paperwork in public service delivery. Furthermore, it is expected that SCM will contribute to the processes of simplifying regulations, calculating administrative burdens, and preparing new regulations.

Keywords: Standard Cost Model, Administrative Burden, Administrative Simplification.

GİRİŞ

Günümüzde bir taraftan toplumsal refahı arttırmak diğer taraftan vatandaşlara mümkün olduğu ölçüde bürokrasinden arındırılmış, verimli ve kullanıcı memnuniyetini sağlayan bir kamu hizmeti sunmak hükümetlerin ve kamu yönetiminin birincil amacı haline gelmiştir. Refahı arttırmak amacıyla büyümeyi sağlamak ve işletmelerin rekabetçi konumunu geliştirmek için daha iyi düzenlemeler yapmak oldukça önemlidir. Daha iyi düzenlemenin ana eksen, işletmeler ve vatandaşlar için idari yükleri en aza indirmektir. İdari yükleri azaltmak için öncelikle yüklerin nereden geldiğini ve bunların nasıl azaltılabileceğini bilmek gerekir. Bu nedenle idari yükleri ölçmek gerekmektedir. Dolayısıyla idari yüklerin ölçülebilmesi, bunları azaltabilmenin en önemli ön koşuludur.

Esnek olmayan veya bürokratik yaklaşımla tanımlanan iş süreçleri, idari yükleri gereksiz yere arttırmakta ve böylece düzenlemelerden umulan yararları azaltmaktadır. Bürokratik işlemlerden kaynaklanan idari yükler hem vatandaş hem de devlet için maliyet artışına sebep olmaktadır. Hizmet sunan idarenin temel amacı, hizmetlerin yerine getirilmesi sırasında, vatandaşın günlük yaşamını kolaylaştırmak, taleplerini etkin, hızlı ve verimli bir şekilde karşılamak, hizmet kalitesini ve halkın memnuniyetini artırmak olmalıdır.

Bir toplumda düzenlemelerin karmaşık ve aşırı bilgi ve belgeye dayalı olması idari yükleri artırmaktadır. İdari yükleri azaltmak için mevcut kırtasiyeciliğin ve bürokrasinin gözden geçirilmesi bu yolla gereksiz olanların ayıklanması önemli bir adımdır. Ancak idari sadeleştirme sürecini sadece evrak azaltma olarak değerlendirmek doğru olmayacaktır. Bu süreç aynı zamanda refahı teşvik eden daha yenilikçi, dinamik bir iş ortamı oluşturmaya katkı sağlar. Bu kapsamda iş süreçleri basitleştirilmekte, iş yapma maliyetleri düşürülmektedir. İdari sadeleştirme işletmeler ve vatandaşlar için idari yükü hafifletme, uyum maliyetlerini iyileştirme, yeniliği destekleme ve devlet maliyetlerini düşürme potansiyeline sahip olabilmektedir. İdari sadeleştirme stratejileri, mevzuattan kaynaklanan karmaşıklığı ve belirsizliği azaltmak, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin oluşturduğu gereksiz yükleri en aza indirmek için tasarlanmıştır. Bu model nihai olarak hukukun üstünlüğünü, verimlilik ve ekonomik olarak uygun ortamları teşvik etmeye hizmet etmektedir.

Birçok ülkede kullanılan standart maliyet modeli vatandaşlar ve şirketlerce yapılan mali harcamaların yanı sıra, idari yükümlülükler için harcanan zamanın da ölçülebilmesine ve idari yükümlülükler için gereksiz harcanan zamanın ilgili süreçten ayıklanabilmesine katkı sağlamaktadır. Böylece vatandaşların gereksiz yere harcadığı para ve zamandan tasarruf edilebilmekte ve bu kaynakların ekonomi açısından daha verimli kullanılmasının zemini hazırlanmaktadır.

Standart maliyet modeli kapsamında birçok Avrupa ülkesinde uygulamaların gerçekleştirildiği bilinmektedir. Türkiye’de de geçmişte Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından aynı yaklaşımla bazı çalışmalar yürütülmüştür. Bu çalışmada standart maliyet modelinin genel mahiyeti ve dayandığı unsurlar ele alındıktan sonra, bazı Avrupa ülkelerindeki uygulamalar tanıtılmakta ve Türkiye’de Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanan “Bürokratik Yüklerin Ölçülmesi Projesi Yayımlanmamış Sonuç Raporu” esas alınarak bu model doğrultusunda yapılan çalışmalar hakkında bilgi verilmekte ve değerlendirmeler yapılmaktadır.

1. STANDART MALİYET MODELİNİN GENEL MAHİYETİ

Standart Maliyet Modeli (SMM); kamu hizmetinden yararlanan kişiler ve işletmeler için mevzuat tarafından uygulanan idari yüklerin belirlenmesi ve tespit edilen gereksiz idari yüklerin ayıklanması için geliştirilen, farklı seviyelerde uygulanabilen niceliksel bir yöntemdir.² Bu yöntem, tek bir kanunu/düzenlemeyi veya seçilen mevzuat alanlarını ölçmek ya da bir ülkede mevzuata ilişkin temel ölçümleri yapmak için de kullanılabilir. Ayrıca SMM, sadeleştirme tekliflerinin ve yeni bir yasa teklifinin idari sonuçlarının ölçülmesi için de uygulanabilmektedir. SMM, hükümet tarafından hizmet ve faaliyetlerde karşılaşılan idari maliyetlerin tahmin edilmesi için basitleştirilmiş, tutarlı bir yöntem sağlamak üzere geliştirilmiştir. Ölçüm faydacı bir yaklaşımı benimser ve politika alanlarında tutarlı olan tahminler sağlamayı amaçlar (OECD, 2008a: 13). SMM, hem mevcut kanun ve yönetmeliklerden kaynaklanan idari yükleri hem de yeni kabul edilecek kanun

² SMM öncesi farklı ülkelerde farklı yöntemler ile idari yüklerin hesaplanması ve kırtasiyeciliğin azaltılması çalışmaları yapılmıştır. ABD’de 1980 yılında “Kırtasiyeciliğin Azaltılması Kanunu”, Hollanda’da 1994 yılında “MİSTRAL” (Nijsen ve Vellinga, 2002) yönteminin kullanılması, Norveç’te 1997 yılında Bildirim Yükümlülüklerinin Kaydının Tutulması ofisinin kurulması ve Belçika’da 1998 yılında “Endeks Bazlı Çalışma” uygulamasının kullanılması SMM öncesi çalışmalara örnek gösterilebilir. Bu çalışmaların genel ortak noktası; koordinasyondan sorumlu bir idari birimin olması, bilgi yükümlülüklerinin süre cinsinden hesaplanması ve hedef belirlemeleridir (Konak, 2010: 36).

ve yönetmeliklerde bulunan idari yükleri hesaplamak için kullanılabilir (*Ministry of Interior of The Czech Republic, 2007: 3*)

Her bir mevzuat düzenlemesi, işletmeler, devlet, özel kişiler ve hane halkı için farklı maliyetler getirmektedir. Özellikle SMM, iş dünyasına aşırı idari maliyetler getiren mevzuat öğelerini ölçmeye ve mevzuatla öngörülen ancak gereksizliği tespit edilen düzenleme/işlemleri ortadan kaldırmaya yönelik bir uygulama olarak ön plana çıkmaktadır. Modelin odaklandığı alan düzenlemelerin politika hedefleri, makul olup olmadığı üzerine değil, sadece ilgili mevzuata uymak için katlanılması gereken idari uyum maliyetleridir (Torriti, 2012: 91).

2000 yılından sonra SMM, Hollanda hükümeti tarafından düzenlemelerin etkilerini değerlendirmek için yeni politika araçlarının yeni bir biçimi olarak tanıtılmıştır. Günümüzde SMM özellikle Avrupa'da birçok ülke tarafından kullanılmaktadır. Bunun temel sebebi pratik ve anlaşılır olmasından kaynaklanmaktadır. SMM gereksiz idari yükü ortadan kaldırarak, mevcut mevzuatı iyileştirmek ya da yeni oluşturulacak mevzuatta gereksiz idari yüklerden kaçınmaya yardımcı olan önemli bir araçtır. Bunun yanında SMM kurumlardan-kurumlara, vatandaşlardan-devlete ve hükümet kurumlarına, bazen de üçüncü taraflara sağlanan yasal bilgi yükümlülüklerinin uyum maliyetlerini ölçmek için kullanılmaktadır (Nijssen, 2013: 232-234).

SMM ile düzenleme ölçülebilen tekil bileşenlere ayrılır: bu bileşenler bilgi yükümlülükleri, veri gereksinimleri ve idari faaliyetlerdir. Daha sonra bu üç maliyet parametresinin bileşen maliyeti tahmin edilir. **Fiyat** (bir tarife, ücret maliyetleri ve dâhili olarak yapılan idari faaliyetler için gereken ek ücret veya harici hizmetler için saatlik maliyetleri ifade eder). **Zaman** (idari faaliyeti tamamlamak için gereken süreyi ifade eder). **Miktar** (etkilenen işletmelerin sayısının büyüklüğünü ve faaliyetin her yıl gerçekleştirilme sıklığını ifade eder). Bu parametrelerin kombinasyonu SMM formülünü vermektedir (Malyshev, 2008: 11).

Yönetim etkinliği başına maliyet = (Fiyat) x (Süre) x (Miktar)

Örneğin bir idari faaliyet 2 saat (Zaman) alıyorsa, bu faaliyeti yürüten çalışanların saatlik ücreti 5 TL ise, bu faaliyetin fiyatı $2 \times 5 = 10$ TL'dir (Fiyat). Eğer bu faaliyet 50.000 işletmede (işletme sayısı) yılda 1 kez uygulanıyorsa (Sıklık), formülün miktar hanesindeki rakam $50.000 \times 1 = 50.000$ TL olacaktır (Miktar). Dolayısıyla bu faaliyetin yıllık toplam maliyeti, $50.000 \times 10 = 500.000$ TL olacaktır.

SMM idari yüklerin azaltılabilmesi için ölçülebilir olması gerektiği prensibine dayanmaktadır. Yani ölçülebilen şeyler yönetilebilir ve düzenlenebilir. İdari yükler ölçüldüğü zaman hem sayısal hedefler belirlenmesine katkı sağlar, hem de belirlenen hedeflerin ne ölçüde gerçekleştiğinin görülmesine katkı sağlar. Bunun yanı sıra bilgi yükümlülüklerinin listesini görme imkânı sağlayarak, idari basitleştirme çalışmalarının etkin ve verimli gerçekleştirilmesini, şeffaf ve tutarlı düzenlemelerin uygulamaya konulması ile beraber toplumun ekonomik ve sosyal refahının artırılmasını amaçlamaktadır (Konak, 2010: 37).

SMM maliyetler açısından, gereksiz bürokrasiyi önlemek, prosedürleri basitleştirmek ve özellikle mümkün olduğunca verimli (maliyet-fayda oranı açısından dengeli) yasal normlar tasarlamak için vazgeçilmez bilgiler sağlamaktadır. Kamu idaresinin görevini verimli bir şekilde yürütebilmesi için kaynakları dikkatli bir şekilde yönetmesi gerekir. Modelin uzun vadeli bir amacı da hükümet tarafından ihdas edilen bilgi yükümlülüğünün oluşturduğu yük, yüklerin kapsamı ve etkisine ilişkin farkındalığı arttırmak ve etkilenen tarafların gelecekte bu tür yükümlülükler olan ihtiyaçlarının ekonomik nedenler ışığında daha yakından ele alınmasını sağlamaktır (*Federal Statistical Office, 2006: 5-6*).

SMM, idari yükleri ölçerken farklı amaçlar ile hareket eder. Bunlar; idari yükün boyutunun anlaşılması, idari yüklerin azaltılması imkânlarının tanımlanması, idari yükün azaltılmasında gelecekteki ilerlemenin izlenmesi, daha iyi düzenlemenin sisteme dâhil edilmesi için gerekli mekanizmaların sağlanması, amaçlanan mevzuat ve düzenlemelerin alternatiflerinin maliyetlerinin ve bunların etkilerinin hesaplanmasıdır (Bex, 2008: 20). Bu kapsamda SMM; mevzuatın neden olduğu idari yükler için öngörü sağlayan ve sonuçların karşılaştırılmasına olanak verecek şekilde tasarlanmış bir modeldir (Hurk, 2008: 10). SMM, mevzuatın politika hedeflerine odaklanmaz. Bu nedenle ölçümde, düzenlemenin kendisinin makul olup olmadığına değil, yalnızca mevzuata uymak için üstlenilmesi gereken idari faaliyetlere odaklanılır (*BRE, 2005*).

Görüldüğü gibi, SMM işletmeler ve vatandaşlar açısından, mevzuatla öngörülen kırtasiyecilikten kaynaklanan idari yükleri azaltmak için uygun bir araç niteliğindedir. Bu azaltma işlemi rastgele yapılmamakta politik olarak belirlenmiş hedefler doğrultusunda, kurumsal olarak yürütülmekte ve ölçüm ile takip işlemi de içermektedir. SMM aynı zamanda düzenleyici işlemlerin kalitesinin artmasına katkı sağlamaktadır.

SMM'nin genel mahiyeti belirtildikten sonra, bu modelle ilgili olan “idari yük” “bilgi yükümlülükleri” ve “idari sadeleştirme” kavramlarını biraz daha detaylı olarak ele almak yararlı olacaktır.

1.1. İdari Yük (Administrative Burdens) Kavramı

Kamu hizmetlerini kullanma sürecinde veya kamu kurumları ile olan ilişkilerde düzenlemelere uymak amacıyla vatandaşlar ve işletmeler bazı işleri yapmak ve birtakım işlemleri gerçekleştirmek olgusuyla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu iş ve işlemlerin yürütülmesi için mali bir harcama yapmak ve belli bir zaman harcamak zorunlu bir durum olmaktadır. Dolayısıyla kamu hizmetinin kullanımında veya kamusal yükümlülüklerle uymada bir maliyet ortaya çıkmaktadır.

Bu maliyet parasal olabildiği gibi, zaman maliyeti biçiminde de olabilir. Buradan hareketle idari yükün; vatandaşlar veya işletmeler tarafından idari faaliyetler nedeniyle üçüncü taraflara ödenen parasal ve zaman maliyetinin toplamından oluştuğu söylenebilir. Yani idari yük, vergi yükü gibi belirgin ve somut bir yük olmayıp, vatandaşların ve işletmelerin düzenlemelere (mevzuata) uyum sağlama zorunlulukları nedeniyle yürütmek zorunda oldukları faaliyetlerden kaynaklanmaktadır. Çünkü öngörülen idari yüklere işletmeler ve vatandaşlar katlanmak zorundadırlar (SMM Uygulama Rehberi, 5). İdari yükler; işletmeler açısından hükümet tarafından getirilen mevzuat ve yönetmeliklerden kaynaklanan bilgi yükümlülüklerine uyma maliyetleri sonucunda da oluşmaktadır (OECD, 2007: 31).

Vatandaşların ve işletmelerin kamu hizmetlerinden yararlanırken karşılaştıkları/katlandığı külfet de idari yük kapsamında değerlendirilir. Burada bahsedilen yükler mevzuatın gereklerinden farklıdır, vatandaşların ve işletmelerin devletle etkileşimlerinde karşılaştıkları maliyetlere işaret etmektedir. Bu çerçevede üç tür maliyetten söz edilebilir: Öğrenme maliyetleri; örneğin, vatandaşların ve işletmelerin kamu hizmetlerine nasıl erişileceği hakkında bilgi edinmeleri için katlandıkları maliyetler bu kapsamda değerlendirilebilir. *Psikolojik maliyetler*; bu maliyetler, olumsuz algılara sahip bir programa başvurma veya katılmanın, kamu kurumları ile etkileşimde karşılaşılan güçlükler ya da idari süreçlerle uğraşmanın streslerini içerir. *Uyum maliyetleri*; devlet tarafından getirilen düzenlemelere uymanın maliyetidir. Örneğin, bir hizmeti almak için veya bir programa başvurmak

için form doldurma veya mevcut durumun belgelendirilmesi zorunluluğu gibi (Moynihan, vd., 2014: 45-46).

İdari yükler doğrudan veya dolaylı maliyetlerden oluşur. Doğrudan maliyetler, formalitelere harcanan zaman ve para ile kurallara uymak için gerekli evrakları temin etmeyi/hazır etmeyi içerir. Dolaylı maliyetler, zayıf bir düzenleyici sistemin bir sonucu olarak firmaların verimliliğinde ve yeniliklere adapte olmasında olumsuz etkiye neden olur. Bunun yanı sıra, birden fazla kamu idaresinin çıkardığı düzenlemelerin ve formalitelerin kümülatif bir etkisi vardır. Bunun sonucunda “kaynakları üretken yatırımlardan uzaklaştırmak, pazarlara girişi engellemek, inovasyonu ve iş yaratmayı azaltmak ve genellikle girişimciliği engellemek” gibi olumsuz sonuçlarla karşılaşmak mümkün olmaktadır (Villarreal, 2010: 48).

Vatandaşlar ve şirketler açısından aşırı idari yüklerin bürokratik/kırtasiyeci bir perspektifle oluşturulduğu görülmektedir. İdari yüklerin çoğalması bir yarar getirmediği gibi, idari yüklerin azaltılmasının aşağıdaki faydalara yol açtığı, bunun da idari yüklerin azaltılması için oldukça yeterli ve önemli sebepler olduğu ifade edilmektedir (Schipper, 2009, 12):

- Makro-ekonomik faydaları (İdari yüklerde meydana gelecek %25’lik bir azalmanın GSYİH’de %1,7 oranında bir artış gerçekleştireceği tahmin edilmektedir),

- Piyasa gelişmelerine daha hızlı cevap verebilme becerisi,
- İşletmeler için maliyet faktörü,
- Girişimciliği teşvik etmesi,
- Etkin düzenleme,
- Daha iyi düzenleme ve daha iyi uyum.

1.2. Bilgi Yükümlülükleri

Bilgi yükümlülüğü; mevzuatla veya idari düzenlemelerle öngörülen, yetkili makamlara veya üçüncü şahıslara veri ve diğer bilgileri tedarik etmek veya bunları erişilebilir kılmak veya bunlara aktarmak için mevcut olan yükümlülükler olarak ifade edilebilir (*Federal Statistical Office, 2006: 7*). Bilgi yükümlülükleri her zaman bilginin kamu otoritesine aktarılması gerektiği anlamına gelmez, talep üzerine inceleme veya tedarik için mevcut bilgilerin bulundurulması görevini de içerebilir (*OECD, 2007: 30; BDG, 2010:4*). OECD tarafından bilgi yükümlülükleri; kamu

idaresinin yasal, düzenleyici veya diğer açıklayıcı metinlerinde yer alan, işletmeler ve vatandaşlar tarafından kamu makamlarına veya üçüncü şahıslara veri sağlanmasını, talep edilmesi halinde de kamu makamlarına veya üçüncü şahıslara sunulmak üzere verilerin muhafaza edilmesinin gerektiren yükümlülükler (OECD, 2014: 11) olarak açıklanmıştır.

Bilgi yükümlülüğünün özellikleri şunlardır (*Federal Statistical Office, 2006: 8*):

1. Devlet veya yetkili kamu otoritesi tarafından oluşturulur.
2. Genel ve soyut bir kural şeklinde ifade edilir.
3. Veriler veya bilgiler yazılı, elektronik veya başka bir biçimde iletilir veya erişilebilir tutulur.

Bilgi yükümlülüğünün oluşturduğu idari yük bilgilerin toplanması, işlenmesi, kaydedilmesi, depolanması ve sunulmasını içerir (Poll vd., 2015: 7). Bilgi yükümlülükleri, kamu makamlarına veya özel kurumlara, işletmelerin ve vatandaşların faaliyetleri veya eylemleri hakkında bilgi sunmayı öngören yasal bir görevdir. Burada bilgi geniş anlamda yorumlanır, yani bilgi sağlamak için gerekli olan etiketleme, raporlama, kayıt, izleme ve değerlendirmeyi de içerir (Arendsen, vd., 2014: 161).

Bilgi yükümlülükleri ile günlük yaşamda birçok alanda karşılaşmaktadır. Bu kapsamda bilgi yükümlülüklerine; idareler ve raporlar, muafiyet başvuruları, izin ve yetki belgesi başvuruları, faaliyet bildirimleri, kayıt başvuruları, sübvansiyon ve sosyal yardım başvuruları, işletmelerin plan, programlarını güncel tutmak ve denetimlerde sunmak, idari işlemlere karşı dava, itiraz, uzlaşma, ceza indirimi ve şikâyetlere ilişkin işlemler, gibi hususlar örnek verilebilir (Charité, vd., 2004: 24, *BDG, 2010: 44*). İşletmeler ve vatandaşlar açısından Bilgi yükümlülüğünü yerine getirmek kaynak harcamak anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bilgi yükümlülüğünün rasyonelleştirilmesi edilmesi gereksiz yere kaynak harcamayı engelleyecektir.

1.3. İdari Sadeleştirme

İdari sadeleştirme; düzenlemelerin asıl amacının ve devamlılığının korunarak, mevzuattan gereksiz, eski veya aşırı külfetli hükümleri ortadan kaldırarak mevcut düzenlemelerin anlaşılmasını ve uygulanmasını kolaylaştıran dönüşüm sürecidir (OECD, 2008b: 98). İdari sadeleştirme, idari maliyetleri

düşürmek ve devletçe öngörülen yükümlülükleri yerine getirmeyi kolaylaştırmakla ilgilidir. Bu uygulamanın temel bir özelliği, mevzuatın erişilebilir ve anlaşılabilir olmasını sağlamaktır (Donelan, 2008: 5; OECD, 2002: 57). Eski veya çelişkili hükümlerin kaldırılması, idari düzenlemelere ilişkin kılavuzların hazırlanması ve idari düzenlemeleri ölçmek ve etkilerini azaltmak için yeni yolların önerilmesi; vatandaşlar ve işletmeler için yapılan işlemlerin verimliliğini artırmaya yönelik sadeleştirme girişimleridir. Bunun yanında yetki ve sorumlulukların yeniden belirlenmesi, idareye ilişkin prosedürlerin kolaylaştırılması, bilgi iletişim teknolojilerinin kullanılması idari sadeleştirme açısından izlenebilecek adımlar arasında gösterilebilir.

İdari sadeleştirme; ortaya çıkardığı faydalardan dolayı birçok ülkede politik gündemi meşgul etmekte ve mevzuat karmaşıklığını engellemek için oldukça etkili yöntemlerden biri olarak kabul edilmektedir. İdari sadeleştirme sonucunda mevzuatın ihtiyaçlara göre düzenlenmesi ve değişen koşullara adapte olması gibi birçok avantaj elde edilmektedir. Özellikle yenilikleri teşvik etmesi sebebiyle verimli, idari yükleri azaltması sebebiyle girişimciliği destekleyici ve daha etkin bir kamu yönetimi sağlaması sebebiyle etkili bir yöntemdir. İdari sadeleştirme, hükümetlerin işletmelere ve vatandaşlara idari maliyetlerini azaltarak seçim yapabilmeleri ve bu sayede proaktif ve aynı zamanda da iş oluşturma ortamını teşvik etmeleri nedeniyle politik olarak cazip gelebilmektedir (OECD, 2009: 6). Bu kapsamda idari sadeleştirme, düzenlemenin kalitesini artırmak ve girişimcilikteki haksız engelleri kaldırmak için bir araç olarak kullanılmaktadır (Villarreal, 2010: 48). İdari sadeleştirmede genel olarak mevzuat düzenlemelerinin temel hedefleri korunurken, iş görme süreçleri etkinleştirilmektedir. Böylece vatandaş, iş dünyası ve kamu yönetiminin uyum maliyetlerinin azaltılması sağlanmakta ve mevcut düzenlemeler yeniden yapılandırılmaktadır (Küçükyavaş, 2013: 24).

İdari sadeleştirme süreci, karmaşıklığı ve belirsizliği azaltmak, bürokrasi ve gereksiz evrakın yarattığı yükleri en aza indirmek için tasarlanmıştır. Nihai amaç hukukun üstünlüğünü, verimliliği ve ekonomik olarak uygun ortamları teşvik etmektir (OECD, 2009: 5).³

³ Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önce 3056 sayılı Kanunda; “İdarede etkinliğin sağlanması, görevlerin tam ve verimli bir şekilde zamanında yerine getirilmesi, idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi, Devlet Teşkilatının düzenlenmesi için gerekli olan sistem ve prensiplerin geliştirilmesini ve uygulanmasını sağlamak” başbakanlığın görevleri arasında sayılmıştır.

Uygulamanın etkinliği açısından, idari sadeleştirme stratejileri idari yükü azaltarak, vatandaşların ve işletmelerin idare ile aralarındaki etkileşimi olabildiğince basit kolay, hızlı, verimli ve etkili yapmayı içermelidir (*European Commission, 2014: 10*). Bu stratejiler, uzun vadeli ve “bütünlükçü” bir bakış açısına sahip olmalıdır. Ölçülebilir hedefler, kaynaklar, zamanlama, çıktılar, izleme ve değerlendirme mekanizmaları oluşturarak iyi düşünülmeli ve açık bir şekilde tanımlanmalıdır (*OECD, 2009: 15*).

Görüldüğü gibi, idari sadeleştirme işletmeler ve vatandaşlar açısından günün ihtiyaçlarına uygun, daha sade ve kolay anlaşılabilir bir mevzuat oluşturma amacına yönelik bir yaklaşımdır. Bunun yanında idari sadeleştirme ile bürokratik işlemlerin de gereksiz olanların veya gereksiz hale gelenlerin ayıklanması suretiyle azaltılması olgusunu içerir.

2. STANDART MALİYET MODELİNİN DÜNYA'DAKİ GELİŞİMİ VE UYGULANMASI

Standart Maliyet Modelinin ortaya çıkması ve 2000'li yılların başına rastlar. 2002 yılından itibaren kullanılmaya başlanan SMM, Avrupa'nın birçok ülkesinde idareyi iyileştirme/bürokrasiyi azaltmak için kullanılan bir yöntem olmuştur. Bu kapsamda SMM modeli hükümetlerin politik olarak belirlediği hedefler doğrultusunda hareket geçirilen bir araç niteliğindedir. Nihayetinde bürokrasi ile ilgili bir işlem olup, bürokratik süreçlerde değişime neden olduğundan, bu modelin uygulanması güçlü bir politik destek gerektirir.

Ancak modelin uygulaması her ülkede aynı şekilde yürütülmemiştir. Bazı ülkeler, ülke genelinde tüm mevzuatın yarattığı idari yükleri ölçüp sadeleştirme çalışmalarını başlatırken, bazı ülkelerde öncelikli sektörler ya da mevzuat alanı belirlenerek sınırlı kapsamda çalışmalar yürütülmektedir. Bu ayrımın temel nedeni ülkelerin mevzuatlarının birbirinden farklı olmasıdır. Kimi ülkelerde mevzuat oldukça karmaşık olduğundan çalışmalar kısıtlı alanlarda yapılmaktadır. Hollanda, Danimarka, İsveç, İngiltere, Fransa gibi ülkeler modeli uygulayan ülkelerin başında gelmektedir (Konak, 2010: 73).

Bürokrasiyi azaltmaya yönelik her girişim için iş paydaşlarının aktif rolü esastır. Hollanda'da stratejik planlama aşamasındaki endüstrinin proaktif katkısı, SMM'nin başarılı bir şekilde uygulanmasının anahtarı olmuştur. Buna karşılık,

İngiltere’de iş paydaşlarının yetersiz katılımı, ölçüm için tüm bilgilerin neden gerekli olduğu konusunda düşük düzeyde bir anlayış anlamına geliyordu. İtalya’da ise, hükümeti bürokrasiyi azaltmaya ikna etme konusunda iş dünyası dernekleri yüksek düzeyde katılım sağlasa da ölçüm aşamasına bireysel işletmelerin katılımı düşük kalmıştır (Torriti, 2012: 101).

SMM’nin uygulanması sürecinde ölçümden sorumlu kurumlar açısından da ülkeler arasında bazı farklılıklar göze çarpmaktadır. Hollanda’da sorumluluk Maliye Bakanlığı’na aitken, sürecin kontrolü Acta’ya bırakılmıştır. İngiltere’de, idari yükler projesi, Daha İyi Düzenleme Birimi tarafından yönetilmektedir. İtalya’da ise bakanlıklar arasında paylaşılan sorumluluk teoride hizmetler arasında bir rekabete yol açabilir ancak, ülke genelinde idari maliyetleri ölçmek için heterojen bir yaklaşımın ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ölçümün zamanlaması, süresi ve uzunluğu, ölçümün sağlamlığını ve kesinliğini belirlerken, azaltma hedefleri üç ülkede çok benzerdir. Hollanda’da, idari yükleri ölçmek ve azaltmak için son birkaç yılda kümülatif bir çaba olmuştur. İngiltere’de, bir defaya mahsus ölçüm, hükümet tarafından kaynakların yüksek olmasına rağmen ayrı bir şekilde kullanılmasını ve katı zaman kısıtlamalarıyla ilgili bir dizi zorluğu da içermiştir. İtalya’da, her yıl bir sonraki ölçümün nerede yapılacağına karar verilerek, ölçüm sektör bazında yapılmaktadır. Hollanda, İngiltere ve İtalya’da öngörülen azaltma hedefleri çok benzerdir. Genel idari yüklerin yüzde 25’ini azaltmayı hedefleyen Hollanda girişimi sadece ulusal düzeyde değil, aynı zamanda AB düzeyinde de önemli bir rol oynamıştır. Azaltma planlarından beklenen faydalar, Hollanda’da 2003-2007 dönemi için 4,2 milyar avro, İngiltere’de tek seferlik ölçüm ve azaltma için 3 milyar sterlin ve İtalya’da 3,5 milyar avro ile önemli ölçüde farklılık göstermemektedir (Torriti, 2012: 102).

SMM uygulanması başarılı olan ülkelerin ortak noktaları olarak; somut hedeflerin belirlenmiş olması, politik desteğin güçlü olması, bağımsız bir denetim mekanizmasının varlığı ve etkili bir kamu-özel sektör iş birliği gösterilebilir. Yukarıda belirtilen genel bilgilerin yanında bu kısımda ayrıca Hollanda, Danimarka, İngiltere ve İtalya örneklerinin incelenmesinde yarar görülmüştür.

2.1. Hollanda ve Standart Maliyet Modeli

Hollanda, şirketler üzerindeki idari yükü azaltmak için % 25’lik bir yük azaltma programı başlatan ilk ülkelerdendir. Benzer uygulamalar, vatandaşlar

üzerindeki idari yükleri azaltmak için de yapılmıştır. Her iki alanda da Hollanda öncü ülke olarak görülmüş ve diğer ülkelere ilham vermiştir (OECD, 2007: 7).

Hollanda’da Mayıs 2003’te iktidara gelen hükümetin SMM’ne ilişkin yaklaşımı Hükümet politikasına ilişkin açıklamalarda da yer almıştır. Bu kapsamda; “[Bu hükümet] kuralları ve düzenlemeleri kırmak istiyor (...)” “Tüm sektörlerde işletmelerin büyümesini engelleyen idari yükü azaltmaya öncelik verilecek. Avrupa kuralları da dâhil olmak üzere düzenlemelerin yararlı ve gerekli olup olmadıklarını değerlendirmek için mevcut ve yeni tüm mevzuat gözden geçirilecektir” denilmiştir. Bu yaklaşım 16 Mayıs 2003’teki koalisyon protokolüne de yansımış ve “Hükümet güçlü bir ekonomi, etkili bir yönetim, gelişmiş bir demokrasi ve güvenli bir toplum elde etmek için çaba gösterecektir. Bu amaçla, ulusal rekabetçiliği geri kazanmak, düzenlemelerin çoğalmasını kontrol etmek ve bürokrasiyi azaltmak için politikalar izleyecektir. Öngörülen etkili yönetim şekli, daha az bürokrasi ve düzenleyici kontrol içermelidir. Hükümetin görev süresi boyunca, bakanlıklardan her birinin 31 Aralık 2002’deki duruma kıyasla işletmeler ve şahıslar üzerindeki idari yükte % 25’lik bir düşüşe katkıda bulunacağı tahmin ediliyor. Bu tavan bundan sonra da devam edecek” biçimindeki hedefler bu protokolde yer almıştır (OECD, 2007: 28-29).

Hollanda’da uygulanan modeli tanımlayan ve başarısını açıklayan ana unsurlar şunlardır:

İdari yüklerin ölçülmesi, somut hedef, siyasi destek; bunlar çalışmaların ve modelin başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için oldukça önemlidir. Politika yapıcılarının sürece destek vermesi modelin bürokratlar tarafından da sahiplenilmesini sağlamaktadır.

Devlet merkezinde güçlü bir koordinasyon biriminin oluşturulması (IPAL); her bakanlığın kendi hedefleri doğrultusunda gerçekleştirdiği idari sadeleştirme çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak, parlamento ve kamuoyunu gelişmeler hakkında bilgilendirmek bu merkezi birimin temel görevi olmuştur.

Bağımsız danışma organının oluşturulması (ACTAL); mevcut düzenlemeleri inceleyerek, bakanlıklara ve hükümete sistemin geliştirilmesi ve başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için tavsiyelerde bulunmak bu danışma kurumunun temel görevidir.

Bütçe dönemi ile bağlantılı bildirim verilmesi (hedef belirlenmesi); bu uygulama modelin başarısında önemli etkenlerdendir. İlgili birimler bütçe açıklamalarında idari sadeleştirme çalışmalarına yönelik taahhütlerine de yer vermektedir. Böylece belirlenen hedeflerde sapmaların yaşanması durumunda açıklama yapma zorunluluğu doğmaktadır (OECD, 2007: 30; Coletti, 2013: 34)

Hollanda'da 31 Aralık 2002 tarihi itibarıyla idari yüklerin bir envanteri hazırlanmıştır. Tahmini toplamın, bakanlıklar üzerindeki dağılımı ile birlikte, 16,4 milyar avro (GSYİH'nın % 3,6'sı) olduğu tespit edilmiştir. En yüksek idari yük miktarı 4,32 milyar avro ile Maliye Bakanlığında hesaplanmıştır. Ayrıca Hollanda da en fazla idari yük getiren kanuni düzenlemelerinde yer aldığı çalışmada, yıllık hesapların hazırlanması ve bu bilgilerin gerektiğinde raporlanmasının yıllık idari yük miktarı 1,5 milyar avro olarak açıklanmıştır (OECD, 2007: 33).

Hollanda hükümeti tarafından yapılan ana basitleştirme çalışmaları 47 alanda gerçekleştirilmiştir. En önemli yük indirimleri yıllık hesapların hazırlanması, raporlanması ve raporların belli makamlara sunulması aşamalarında gerçekleştirilmiştir. Sunulacak raporların birleştirilmesi ve sadece vergi makamlarına sunulması düzenlemesiyle yıllık yaklaşık olarak 300 milyon avro maliyete neden olan idari yük azaltılmıştır (OECD, 2007: 57).

2.2. Danimarka ve Standart Maliyet Modeli

1990'ların sonlarında Danimarka, işletmeler için idari yükleri azaltma çalışmalarına büyük öncelik vermiş ve bunun için çeşitli kurullar oluşturulmuş ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. 2001 yılında Danimarka'da kamu sektöründeki düzenlemeleri daha kaliteli hale getirebilmek için reform programı uygulanmıştır. Bu kapsamda 25 öncelikli alan belirlenmiş ve bunlara ilişkin idari yük azaltma çalışmaları başlatılmıştır. 2003 yılında SMM'nin kabul edilmesi kararlaştırılmış ve 2004 yılında temel ölçümler başlatılmıştır. 2006 yılında tüm işletmelere yönelik düzenlemelerin temel ölçümleri tamamlanmıştır. Aynı yıl içerisinde tüm bakanlıklar SMM ölçüm sonuçlarına ilişkin olarak basitleştirme eylem planlarını hazırlamışlardır. 2004 ve 2006 yılları arasında 263 kanun 1100 yönetmelik ölçümü yapılmıştır. Yapılan ölçümler sonucu işletmeler için toplam idari yük miktarı 4,3 milyar avro olarak hesaplanmıştır. Buda o zamanki Danimarka GSYİH'nın % 2,2'sine denk gelmektedir. Danimarka hükümeti 2010 yılı sonuna kadar % 25'lik bir

idari yük azaltma hedefi ile yola çıkmış, idari yükler % 24,6 oranında azaltılmıştır (Meiling, 2010).

Danimarka Hükümeti 2005 yılında “KREVI” (Danimarka Yerel Yönetimler Değerlendirme Enstitüsü) adında Sosyal Refah Bakanlığı’na bağlı bağımsız bir kurum oluşturmuştur. Genel görevi, hizmet sunumunun kalitesini ve kaynakların kamuda en iyi şekilde uygulanmasını teşvik etmektir. Danışmanlık, bilgi alışverişi yoluyla kamu sektörünün performansını ve yerel yönetimlerin devlet düzenlemelerini analiz etmek, değerlendirmek ve teşvik etmek gibi görevleri de vardır (OECD, 2010b: 128).

Danimarka’da ayrıca Ekonomi Bakanlığı bünyesinde “daha iyi düzenleme birimi” kurulmuştur. İdari sadeleştirme çalışmaları bu birim tarafından koordine edilmektedir. Bu birim düzenlemelerin sadeleştirilmesi çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak ve ayrıca yeni düzenlemelerin gereksiz idari yük oluşturmayacak şekilde SMM prensipleri doğrultusunda hazırlanmasını kontrol etmektedir (Konak, 2010: 83).

Hükümet tarafından 2007’de başlatılan Kalite reformu, daha verimli bir yönetim oluşturmak ve sosyal yardım hizmetlerini iyileştirmek için kullanılabilecek kaynakların kilidini açmayı hedeflemekteydi. Daha iyi düzenleme yalnızca ekonominin rekabet edebilirliğine değil, aynı zamanda sosyal yaşam kalitesinin artırılmasına katkıda bulunacak bir araç olarak görülmektedir (OECD, 2010b: 13). Danimarka, özellikle ticaret sektöründe yaptığı sadeleştirmeler bakımından en aktif ülkeler arasında yer almaktadır.

2.3. İngiltere ve Standart Maliyet Modeli

İngiltere de diğer ülkelerde olduğu gibi %25’lik idari yük azaltma hedefi ile yola çıkmıştır. İngiltere’de idari sadeleştirme çalışmaları “Daha İyi Düzenleme Birimi” (The Better Regulation Executive/BRE) tarafından yürütülmektedir. Daha İyi Düzenleme Birimi (BRE), İşletme, Enerji ve Endüstriyel Strateji Dairesi (Department for Business, Energy and Industrial Strategy) bünyesindeki bir birimdir. Bu birim hükümet genelinde düzenleyici reform gündemine öncülük etmektedir. Bu kapsamda düzenleyici yüklerin ölçümünü izlemek ve bunların azaltılmasını koordine etmek ve geriye kalan düzenlemenin daha akıllı, daha iyi

hedeflenmiş ve iş için daha az maliyetli olmasını sağlamak için devlet daireleri ile birlikte çalışmaktadır (www.gov.uk).

Daha iyi bir düzenleme gündemi izlemenin olası ekonomik yararları, önemli olarak değerlendirilmiştir. Örneğin hükümet, idari yükleri azaltmak için daha fazla çaba göstermenin işletme ve tüketiciler için yaklaşık 4 milyar sterlin (GSYİH'nın % 0,3'ü) civarında doğrudan tasarruflara yol açabileceğini tahmin etmiştir (*OECD, 2010a: 13*).

İngiltere'de düzenlemelerin sadeleştirilmesinde uygulanan yöntemler şunlardır; belirli alanlardaki düzenlemelerin yürürlükten kaldırılması, düzenlemelerin birleştirilmesi ve anlaşılır bir dil kullanılması, tekrar eden ve tutarsız olan düzenlemelerin rasyonel hale getirilmesi son olarak da idari yüklerin azaltılması (Yamaç, 2008: 42).

İngiltere'de, paydaşları ve temsilcilerini mevzuatı kolaylaştırmak veya idari yükleri azaltmak için fikirler sunmaya teşvik eden bir web sitesi kurmuştur. Departmanların bu fikirlere 90 gün içinde cevap vermeleri gerekmektedir. Kabul edilen fikirler, departmanların basitleştirme planlarına eklenir. Web sitesi aracılığı ile alınan ve değerlendirilen 375 fikirden 74'ü uygun görülmüştür (*OECD, 2010a: 114*).

İngiltere'de yapılan bir çalışmada, sporcu lisansları için düzenli olarak yeniden bildirim yükümlülüğünün ortadan kaldırılması ile 99 milyon sterlin kazanç sağlandığı belirtilmiştir. Bunun yanı sıra inşaat işlerinin onay sürecinde yetkili otorite tarafından onay zorunluluğunun ortadan kaldırılması ile 129 milyon sterlin tasarruf sağlanmıştır (*OECD, 2010a: 120*).

2.4. İtalya ve Standart Maliyet Modeli

İtalya'da SMM uygulamasını hayata geçiren ülkeler arasında yer almaktadır. İtalya'nın idari yükleri ölçmeye yönelik metodolojisi "Misurazione degli oneri amministrativi (MOA)" (İdari yüklerin ölçülmesi) projesine dayanmaktadır. Proje, İtalyan Kamu Yönetimi Okulu (SSPA) ile iş birliği içinde Başbakanlık Ofisindeki Kamu Yönetimi Bölümü (Kamu İdarelerinde Sadeleştirme Ofisi) tarafından koordine edilmektedir (Cavallo vd., 2009: 8). Metodoloji, KOBİ'lerin yaygınlığı (% 89'u 5'ten az çalışanı olan) ile karakterize olan İtalyan iş

yapısını hesaba katacak şekilde değiştirilmiştir. MOA, işletmeleri ve vatandaşları etkileyen en maliyetli prosedürleri ve yükleri belirlemek ve kazanılan tasarruflar temelinde her müdahalenin gerçek etkinliğini değerlendirmeye izin verdiği için verimli bir yaklaşım olarak öne çıkmaktadır. MOA metodolojisi röportajlar, iş anketleri yoluyla toplanan verilere ve uzmanların odak gruplarına yönelik araştırmalarına dayanmaktadır. Bu kapsamda paydaşların katılımı aşamalı olarak güçlendirilmektedir (*OECD, 2013: 93*).

İtalya'nın idari yük ölçümü, Hollanda SMM metodolojisi ile önemli benzer noktalara sahiptir. Odak noktası işletmelere yüklenen idari yükümlülüklerin net maliyetlerini değerlendirmektir. Amaç, mevcut mevzuatla getirilen idari maliyetlerin hesaplanması ve yeni bir mevzuat tarafından getirilecek olan idari maliyetleri önceden değerlendirmektir. İtalyan modeli, büyük idari yükümlülükler ve özellikle külfetli eylemler getiren tekliflere odaklanması açısından İngiltere ve Hollanda deneyimlerinden farklılık göstermektedir (Torriti, 2012: 100).

İtalyan MOA modeli, makul yatırımlarla güvenilir ölçümlere olanak tanıyan göreceli maliyet etkinliği ile de öne çıkmaktadır. Olası etkiler açısından performansı dikkat çekicidir. Dört yıl içinde, MOA görev gücü, yaklaşık 23 milyar avro tutarında idari yük ölçmüştür. Bütün bunlar, toplanan verilerin güvenilirliğini ve kalitesini artırmak amacına yöneliktir (*OECD, 2013: 89*).

İtalya, özellikle son yıllarda rekabet gücüne zarar veren yüklerin (prosedürler, sertifikalar, bilgi yükümlülükleri) ölçülmesini ve azaltılmasını hızlandırmıştır (*OECD, 2013: 15*). 2005 yılında sadeleştirme yasası ile 200.000'den fazla düzenleyici işlem yürürlükten kaldırılmıştır. Başlangıçta 2012 yılına kadar % 25 olarak belirlenen idari maliyetleri azaltma hedefi % 32'ye (7,6 milyar avro) yükseltilmiştir. KOBİ'ler üzerindeki idari yüklere orantılı bir yaklaşım ilkesi de 2010 yılında getirilmiş olup, bu ilke, KOBİ'ler için benimsenen basitleştirme önlemleri ile birlikte, yılda 1,5 milyar avro tutarında tahmini tasarruf sağlamıştır. Sayısal veriler, idari basitleştirme çalışmalarının önemli bir itici gücüdür (*OECD, 2013: 16*). İtalya'da maliyetlerin çoğu işgücü ve sosyal güvenlik alanlarında yoğunlaşmaktadır. Çevre düzenlemesinin getirdiği idari maliyetlerin 2 milyar avro'nun üzerinde olduğu tahmin edilmektedir. Bu maliyetler sadece çevre sektöründe merkezi hükümet tarafından getirilen idari yükleri içermektedir (Cavallo vd., 2009: 8).

2.5. Standart Maliyet Modeline Yönelik Eleştiriler

SMM genel olarak faydalı bir yaklaşım olarak görülmekte, bu modeli uygulamak isteyen ülkelerden ilgili kamu politikasının belirlenmesi ve gerekli altyapının oluşturulmasından sonra uygulaması gerçekleştirilmektedir. Ancak ilgili literatüre bakıldığında, bu modele yönelik bazı eleştirilerin de dile getirildiği görülmektedir. Bu eleştirilere aşağıda ana hatlarıyla değinilmektedir.

Genel bir yaklaşım olarak SMM’de, işletme ve vatandaşların mevzuata tam bir uyum içinde olduğunu kabul edilir. Bu da ölçümün tüm işletmelerin yürürlükteki mevzuata uygun hareket ettiğini varsayarak yapıldığını gösterir. Tam uyum varsayımı hesaplamaları basitleştirir, ancak ölçümü gerçeklikten uzak tutar. Tam uyum varsayımı, idari yüklerin kaldırılması aşamasında eşitsizliklere yol açabilir. SMM, işletmelerin farklı uyum düzeylerine sahip olduğunu dikkate almazsa, yüksek derecede uyumlu sektörlerdeki işletmeler bu genelleme nedeniyle dezavantajlı olabilir. Bu, daha az uyumlu bir sektörün genel idari yükünün gerçeğe kıyasla daha fazla şişirilmesi nedeniyle ortaya çıkabilir. Risk, gerçek idari yükleri, şişirilmiş kurgusal idari yüklerle eşleştirmek ve bu adaletsiz eşleşmeye dayanarak kararlar almaktır (Torriti, 2007; 97-98).

SMM’nin ölçüm yaparken tüm işletmeleri aynı kategoride değerlendirmesi önemli bir eksiklik olarak ifade edilmektedir. Ayrıca işletmeler görüşmeler sırasında her zaman iş birliğine yanaşmayabilirler. Ülkeden ülkeye işletmelerin yaklaşımı farklılık gösterebilmektedir.

Literatürde dolaylı olarak, bilgilendirme yükümlülüklerinin kötü bir şekilde tasarlanabileceği, dolayısıyla aşırı yüklerin oluşabileceği varsayılmaktadır. Bir idari faaliyetin maliyetinin hesaplanması söz konusu olduğunda ise sadece “normalde verimli firmalar” dikkate alınarak hareket edilmektedir. Bununla birlikte, bir firmada kalifiye olmayan bir işçi, diğerinde ise bir akademisyenin işi yapması iyi olabilir. İdari yüklerle ilgili problemler hakkında bilgi edinmek için “normalde verimli firmaları” basitleştirmek yerine benimsemek gerekir. İdari yükün düşürülmesi çalışanların işten çıkarılmasına bile yol açabilir, böylece ekonominin katma değerinin artmayacağı, hatta azalacağı düşünülmektedir (Weigel, 2008).

Görüldüğü üzere modelin uygulanmasından sonra ortaya çıkacak durumların denetlenmesinin yapıp yapılmayacağı ve bunun nasıl gerçekleştirileceği önemli

bir sorundur. Şöyle ki modelin amacı sayısal verilerin ortaya çıkarılması ve bu veriler ışığında bir yol çizilmesi olsa da ölçülemeyen psikolojik yararların da göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Çünkü sadeleştirme yapılan alanların birçoğunda hem vatandaşlar hem işletmeler parasal maliyetlerden ziyade harcanan zaman ve karşılaşılan engellerden yakınmaktadırlar. Parasal maliyetler daha makro düzeyde düşünülmektedir.

3. TÜRKİYE’DE BÜROKRATİK YÜKLERİ ÖLÇÜLEN İDARI SADELEŞTİRMELER

Türkiye’de SMM ile ilgili çalışmalar 2008 yılında Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından başlatılan pilot proje ile başlamıştır.⁴ Daha sonra 2013-2014 yıllarına ilişkin “Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu Teknik Komite Eylem Planları”nda⁵ “Standart Maliyet Modeli’nin uygulamaya geçirilmesi” eylemi ifade edilmiş ve bunun için mevzuat düzenlemesi yapılması karar altına alınmıştır.⁶ Çalışmada yararlanılan 2018 yılında hazırlanmış olan “Bürokratik Yüklerin Ölçülmesi Projesi Yayımlanmamış Sonuç Raporunda” SMM kullanılarak yapılan idari sadeleştirmeler ve bunlara ilişkin değerlendirmeler yer almaktadır.

Anılan yayınlanmamış Rapora bakıldığında, Türkiye’de SMM kullanılarak bürokratik yüklerin azaltılması çalışmasının 4 farklı kategoride gerçekleştirildiği görülmektedir. Bunlar; ‘bilgi iletişim teknolojileri kullanarak yapılan idari sadeleştirmeler’, ‘kanunların ve diğer düzenleyici işlemlerin sadeleştirilmesi yoluyla yapılan idari sadeleştirmeler’, ‘mevzuat düzenlemesi yapılmadan idari süreçlerin basitleştirilmesi’ ve ‘kamu hizmetlerinin sunum kalitesinin artırılması yoluyla yapılan idari sadeleştirmeler’ olarak ifade edilmiştir. Bu kategorilerden bilgi iletişim teknolojilerinin kullanılması ve kamu hizmetlerinin sunum kalitesinin iyileştirilmesi e-devlet aracılığı ile yapılmaktadır ve en yüksek tasarruf rakamları

⁴ Parlamento sistem döneminde 3056 sayılı Kanun ile (md. 16) “İdari usul ve işlemlerin kolaylaştırılması ve sadeleştirilmesi için gerekli araştırma ve çalışmalarda bulunmak” İdareyi Geliştirme Başkanlığının görevleri arasında sayılmıştır.

⁵ Bu Eylem Planlarının tam metni için bk. <http://www.tobb.org.tr/KobiArastirma/Documents/yoikk/YO%C4%B0KK%202013-2014%20Eylem%20Plan%C4%B1.pdf>.

⁶ Bu eylem ile amaçlanan sonuçlar ise, “sektörel lisans maliyetlerinin azaltılması ve sürecin basitleştirilmesi amacıyla Standart Maliyet Modeli’nin ilgili tüm kurumlar tarafından uygulanarak yaygınlaşmasını sağlamak üzere yönetmelik/genelge hazırlanması ve yayımlanması” biçiminde ifade edilmiştir.

bu kategorilerden elde edilmiştir. Raporda yer alan bürokratik yüklerin azaltılması kategorilerinin genel yaklaşımını anlamak için, bu kategorilerin aşağıda ana hatları ile tanıtılmasında yarar görülmüştür.

3.1. Bilgi İletişim Teknolojileri Kullanarak Yapılan İdari Sadeleştirmeler

Yönetimde bilişim teknolojilerinin kullanılması, yönetsel süreçlerin önündeki engelleri önemli oranda ortadan kaldırmış, etkinlik ve verimliliği arttırmıştır. Bilişim teknolojileri vasıtasıyla birçok idari işlemin ve kamu hizmetinin çevrimiçi ortamda görülmesi hem idare açısından hem de kamu hizmetinin kullanıcıları açısından zaman ve maliyet tasarrufuna yol açmaktadır. Bunun yanında bilişim teknolojilerinin kullanılması, kamu yönetiminde etik davranışlar için uygun bir zemin oluşturmaktadır.

Etik dışı davranışların temel sebebinin kamu görevlilerinin subjektif tercih ve kararlarından oluştuğu düşünüldüğünde, e-devlet uygulamaları ile beraber bilgisayar ve diğer enformasyon teknolojilerinin kamu görevlileri ile vatandaşların arasına girmesi etik dışı davranışların önemli bir nedeni olan kayırmacılık ve subjektif tutumların gerçekleştirilme olanağını engellemektedir (Tataroğlu ve Coşkun, 2005: 180).

Bunların yanında, e-devlet, hükümet imajının iyileştirilmesi, kamu sektörünün şeffaflığının artırılması, yolsuzluğun azaltılması, kamu kurumlarına olan güvenin artmasını ve daha açık ve katılımcı bir karar alma sürecinin oluşturulmasını etkileyebilmektedir. E-devlet ile beraber yüksek kaliteli kamu hizmetlerinin sunulması mümkün olmaktadır. Hizmet kalitesi; hizmetin kullanılabilirliği, kullanıcı memnuniyeti, hizmetin algılanan önemi ve adil olmasından geçmektedir (Baptista, 2005).

Bilgi iletişim teknolojileri kullanarak yapılan idari sadeleştirmeler kapsamında yer alan çalışmalar; “e-devlet uygulamalarına geçilmesi”, “Başvuruların dijital ortamda yapılması”, “bilgi girmenin ve belge alıp vermenin çevrimiçi hale getirilmesi”, “dijital raporlamaya geçilmesi”, “daha önce kullanılan bilgilerin yeniden istenmeksizin çevrimiçi olarak doğrulanmasının sağlanması” ve “ileri teknolojik imkânlar kullanılarak elektronik olarak sunulan uygulamaların diğer kurum ve kuruluşlardaki sistemlerle bütünleşmiş hale getirilmesi” (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2018) biçiminde ifade edilmiştir.

3.2. Kanunların ve Diğer Düzenleyici İşlemlerin Sadeleştirilmesi Yoluyla Yapılan İdari Sadeleştirmeler

Bu basitleştirme kapsamında, “vatandaşların bilgi ve belge yükümlülükleri mevzuatta değişiklik yapılarak kaldırılmış ve süreçler kısaltılmış, vatandaşların ve özel sektörün katlandığı parasal maliyetleri ve harcadıkları zamanı azaltan mevzuat düzenlemeleri yapılmıştır” (*Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2018*). Böylece bürokratik süreçlerden kaynaklanan maliyet ve zaman tasarrufu amaçlanmıştır.

3.3. Mevzuat Düzenlemesi Yapılmaksızın İdari Süreçlerin Basitleştirilmesi

Mevzuat düzenlemesi yapılmadan idari süreçlerin basitleştirilmesi Raporda, “kamu kurumları arasında bilgi paylaşımının artırılmasını, uygulamada istenen bilgi ve belgelerin kaldırılmasını, yetki devri veya imza devri ile süreçlerin kısaltılmasını, etkinlik ve verimlilik uygulamaları ile idari süreçlerin rasyonelleştirilmesini” gibi başlıkları içermektedir. Ayrıca “mevzuatta, vatandaşlara ve özel sektör kuruluşlarına yük getiren düzenlemelerde geçen kavramların ve süreçlerin ortak bir terminolojiye kavuşturulması, vatandaşlara ve özel sektör kuruluşlarına yük getiren farklı düzenlemelerde geçen tarihlerin standart hale getirilmesi, uygulanmayan ya da güncel ihtiyaçlara cevap vermeyen düzenlemelerin kaldırılması ve aynı hizmet alanını düzenleyen çok sayıda mevzuatın tek bir düzenlemede toplanması” ile önemli basitleştirmeler yapılabileceği tespiti yer almıştır (*Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2018*).

3.4. Kamu Hizmetlerinin Sunum Kalitelerinin Artırılması Yoluyla Yapılan İdari Sadeleştirmeler

Hizmet kalitesi hem potansiyel hem de mevcut vatandaşlar arasındaki uygulamanın yeniden kullanım niyetini etkilemektedir. Yapılan çalışmalarda hizmet memnuniyetsizliğinin sadece vatandaşın kendisini değil, aynı zamanda ortalama olarak üç diğer bireyi etkilediği kabul edilmiştir. Bu nedenle vatandaşların deneyimlerinin daha nitelikli, kullanıcı dostu ve kişiselleştirilmiş olmasını sağlamak önemlidir. Aynı çalışmada, e-hizmet kalitesi ile vatandaşların e-devlet hizmetlerini kullanımı arasında pozitif yönlü bir ilişkisi olduğu belirtilmiştir (Nawafleh, 2018). Kamu hizmetlerinin kalitesi bir ülkede yaşayan vatandaşların refahı ve mutluluğu üzerinde önemli bir etkiye sahip olmasının yanında toplumsal düzenin

sağlanmasında da etkili olduğu belirtilmektedir (Öztop ve Lamba, 2019: 234).

Hizmet kalitesini arttırmak bir anlamda kamu yönetimini geliştirmek demektir. Çünkü kamu yönetimi halka daha iyi hizmet sunmayı amaçlamaktadır. Aynı şekilde, kamu hizmetlerini geliştirerek, toplumun refah düzeyi de geliştirilebilmektedir. Dolayısıyla, e-devletin kamu hizmetlerini iyileştirmesi ve bunun yanında toplumun yönetimini ve refahını iyileştirmesi beklenmektedir (Twizeyimana ve Andersson, 2019).

Kamu hizmetlerinin sunum kalitelerinin artırılması yoluyla yapılan idari sadeleştirmeler kapsamında, “vatandaşlara ve özel sektör kuruluşlarına yönelik bilgilendirme faaliyetleri yapılması ve rehberlik fonksiyonun güçlendirilmesi, tek durak ofisleri, tek pencere sistemi ve tek temas noktası gibi uygulamalara geçilmesi teknolojik araçlar ve aletler kullanılarak hizmet sunumunun kolaylaştırılması ve dezavantajlı gruplara yönelik hizmet sunumunun kolaylaştırılması” gibi düzenleme ve hedefler yer almaktadır (*Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2018*).

3.5. Azaltılan İdari Yükler Vasıtasıyla Geçekleşen Kaynak Tasarrufu

Raporda Yukarıda belirtilen değerlendirme ve çalışmalar yanında, bakanlık teşkilatları itibarıyla yapılan idari sadeleştirmeler sonucunda elde edilen parasal kaynak tasarrufuna ilişkin bir hesaplama da yer almıştır. Bu hesaplamaya göre elde edilen tasarruf miktarları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 1. Azaltılan Toplam Bürokratik Yük Miktarları (2016-2017)

Bakanlık	Miktar (TL)
Adalet Bakanlığı	8.678.065
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	4.246.790
Avrupa Birliği Bakanlığı	85.192
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	3.835.603
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	260.647.726
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	45.157.705
Dışişleri Bakanlığı	4.591.826
Ekonomi Bakanlığı	139.009.142
Enerji ve Tabii kaynaklar Bakanlığı	4.176.664
Gençlik ve Spor Bakanlığı	133.497.550
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	13.779.328

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	185.670.536
İçişleri Bakanlığı	730.071.547
Kalkınma Bakanlığı	105.375
Kültür ve Turizm Bakanlığı	3.992.785
Maliye Bakanlığı	346.323.463
Milli Eğitim Bakanlığı	30.105.000
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	4.871.846
Sağlık Bakanlığı	8.200.486
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	1.184.475
TOPLAM	1.928.231.104

Kaynak: Başbakanlık, İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Bürokratik Yüklerin Ölçülmesi Projesi Yayınlanmamış Sonuç Raporu, 2018

Tablo 1’de görüldüğü üzere en yüksek tasarruf miktarları; İçişleri, Maliye, Ekonomi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ile Gençlik ve Spor bakanlıklarında gerçekleştirilmiştir. Bunun temel sebebi bahsi geçen bakanlıkların, vatandaşların ve işletmelerin yoğun olarak müracaat ettiği bakanlıklar olmaları olarak açıklanabilir.

Raporda ayrıca idari sadeleştirme kategorileri esas alınarak mali kaynak açısından gerçekleşen tasarruf miktarına ilişkin bilgiler de yer almıştır. Bu konudaki bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 2. Basitleştirme Kategorilerine Göre Azaltılan Yük Miktarları

Basitleştirme/Sadeleştirme Türü	Miktar (TL)
Bilgi İletişim Teknolojileri Kullanarak Yapılan İdari Sadeleştirmeler	1.868.331.846
Kanunların ve diğer düzenleyici işlemlerin sadeleştirilmesi yoluyla yapılan idari sadeleştirmeler	15.919.697
Mevzuat düzenlemesi yapılmadan idari süreçlerin basitleştirilmesi	37.061.141
Kamu hizmetlerinin sunum kalitelerinin artırılması yoluyla yapılan idari sadeleştirmeler	6.918.420

Kaynak: Başbakanlık, İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Bürokratik Yüklerin Ölçülmesi Projesi Yayınlanmamış Sonuç Raporu, 2018

Tablo 2’de görüldüğü üzere bürokratik yüklerin azaltılmasında elde edilen tasarrufta en önemli payı bilgi iletişim teknolojileri kullanarak yapılan

idari sadeleştirmeler yani e-devlet uygulamaları almaktadır. Özellikle hizmet alma süreçlerinde vatandaşların kamu kurumlarına gitmeden sistem üzerinden hizmetlere erişimleri, ödeme ve başvuru yapabilmeleri maliyetlerin düşmesine önemli katkı sağlamıştır. Ulaşım masrafları, zaman kaybı, fotokopi maliyetleri e-devlet uygulamaları sayesinde önemli derecede azalmıştır.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülen ve yukarıda temel değerleri verilen kapsamlı standart maliyet modeli çalışmasından sonra, tespit edilebildiği kadarıyla benzeri bir çalışma tekrar edilmemiştir. Bu nedenle 2018 yılı sonrası için benzer veriler olmadığından herhangi bir karşılaştırma da yapılamamıştır. Ancak kurumsal düzeyde yapılan bazı çalışmalar söz konusu olup, bunlara dair veriler zaman zaman kamuoyu ile paylaşılmıştır.⁷

SONUÇ

Geleneksel kamu yönetiminin temel iş görme yönteminin Weberyen bürokratik model olduğu bilinmektedir. Bu modelin etkisiyle 20. yüzyılın sonlarına kadar kamuyu ve bürokratları güvence altına alan, dolayısıyla hizmetten yararlananların, kamu hizmetine ulaşmak için katlandığı yükü fazla dikkate almayan bir perspektif egemen olmuştur. Kamu hizmetleri ve bu hizmeti sunan kamu kurumları, toplumsal ihtiyaçları karşılamak için oluşturulmuşken, kamu kurumları bir çeşit bağlamdan koparak, kendi başlarına bir değer oldukları biçiminde hareket etmişlerdir.

20. yüzyılın son çeyreğinde, geleneksel kamu yönetiminin yaşadığı sorunlar yeni arayışları beraberinde getirmiş ve başta gelişmiş ülkeler olmak üzere kamu yönetiminde yeniden yapılanma süreci başlatılmıştır. Bu dönemde ortaya çıkan ve gelişen “yeni kamu yönetimi” yaklaşımı da bu süreci teorik açıdan destekleyen bir işlev görmüştür. Kamu yönetiminin yaşadığı bu yeniden yapılanma sürecinde,

⁷ Bu kapsamda bakanlıklar bazında yapılan ve maliyetleri hesaplanan bazı örnekler şunlardır. Adalet Bakanlığı tarafından 2019 yılında başlatılan elektronik tebligat uygulaması ile beraber 32.122.030 tebligat, elektronik ortamda gönderilmiş bunun sonucunda 1.124 ton kâğıt ve 406.000.000 lira tasarruf edildiği belirtilmiştir (adalet.gov.tr). Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından sunulan hizmetlerde “İstenen 1.810 belgenin 906’sından vazgeçilmiş, toplam hizmet süreleri 8.875 günden 5.378 güne indirilmiştir. Mevcut 350 hizmetin 215’i e-devletten” sunulmaya başlanmıştır (csb.gov.tr). Yükseköğretim Kurulu (YÖK) verilene göre 2020 yılında “627.532 üniversite öğrencisinin kayıtlarını e-kayıt ile yaptırması sonucunda 400 milyon tasarruf sağlandığı belirtilmektedir. Maddi tasarrufunun yanından şehirlerarası ulaşımın yoğunluğunu azaltması, zaman tasarrufu sağlaması da önemli faydaları arasından gösterilebilir (yok.gov.tr).

bürokrasinin azaltılarak kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması, yönetimde açıklık, bilişim teknolojilerinin kamu hizmetlerinde kullanılması, hizmetlerden yararlananların ilgili kamu otoritesinin karar alma sürecine katılımının sağlanması, kamu çalışanları için bazı etik kodların oluşturulup bunların uygulaması gibi hususlar ön plana çıkmıştır (Coşkun, 2005: 14). Bu doğrultuda bir taraftan etkin ve verimli çalışan, diğer taraftan da vatandaş taleplerine karşı duyarlı ve kaliteli hizmet üreten bir yönetim yaklaşımı tercih edilir hale gelmiştir.

SMM, 2000’li yılların başında, bir taraftan kamu yönetimini daha etkin ve verimli hale getirme, diğer taraftan vatandaşlar ve şirketler açısından kamu hizmetine ulaşma maliyetini/idari yükü azaltma amacı güden bir yaklaşım olarak ortaya çıkmış ve aynı zamanda bürokrasiyi azaltmanın aracı olarak kullanılmıştır. SMM’nin güçlü bir politik destekle, sistematik ve doğru bir biçimde uygulanması halinde kendisinden beklenen faydaları gerçekleştirdiği başta Hollanda olmak üzere birçok ülke uygulamasında görülmektedir.

SMM’nin kullanılması ile beraber işletmeler ve vatandaşlar üzerinde idari yüklerle sebep olan bilgi yükümlülükleri ve kırtasiyeciliğin önüne geçilebilecektir. Modelden elde edilen çıktıların e-devlete uyarlanması ile düzenlemeler basitleşecek, hizmet sunma biçimleri kolaylaşacak ve düzenlemelerden kaynaklanan idari yükler azaltılacaktır. Böylece idari yüklerin çevrimiçi olarak zaman ve para kaybına uğramadan çözülebilmesi sağlanmış olacaktır.

SMM, düzenleyici işlemlerin sadeleştirilmesine sunduğu katkı aracılığı ile yoğun ve teferruatlı mevzuattan dolayı işletmelerin yapmaktan kaçındıkları yatırımların önünü açabilmektedir. Böylece girişimciliğe katkı sunarak bireysel refah üzerinde etki yaratmaktadır. Ancak SMM’ye yönelik olarak umulan sonuçların her zaman gerçekleşmeyebileceği yönünde bazı eleştiriler de literatürde dile getirilmiştir.

Türkiye’de 2010’lu yılların ikinci yarısında Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının öncülüğünde SMM kapsamında bazı çalışmalar yürütülmüş ve belli bir başarı elde edilmiştir. Türkiye’de SMM kullanılarak bürokratik yükleri ölçülen uygulamalar incelendiğinde, kurumlara bizzat başvuru şartının olması, başvurularda kimlik fotokopisi ve fotoğraf istenmesi, yerleşim yeri belgesinin talep edilmesi, nüfus kayıt örneği istenmesi en çok karşılaşılan idari yükler olarak

tespit edilmiştir. Birçok kamu kurumunda bu şartların kaldırılması vatandaşların hem memnuniyetlerini artırmış hem de maddi tasarruf sağlamıştır. Bu kapsamda parasal değeri 1.928.231.104 TL olan bürokratik yüklerden tasarruf sağlandığı tespit edilmiştir. Bunun yanında, zaman kaybı ve kâğıt kullanımının da önüne geçilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra hazırlanan 11. Kalkınma Planında SMM'ye yer verilmesi ve "Standart Maliyet Modeline ilişkin mevzuat düzenlemesinin hayata geçirileceği"nin (s. 63) ifade edilmesi, Türkiye'de SMM'nin kullanılmasına ilişkin yaklaşımın günümüzde de devam ettiğini göstermektedir. SMM'nin uygulanmasına devam edilmesi Türkiye'deki vatandaşlarca da şikayet konusu edilen kırtasiyeciliğin daha da azaltılmasına ve şirketler ile vatandaşlar üzerindeki idari yüklerin azaltılarak, kaynak tasarrufunun sağlanmasına önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Arendsen, R., Peters, O., Ter Hedde, M., ve Van Dijk, J. (2014). Does e-government reduce the administrative burden of businesses? An assessment of business-to-government systems usage in the Netherlands. *Government information quarterly*, 31(1), 160-169.

Baptista, M. (2005). E-Government and State Reform: Policy Dilemmas for Europe. *The Electronic Journal of e- Government*, Volume 3, Issue 4, 167-174.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı (2018), Bürokratik Yüklerin Ölçülmesi Projesi Yayınlanmamış Sonuç Raporu.

BDG, (2010). Standard Cost Model Manual (DRAFT) Romanian manual for measuring administrative costs for businesses. Berenschot Business Development Group, March.

Bex, P.M.H.H. (2008). Administrative Burden (AB) and the Standard Cost Model (SCM): Methodology and Application, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı MATRA Katılım Öncesi Projeler Programı Kapsamında "Standart Maliyet Modelinin Türk Kamu Sektörüne Tanıtılması Projesi" 24.06.2008. Ankara.

BRE, (2005). Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual, Version: 1.01, 29 September. <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/UK-Standard-Cost-Model-handbook.pdf>.

Cavallo, L., Coco, G. ve M. Martelli. (2009). Evaluating administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience, Working paper 23, Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Matematici, Università di Bari.

Charité, D., Kirkegaard P. B. Svensson G. ve Greve, J. (2004). The Standard Cost Model a framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses, International working group on Administrative Burdens, August, www.compliancecosts.com.

Coletti, P. (2013). Evidence for Public Policy Design: How to Learn from Best Practice. Palgrave Macmillan.

Coşkun, B. (2005). Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme. Türk İdare Dergisi, 448, 13-47.

Donelan, E. (2008). Administrative Simplification through building a culture of, and capacity for, better regulation including regulatory impact assessment. Seminar On Administrative Simplification, SIGMA, Ankara, 8-9 May.

European Commission, (2014). Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden. Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Federal Statistical Office, (2006). Programme for Bureaucracy Reduction and Better Legislation Federal Statistical Office Introduction of the Standard Cost Model Methodology Manual of the Federal Government. Version 1, 22 November.

Hurk, J. V. D. (2008). Standard Cost Model for Citizens User’s guide for measuring administrative burdens for Citizens, SIRA Consulting B.V, <http://presidencia.gencat.cat>, Erişim: 11.12.2018.

Konak, B. (2010). İş Ortamı Düzenlemelerinin İyileştirilmesi Sürecinde Standart Maliyet Modeli: Örnek Uygulama ve Türkiye İçin Öneriler. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara.

Küçükyağcı, N. (2013). Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadelede İşbirliği. İdarecinin Sesi Dergisi, 23-26.

Malyshev, N. (2008). The evolution of regulatory policy in OECD countries. Organisation for Economic Co-Operation and Development (1-30).

Meiling, E. (2010). The Danish Approach to Simplification and Better Regulation for Business (Powerpoint Slides), Danish Commerce and Companies Agency <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49089145.pdf>, Erişim Tarihi: 15.12.2019.

Ministry of Interior of The Czech Republic, (2007). Methodology for Determining The Amount and Source of Administrative Burden on Businesses, Prague. November. <http://www.mvcr.cz/mvcren/file/methodology-for-determining-the-amount-and-source-of-administrative-burden-on-businesses-pdf.aspx>, Erişim Tarihi: 15.11.2018.

Moynihan, D., Herd, P. ve Harvey, H. (2014). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. Journal of Public Administration Research and Theory, 25(1), 43-69.

Nawafleh, S. (2018). Factors affecting the continued use of e-government websites by citizens: An exploratory study in the Jordanian public sector. Transforming Government: People, Process and Policy, Vol. 12 No. 3/4, 244-264.

Nijsen, A. F. M. ve Vellinga N. (2002). MISTRAL: A model to measure the administrative burden of businesses, Zoetermeer, EIM Business Policy and Research.

Nijsen, A. (2013). Better Business Regulation in a Risk Society. Alberto Alemanno, Frank den Butter, André

OECD (2002). Regulatory Policies in OECD Countries From Interventionism to Regulatory Governance. ISBN 92-64-19893-8.

OECD (2006). Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification. ISBN 92-64-02978-8.

OECD (2007). Cutting Red Tape Administrative Simplification in the Netherlands. Cutting Red Tape – ISBN 978-92-64-03829-5.

OECD (2008a). Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations in Selected Countries. Centre For Tax Policy and Administration, January.

OECD (2008b). Making Life easy for Citizens and Business in Portugal. Administrative Simplification and E-Government.

OECD (2009). Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers. ISBN 978-92-64-05972-6.

OECD (2010a). Better Regulation in Europe: United Kingdom. ISBN 978-92-64-08448-3.

OECD (2010b). Better Regulation In Europe: Denmark. ISBN 978-92-64-08450-6.

OECD (2013). Better Regulation in Europe: Italy doi.org/10.1787/20790368.

OECD (2014). Measurement and Reduction of Administrative Burdens in 13 sectors in Greece. Final Report.

Öztop, S. ve Lamba, M. (2019). Kamu Yönetimi Programlarının Akreditasyonunda EAPAA ve NASPAA Kriterlerinin Karşılaştırılması. Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 33(46), 213-240.

Poll, P. V. Bex, D. P. Heijden J. V. D. ve Eck F. V. (2015). Car Methodology Manual, Method For Identifying Regulatory Burden Within A Sector. SIRA Consulting.

Schippers, H. (2009). Coping with Administrative Burdens, Training on the Standard Cost Model, MENA Countries training at OECD Headquarters, 3 November, Paris.

SMM Uygulama Rehberi, <http://www.igb.gov.tr>.

Tataroğlu, M. ve Coşkun, B. (2005). Bilgi İletişim Teknolojileri ve E-Devletin Etik Açısından İncelenmesi. Siyaset ve Yönetimde Etik Sempozyumu, 165-183.

Torriti, J. (2007). Better Regulation. Weatherill, S. (eds.). The Standard Cost Model: When Better Regulation Fights Against Red-Tape (pp. 83-106). Oxford.

Torriti, J. (2012). Standard Cost Model: Three Different Paths and their Common Problems. Journal of Contemporary European Research. Volume 8, Issue 1, 90-108.

Twizeyimana, J. D. ve Andersson, A. (2019). The public value of E-Government—A literature review. Government Information Quarterly, 36(2), 167-178.

[www.gov.uk, https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive](https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive), Erişim: 27.04.2020.

Villarreal, J. P. G. (2010). Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at The Sub-National Level. OECD Working Papers on Public Governance, No. 18, OECD Publishing.

Weigel, W. (2008). The Standard Cost Model- A Critical Appraisal. 25th Annual Conference of the European Association of Law and Economics. September 17.

[www.yok.gov.tr.https://basin.yok.gov.tr/InternetHaberleriBelgeleri/%C4%B0nternet%20Haber%20Belgeleri/2020/331_e_kayit_haberi.pdf](https://basin.yok.gov.tr/InternetHaberleriBelgeleri/%C4%B0nternet%20Haber%20Belgeleri/2020/331_e_kayit_haberi.pdf), Erişim: 30.01.2021

[www.csb.gov.tr. https://webdosya.csb.gov.tr/db/strateji/icerikler/2019_sgb_bfr-20200218085423.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/strateji/icerikler/2019_sgb_bfr-20200218085423.pdf), Erişim: 05.02.2021

[www.adalet.gov.tr. https://higm.adalet.gov.tr/Home/SayfaDetay/elektronik-tebligat-ile-325-milyon-lira-tasarruf-edildi01062020041335](https://higm.adalet.gov.tr/Home/SayfaDetay/elektronik-tebligat-ile-325-milyon-lira-tasarruf-edildi01062020041335), Erişim: 06.02.2020

Yamaç, N. (2008). İngiltere, Hollanda ve ABD’de Daha İyi Düzenleme Çalışmaları ve Bu Çalışmalardan Türkiye İçin Çıkarılabilecek Sonuçlar. Yasama Dergisi, Sayı: 9, 35-56.

Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu Teknik Komite Eylem Planları, <http://www.tobb.org.tr/KobiArastirma/Documents/yoikk/YO%C4%B0KK%2020132014%20Eylem%20Plan%C4%B1.pdf>, Erişim: 06.10.2022



Derleme Makalesi / Review Article

**KADIN İSTİSMARININ TERÖR ÖRGÜTLERİ BAĞLAMINDA
İNCELENMESİ: PKK ÖRNEĞİ**

Emine DELİMEHMET*
Emel BAHADIR YILMAZ**

Öz

Kadınlar tarihsel süreç boyunca çeşitli terör örgütlerinde, ajan, aktif savaşçı, intihar saldırganı gibi farklı faaliyetlerde yer almışlardır. PKK terör örgütü de özellikle Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra kadın üyelere ihtiyaç duydu. Aynı zamanda kadın varlığının sağladığı avantajı fark eden örgüt kadınları örgüte kazandırmak için çeşitli stratejiler geliştirdi. Kadınlar ise karşılaştıkları çeşitli sosyal ekonomik ve psikolojik sorunlar neticesinde örgüte katılma yoluna gittiler. Çalışmada kadınların PKK terör örgütüne katılmalarına sebep olan bu etkenler ve örgütün kadınları istismar alanları incelenmektedir.

Çalışmada araştırma yöntemi olarak derleme yöntemi kullanılmıştır. Bu amaca istinaden terörizm, kadın militanlar ve PKK terör örgütü konularında yazılmış tez, makale, kitap, rapor ve çeşitli internet kaynakları incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Terörizm ve Kadın, PKK, Kadın İstismarı, Kadın Teröristler.

* J.Tğm., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, emine.delimehmet@jsga.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3811-7103.

** Doç. Dr., Giresun Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, Psikiyatri Hemşireliği ABD, emel.bahadir.yilmaz@giresun.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1785-3539.

EXAMINING WOMEN ABUSE IN THE CONTEXT OF TERRORIST ORGANIZATIONS: PKK EXAMPLE

ABSTRACT

Throughout history, women have been involved in different actions, such as agents, active fighters, and suicide attackers in various terrorist organizations. The PKK terrorism organization needed female members, especially after the collapse of the Soviet Union as well. Meanwhile, the organization, realizing the advantage of women's presence, developed various strategies to recruit women. On the other hand, women chose to join the organization due to various social, economic, and psychological problems they faced. In the study, those factors that have caused women to join the PKK terrorist organization and women abuse parts of the organization are analyzed.

In the study, the compilation method was used as the research method. For this purpose, theses, articles, books, reports, and various internet resources written about terrorism, women militants, and the PKK terrorist organization were studied.

Keywords: *Terrorism and Woman, PKK, Women Abuse, Women Terrorists.*

GİRİŞ

Kadınlar Tarihsel süreç boyunca çeşitli terör örgütlerinde faaliyet yürüttüler. İstihbarat elemanı, aktif savaşçı, sabotajcı, destek unsuru, hasta bakıcı, temizlikçi, aşçı gibi birçok görevde yer alan kadınlar lider ve karar alıcı mekanizmalarda ise nadiren boy göstermişlerdir. Örgütler kadınları kendilerine çekebilmek için onların yaşamış olduğu çeşitli sorunları propaganda söylemi haline getirmişlerdir, duygu ve durumlarını istismar aracı olarak kullanmışlardır. Destekleyici unsurlarda kullanılabilmeleri, kolay ikna edilebilmeleri, örgüte ve lidere daha fazla bağlı ve kararlı olmaları, medya ve kamuoyunda daha fazla ses getirmeleri ve daha kolay kamufle olup güvenlik güçleri tarafından tehdit unsuru olarak algılanmamaları örgütlerin kadınları tercih etmesinde belirleyici etkenler olmuştur. Kadınlar ise yaşamış oldukları gerek ekonomik gerekse sosyal ve psikolojik sorunlarından bir kaçış olarak örgütlere katılma yoluna gitmişlerdir. Aynı zamanda kandırılma, tehdit, kaçırılma ve ideolojik sebeplerle de örgütlere katılım sağlamışlardır (Ekiz, 2020: 555-576).

PKK terör örgütü de özellikle 1990'lı yıllardan itibaren kadın katılımına önem vermiş ve bu yolda propaganda araçları üretmiştir. En sık başvurduğu söylemlerden biri ise “özgürleşme-kadınların özgürleşmesi” olmuştur. Bu dönemde örgütte kadın oranında büyük bir artış yaşanmıştır. Kadınlar PKK içerisinde çeşitli yapılanmalara giderek eğitmen, aktif savaşçı, hasta bakıcı, intihar saldırganı, istihbaratçı gibi görevlerde yer almışlardır. Ancak kadınlar örgüt içerisinde lanse edildiğinin tam tersi olarak sürekli cinsiyet eşitsizliğine, istismara ve şiddete maruz kalmaktadırlar. (Erdem, 2017:8-26).

Bu çalışmada kadınların PKK terör örgütüne katılım sebepleri, örgüt içerisinde almış oldukları roller ve örgütün kadınları istismar alanları ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bu çalışma ile birlikte kadınların örgüte katılım sebeplerinin anlaşılması ve örgüte katılım potansiyeli taşıyan kadınların tespit edilebilmesi yönündeki çalışmalara ve kadınların örgüte katılımlarına etki eden sorunlarına karşı bilgilendirilmeleri, eğitilmeleri, psikolojik ve ekonomik yönden güçlendirilmeleri, örgüt içerisindeki kadın istismarı hakkında bilinçlendirilmeleri konusunda yapılacak olan çalışmalara ışık tutulması amaçlanmaktadır.

Bu çalışmada araştırma yöntemi olarak derleme yöntemi kullanılmıştır. Derleme çalışmalar konu ile ilgili daha önceden yapılmış çalışmaların ve farklı

kaynakların sentezlenmesi ile oluşturulan çalışmalardır (Yılmaz, 2021: 1460). Bu amaca istinaden terörizm, kadın militanlar ve PKK terör örgütü konularında yazılmış tez, makale, kitap, rapor ve çeşitli internet kaynakları incelenmiştir.

1. TERÖR TERÖRİZM VE MİLİTAN KAVRAMLARI

Ülkemiz güvenliğini yıllardır tehdit eden terör yeni bir kavram olarak görölse de aslında çok köklü bir geçmişe sahiptir. Ulusal çapta bir güvenlik sorunu olarak algıladığımız bu kavram; 11 Eylül 2001 saldırıları sonrası medyanın da etkisi ile birlikte küresel boyutta bireyler ve devletler için bir sorun haline gelmiş ve dünyanın en önemli gündem meselelerinden biri olmuştur. Günümüzde küresel ve ulusal düzeyde bir sorun olan; yıldırma, cana kıyma, korkutma gibi anlamlara gelen terör kavramı dilimize Fransızcadan geçmiştir. Terörün siyasi literatüre dâhil olmasında etkili olan olgu hiç şüphesiz Fransa’ da 1789-1794 yılları arasında yaşanan ayaklanmadır. Terörizm ise toplumda korku, dehşet, kaos ortamı oluşturacak eylemler yapıp toplumun huzur ve güvenliğini bozmak suretiyle hedef aldığı erki bozguna uğratabilecek saldırı fiilleri olarak nitelendirilir. Bu yönüyle terörizm kavramı siyasal amaçlar uğruna şiddetin araç haline getirilmesini de kapsar. Terörizm devamlılığını yarattığı bu korku ve kaos ortamından beslenmesi ile sağlar (Davies, 2006: 13, TDK [Web], 2021). Terör ve terörizmin basit tanımını vermiş olmakla birlikte bu kavramların devletlere ve şartlara göre farklı algılandığını da belirtmek gerekir. (Ayhan, 2015: 121)

Terör örgütleri toplumda korku ve panik ortamı yaratacak fiilleri hayata geçirebilmek, kendi ideolojilerini topluma yayabilmek, hedefledikleri kanlı şiddet eylemlerini ve diğer amaçlarını gerçekleştirebilmek için insan kaynağına ihtiyaç duyarlar. Örgütün başarı elde edebilmesi örgüt ideolojisini özümsemiş ya da bu bağlamda yönlendirilebilen üyelere bağlıdır. Örgütlerin hedeflemiş oldukları toplumda infial ve korku yaratacak eylemlerini gerçekleştirebilmeleri ve karşı oldukları otoriteyi zayıflatıp yıkabilmeleri mücadeleci örgüt mensupları ile mümkün olur (Demirel, 2007: 25-39). Örgüt ideolojisine sıkı sıkıya bağlı, aktif olarak örgüt içerisinde eylem ve planları uygulayan bu bireyler militan olarak tanımlanır (TDK [Web], 2021).

2. TARİHSEL SÜREÇTE TERÖR

Modern anlamda terör terimi uluslararası literatüre yakın denebilecek bir tarihte girmiş olsa da terör faaliyetlerinin geçmişi m. s. 66-73 yıllarına kadar uzanır. Bu dönemde Yahudilerin Roma istilasına karşı göstermiş olduğu mücadeleyi ilk terör eylemleri olarak nitelendirebiliriz. Yahudiler Romalılara karşı Sicari adı verilen bir örgüt yapılanması oluşturarak faaliyetlerde bulunmuşlardır. 11.yüzyıla geldiğimizde terör örgütü bağlamında karşımıza Hasan SABBAAH'ın kurmuş olduğu Haşhaşiler yapılanması çıkar. Büyük Selçuklu Devletini yıllarca uğraştıran Haşhaşiler örgütü birçok siyasi suikastlarda bulunmuştur (Ulutürk, 2007: 10).

Terör eylemlerinin yaygınlaşması ve çok sayıda terör örgütünün kurulmasında dönüm noktası ise Fransız Devrimi ve İkinci Dünya Savaşı olmuştur. Soğuk Savaş ve sonrası dönemde ise terör örgütleri yapısal ve amaçsal olarak değişim yaşamıştır. Daha esnek bir yapıya kavuşan örgütler aynı zamanda yaşanan teknolojik gelişmelerle de birlikte eylem biçimleri de değiştirmiştir. Topumda daha ses getiren ve nicelik bakımından daha büyük eylemlerin kolaylaşması teknoloji ve küreselleşme ile mümkün olabilmektedir. Bu yaşanan gelişmelerden sonra terör popülerlik kazanmış ve günlük hayatın bir parçası haline gelmiştir. Günümüzde halen aktif olan birçok terör örgütü vardır. Bu örgütlerin ortaya çıkmasına zemin hazırlayan çok sayıda ekonomik, siyasal ve kültürel motivasyon vardır. Rapoport, (2004); terör örgütlerinin kurulmasına etkili motivasyonları 4 ana dalga olarak belirtmiştir: ilk dalga 1880'lerde başlayıp 1920'lere kadar devam eden "anarşist dalga" dır. Narodnaya Volya hareketini bu grup içerisinde değerlendirebiliriz. Anarşist dalgayı 1920'lerde başlayıp 1960'lara kadar devam eden "anti-sömürge dalgası" takip eder. Bugün İrlanda bağımsızlığı için mücadele eden İRA bu dalga içinde değerlendirebileceğimiz bir örgüttür. 3. dalga olarak karşımıza 1960'larda başlayıp 1990'lara kadar devam eden "yeni sol dalga" çıkar. RAF, Kızıl Tugaylar, ETA, ASALA gibi örgütlerin yanı sıra ülkemiz sınırları içerisinde faaliyet gösteren PKK terör örgütü de bu dalganın ürünü olan terör örgütüdür. Son olarak 4. Dalgada karşımıza dini örgütler çıkar. "Dini Dalga" olarak adlandırılan 4. Dalga 1979'larda popülerlik kazanmıştır ve günümüzde halen bu popülerliğini devam ettirmektedir. Şunu belirtmemizde fayda var ki; birbirini takip eden bu dalgalar kendisinden sonra gelen dalga ortaya çıktığında ortadan kalkmamış devamlılığını sürdürmüştür. Bugün dünya üzerinde faaliyet göstere örgütlere baktığımızda

sömürge karşıtı gruplar, milliyetçi gruplar, sol gruplar gibi yapılanmalar halen karşımıza çıkmaktadır.

3. TERÖR ÖRGÜTLERİNDE KADIN VARLIĞI

3.1. Tarihsel Süreç

Terör faaliyetlerinin tarihsel gelişimi yukarıda incelendikten sonra bu süreçte kadınların ne zamandır yer aldığı ele alınacaktır. Terörist hareketlerde kadınların yer almaya başlaması, örgütlerde hangi birimlerde hangi faaliyetlerde bulundukları ve terör örgütlerinin kadın üyelere ihtiyaç duyma nedenleri üzerinde bilgilere yer verilecektir.

Kadınların terör eylemlerindeki varlığı eski çağlardan başlar. Kadınların naif, duygusal, şiddetten hoşlanmayan kişiler olarak algılanması; onların terör örgütlerinde yer almadıkları, terör eylemlerine katılmadıkları yanlışlığını doğurmuştur. Ancak terör örgütlerinde kadın varlığı incelendiğinde durumun böyle olmadığını görürüz.

Tarihsel sürece bakıldığında bu anlamda karşımıza ilk olarak Hasan Sabbah'ın kurmuş olduğu Haşhaşiler örgütü çıkar. Haşhaşiler örgütü içerisindeki fedailer adı verilen grup için oluşturulmuş olan yalancı cennette çalıştırılan kadınlar köle pazarlarından alınan kadınlardan oluşmaktaydı (Erdem, 2017: 11). Burada kadınların örgüte bilinçli-gönüllü bir katılımından bahsedemeyiz ancak terör örgütlerinin bu dönemlerde de kadın varlığına ihtiyaç duyduğu ortadadır.

Fransız Devrimi ve İkinci Dünya Savaşı sonrası ise terör olaylarının popülerlik kazanması ile birlikte terör faaliyetlerine katılan kadın sayısında da artış yaşanmıştır (Erdem, 2017: 18-20). Vera İvonovna Zasulic, Leyla Halid, Susanna Rancomi, Ulrike Meinhof, Patty Herast, Astrid Proll, Fusako Shigenobu, Kim Hyon Hui, Marion Price, Rose Dugdale Anne Moore, Barbara Meyer; terör örgütü üyesi ve ses getiren eylemlerde bulunan kadınlardan sadece birkaçıdır (Macdonald, 1997: 24-251). Yukarıda adı geçen kadınlar ve ismi zikredilmemiş yüzlerce kadın birbirinden farklı ideolojilerle ve amaçlarla kurulmuş olan örgütlerde farklı pozisyonlarda ve eylemlerde yer almıştır. Bugün halen birçok kadın aktif şekilde faaliyet gösteren örgütler içerisinde varlık sürdürmektedir.

Tarihsel süreçte kadınlar; Halkın İradesi, Ermeni Devrimci Federasyonu,

VMRO, IRGUN, IRA, ETA, Japon Kızıl Ordusu, LRA, El Kaide, İŞİD, PKK gibi çeşitli örgütlerde varlık sürdürdüler ve sürdürmeye devam etmektedirler. Kadınlar bu örgütlerin azımsanmayacak bir kısmını oluşturmaktadır. Suikasttan bombalı eylemlere, destekleyici rollerden intihar saldırılarına birçok görevde yer almışlardır. Ancak terör örgütleri her ne kadar kadın üyelere yer vermiş, faaliyetlerde kadınları kullanmışsa da birçoğu örgüt içerisinde; kadınlara erkeklerle eşit haklar verme, içerisinden çıkmış oldukları toplumda cinsiyet yapısını yıkma konularında harekete geçmemişlerdir. Kadınları kendi bünyelerine çekmek için kullandıkları “eşitlik- özgürlük” gibi söylemler sadece slogan olarak kalmıştır. Örgütlerin birçoğunda kadınlar yemek, temizlik, haberleşme gibi geri hizmetlerde, destekleyici faaliyetlerde kullanılmış, lider birimlerde kendilerine yer verilmemiş ve karar alan değil kararları uygulayan mekanizmalarda yer almışlardır. Bünyesinde bulundukları örgütlerin erkek üyeleri tarafından çoğunlukla benimsenmemiş, yaptıkları eylemler küçümsenmiştir. Aynı zamanda çoğunlukla içinde bulundukları toplumdan da dışlanmışlardır (Ekiz, 2020: 555-576).

3.2. Terör Örgütlerinin Kadın Üyelere İhtiyaç Duyma Nedenleri

Terör örgütleri devamlılıklarını sağlamaları için üyelere ihtiyaç duyarlar. Üye sayısının çokluğu bu açıdan önem arz eder. Çatışmalarda örgütlerin erkek üyelerini kaybetmesi kadın üyelerin varlığını gerekli kılmıştır. Üye sayısının niceliği açısından getirdiği avantaj dışında kadın varlığı örgüt için başka alanlarda da avantaj sağlar. Silah taşıma, muhabere, intihar saldırıları, propaganda gibi alanlarda kadınlar ön plana çıkar. Çünkü kadınlar toplumsal algılardan dolayı çoğunlukla tehdit olarak görülmezler, daha rahat kamufle olabilirler ve erkek üyelere nazaran daha kolay ikna edilip örgüte daha fazla bağımlı duruma getirilebilirler. Bu faktörlerin yanı sıra örgütte kadın varlığı ve eylemlerde kadının görünürlüğü medya ve kamuoyu içinde çekici bir unsurdur (Şimşek, 2019: 45-48). Aynı zamanda kadınların stres altında iken soğukkanlılıklarını erkeklere nazaran daha iyi koruyabilmeleri, sorgulama esnasında uygulanan taktiklere ve işkencelere daha uzun süre dayanabilmeleri de örgütler için önemli unsur olmuştur (Çebi, 2010:95-97)

Terör örgütleri açısından kadın üyelerin varlığının önemi ortadadır. Ancak kadınları, masum insanların katledilmesine yol açan eylemleri gerçekleştiren terör örgütlerine katılmaya iten sebepler nedir? Kadınlar neden bu örgütlerde var olma çabasına girerler?

Öncelikle belirtmemiz gerekir ki bireyde terörist kimliğinin oluşması uzun bir süreçtir. Hiç kimse bir terörist grubuna katılmaya bir anda karar vermez. Ekonomik, siyasal, psikolojik ve sosyal birçok faktörün bir araya gelip kişiyi değiştirmesiyle bu süreç başlar (Küçükcan, 2010: 40). Siyasal konjonktür, toplumda çatışma ortamının varlığı, bireyin hayat boyu yaşamış olduğu travmalar, ekonomik olarak hayatını idame ettirememe gibi sebepler kişinin söz konusu terör örgütlerine ve eylemlerine katılmasında belirleyici faktörler olabilir.

Kadın bireyler açısından terör örgütlerine katılma sebeplerine bakıldığında erkek bireylerin terör gruplarına katılma sebepleriyle benzer motivasyon kaynakları karşımıza çıkar. İntikam, milliyetçilik, işsizlik, kendini ispat, ideolojik sebepler gibi faktörler bu unsurlara örnektir. Ancak kadın bireyler söz konusu olduğunda kültürel cinsiyet algısından, kadının aile ve toplumdaki konumundan, sadece kadın olması sebebiyle karşılaşmış olduğu yaşam deneyimlerinden kaynaklanan sebeplerde ortaya çıkar (Özeren, Sözer, & Başbüyük, 2012: 67-79). Örneğin Sri Lanka'da faaliyet gösteren Tamil Elam Kurtuluş Kaplanları isimli terör örgütüne kadınların katılmasının ve intihar saldırılarında gönüllü olmalarının bir sebebi de yaşamış oldukları ya da yaşayacaklarından korktukları tecavüz olaylarıdır (Şimşek, 2019: 107-108).

Kadın bireyler söz konusu olduğunda toplumsal yapıdan, kadının toplumdaki ikincil konumundan, özetle kadının kendi hayatında söz sahibi olamamasından kaynaklı sebepler ortaya çıkmaktadır. Terör örgütleri de söz konusu toplumdaki kadınların karşılaşmış olduğu bu sorunları kendi lehlerine kullanarak onları örgüt içerisine çekmeye çalışmaktadır. Daha iyi yaşam koşulları, özgürleşme, toplumsal cinsiyet rollerini yıkma umutlarıyla örgütlere katılan kadınlar ne yazık ki çoğu zaman bu vaatlerin boş olduğunu, bunların sadece birer slogan olduklarını görmüşlerdir. Söz konusu örgütler içerisinde toplumsal cinsiyet rollerine uygun temizlik, yemek yapma, örgüte çocuk yetiştirme gibi görevleri üstlenmişler, cinsel istismara maruz kalmışlar, örgüt içerisinde erkek bireyler tarafından dışlanmışlardır. Aynı zamanda örgüt içerisinde en zorlu eylemlerde, intihar saldırılarında kullanılmalarına rağmen liderlik ve karar alıcı mekanizmalarda nadiren pozisyon sahibi olabilmüşlerdir (Ekiz, 2020: 570-571).

4. PKK TERÖR ÖRGÜTÜNDE KADIN VARLIĞI

PKK terör örgütü Abdullah ÖCALAN önderliğinde 1978 Diyarbakır Lice’de kurulmuştur. Lice’nin Fis (Ziyaret) köyünde birinci kongre olarak adlandırılan toplantıda örgütün temelleri atılmıştır. Marksist-Leninist ideolojiyi temel alan bu örgütün kuruluşunda Cemil BAYIK, Şahin SÖNMEZ, M. Hayri DURMUŞ, Baki KARER, Mehmet TURAN, Mehmet Cahit ŞENER, Ferzende TAĞAÇ, Kesire (YILDIRIM) ÖCALAN, Ali Haydar KAYTAN, Mazlum DOĞAN, Hüseyin TOPGÜDER, Ali GÜNDÜZ, Sakine CANSIZ ve Duran KALKAN yer almışlardır. Erkeklerin yanı sıra kuruluşta kadın üyelerinde yer alması dikkat çekicidir. Ancak kuruluş aşamasında yer alan kadınlar oluşturulmuş olan sözde merkez komite ve sözde merkez yürütme organlarında yer almamışlardır. İlk eylemine 1979 yılında başlayan örgüt günümüzde halen varlığını ve eylemlerini sürdürmektedir (Ergül, 2007: 56-57).

Örgüt içerisinde kadın varlığına baktığımız da ise 90’lı yıllarda bir patlama yaşandığını söylememiz mümkündür. Bu dönemde Sovyetler Birliği’nin dağılması ile örgüt üye sayısında önemli kayıplar yaşamıştır ve yeni üye arayışlarına gitmiştir. İlk dönemlerde kadınları erkekleri düşüren entrikacı bireyler olarak tanımlayan Öcalan kadınları da örgüte çekebilmek için söylem değişikliğine gitmiştir. Özellikle özgürleşme kavramını sık sık dile getirmiş ve “özgürleşen kadın özgürleşen Kürdistan’dır” sloganını ortaya atmıştır. Tüm bu gelişmeler ve Körfez Savaşı sonucu bölgeden birçok kadın örgüte dâhil olmuştur. Kadın sayısındaki artış ile beraber örgüt içerisinde kadınlar çeşitli yapılanmalara gitmişlerdir ve birçok mekanizmada yer almışlardır (Erdem, 2017: 17).

Kadınlar örgüt içerisinde 1987 yılında Kürdistan Yurtsever Kadınlar Birliği (Yekitiya Jinen Welatperezan Kürdistan – YJWK) kadın yapılanmasına gitmiştir. Bu yapı 1995 tarihine kadar devamlılığını sürdürmüştür. Daha sonra yapılanma isim değişikliğine giderek Kürdistan Özgür Kadınlar Birliği (Yekitiya Azadiye Jinen Kürdistan – YAJK) adını olarak faaliyetlerini sürdürmüştür. Bu yapı da sözde İkinci Ulusal Kadın Kongresi’nde Kürdistan İşçi Kadınlar Partisi (Partiya Jinen Karkeren Kardistan – PJKK) olarak 2001’e kadar faaliyet göstermiştir, 2001 yılında yapılanma Özgür Kadın Partisi (Partiya Jina Azad – PJA) adını almıştır ve bugün hala faaliyetlerine devam etmektedir (Ergül, 2007: 88).

Bayraklı ve Alkanat (2021:129) kadınların PKK içerisinde tercih edilmesine etken olan sebepleri; “Örgüt içi iktidarı elde tutma, bilgi toplama, propaganda

faaliyetleri, örgüt içi disiplini sağlama, erkekleri eylemlere motive etme, erkeklerin örgütten kaçmalarını engelleme, PKK'nın toplumsal tabana yayılmasını sağlama, PKK'ya yeni elemanlar kazandırma ve yeni bir ulus sürecinde bir araç olarak kullanma" olarak sıralamıştır. Kadınlar PKK terör örgütü içerisinde erkeleri motive etme, eleman temin, istihbarat toplama, intihar saldırıları, aktif savaşçı, eğitmen gibi roller üstlenmektedir. Örgütün sözde dördüncü kongresinde intihar eylemleri yapma kararı vermesinden sonra kadın intihar eylemlerinde büyük artış yaşanmıştır. Zeynep KINACI, Leyle KAPLAN, Güler OTAÇ gibi kadın militanlar intihar saldırıları gerçekleştiren kadınlar arasındadır. Örgütte çatışmalarda, intihar saldırılarında yer alan kadınlar kahramanlaştırılarak diğer kadın ve erkek örgüt üyeleri için motive kaynağı haline getirilmişlerdir. Ancak işin gerçek yüzüne bakıldığında bambaşka durumlar ortaya çıkmaktadır. Kadınların intihar saldırıları olmalarının ardında psikolojik istismar ve baskı yatmaktadır. Örneğin Leyla KAPLAN isimli kadın terörist örgüt içerisinde yaşadığı gönül ilişkisinin ortaya çıkması sonucu psikolojik baskıya maruz kalmış ve kendisinden intihar saldırıları olması istenmiştir. Aynı isteği reddeden bir başka kadın teröristin gözleri önünde infaz edilmesi neticesinde Leyla KAPLAN bu isteği kabul etmek zorunda kalmıştır (Ergül, 2007: 122-142). İntihar saldırılarında kadınların daha fazla tercih edilmesinin sebepleri ise daha kolay ikna edilebilmeleri, güvenlik güçlerinin kadınlardan daha az kuşku duymaları, örgüte ve liderlerine daha bağlı olmaları, kadınların üzerindeki bombaları hamile görünümü vererek ya da çeşitli yollarla daha kolay kamufle edebilmeleri, eylemleri başarı ile sonuçlandırma oranlarının erkeklere göre daha fazla olması ve kadınların örgüt içerisinde kendilerini liderlere ve erkek üyelere ispat etme gereği duymasındır. Aynı zamanda kadınların intihar saldırısı gibi eylemlerde kullanılması medya ve kamuoyunun ilgisini daha fazla çekmektedir (Bayraklı & Alkanat, 2021: 124).

4.1. Kadınların PKK Terör Örgütüne Katılma Sebepleri

Kadınların örgüte katılım sebepleri incelendiğinde birden fazla unsur karşımıza çıkmaktadır. Psikolojik, ekonomik, toplumsal birçok etken kadınları örgüte itmektedir. Özellikle örgütün propaganda ve eleman temin faaliyetleri için yoğunlaştığı söz konusu bölgede kadına karşı bakış açısı ve cinsiyet ayrımı, kadınların toplumdan dışlanmaları en önemli etkenler arasındadır. Kadınların yaşamış olduğu sıkıntılar örgütün eleman temin mekanizmaları tarafından tespit

edilmektedir. Karşılaşılan bu sıkıntılı durumlar örgüt tarafından propaganda malzemesi olarak kullanılmaktadır ve kadınlar yaşadıkları sıkıntıların son bulacağı vaadiyle örgüte çekilmektedirler. Katılımın en çok Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde gerçekleşmesine etken olan sebep söz konusu sorunlarla sadece bu bölgedeki kadınların karşılaşması değil; örgütün bu bölgede özellikle kırsal alanlarda etkin bir şekilde eleman temini için faaliyet yürütmesinden kaynaklanmaktadır. Örgütün bölgede fiziksel olarak varlık göstermesi kadınların örgüte katılımında belirleyici bir etkidir. Söz konusu bölgede örgüt kendisini kadınlar için alternatif bir hayat biçimi olarak göstermektedir (Sıkı, İlhan, & Güven, 2019: 30).

Kadınların örgüte katıldıkları yaş ortalamalarına baktığımızda ise çarpıcı sonuçlar karşımıza çıkmaktadır. Erdem, (2017:16) 42 kadın teröristi incelediği çalışmasında örgüte katılım yaş ortalamasının 17.03 olduğu sonucuna ulaşmıştır. Aynı zamanda 2016 ABD İnsan Ticareti Raporu, BM uluslararası Bağımsız Suriye Araştırma Komisyonu, 2013 BM Çocuklar ve Silahlı Çatışma Raporu, ABD 2014 İnsan Hakları Uygulamaları Ülke Raporlarında ve İnsan Hakları İzleme Örgütü Raporlarında örgütün 12-15 yaş altındaki kız ve erkek çocukları düzenli olarak örgüte aldığı ve militan olarak yetiştirip çatışmalarda, örgüt içi işlerde kullandığı kaydedilmektedir. Söz konusu uluslararası raporlar örgütün kadın ve çocuk istismarını gözler önüne sermektedir (İçişleri Bakanlığı, 2017).

Kadınların örgüte katılım sebeplerine aşağıda “Kaçırılma, Kandırılma, Tehdit”, “İdeolojik Sebepler, İntikam Alma İsteği ve Milliyetçilik”, “Toplumsal ve Kültürel Cinsiyet Yapısı ve Özgürlük Arayışı”, “Küçük Yaşta ve Zorla Evlilik”, “Ekonomik Nedenler”, “Aile ve Çevre Etkisi”, “Örgütün Bölgede Kolayca Ulaşılabilir Olması”, “Sabıka Kaydının Bulunması” ve “Yalnızlık ve Dışlanmışlık Duygusu” başlıkları altında detaylı olarak yer verilmektedir.

4.1.1. Kaçırılma, Kandırılma, Tehdit

Örgütün sıkça başvurduğu yöntemlerden biridir. Kaçırma ve tehdit yoluyla katılım özellikle denetimsiz kırsal alanlarda, Suriye, Irak gibi iç karışıklık yaşanan ülkelerde mülteci kamplarında yaşanmaktadır. Örgüte eleman kaçırma faaliyetini yürüten eski bir örgüt mensubu kaçırma olaylarıyla ilgili şu sözleri aktarmaktadır: *“insanların evine girerdik eğer bir ailenin iki oğlu varsa birini alırdık. Eğer iki oğlu bir kızı varsa oğlanlardan birini ve kızı alırdık. Bu zorunluydu”* (TRT Belgesel, 2018)

Örgüt aynı zamanda piknik, folklor, gezi faaliyetleri adı altında çocuk ve gençleri kandırarak sık sık dağa çıkarmaktadır. Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi bünyesinde açılan bir kursta örgüt mensubu kendini Ali olarak tanıtan şahısla arkadaşlık kuran B.T örgüte katılım serüvenini şöyle ifade etmektedir: *“2013’te 15 yaşındayken ‘piknik’ adı altında dağa kaçırıldım. Her defasında kaçmak istediğimde ailem ve ben tehdit ediliyordum. Temmuz ayında bulunduğum gruba mevzi kazma görevi verildi. Yaklaşık 17 gün mevzi kazdık. Çalışmalar bittiğinde çukura kazmayı attım. ‘Kazmayı unuttum, almaya gidiyorum’ bahanesiyle geri dönüp kaçış planımı gerçekleştirdim”* (Anadolu Ajansı, 2019).

4.1.2. İdeolojik Sebepler, İntikam Alma İsteği ve Milliyetçilik

İdeolojik sebepler ve Kürt milliyetçiliği, örgüte katılımı önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Örgüt kişilerin bu duygularını istismar edip toplumdan dışlandıkları algısını yaratarak bireyleri örgüte çekmektedir. Örgütün sözde Marksist Leninist ideolojiyi benimsemesi, sözde Kürt milliyetçisi olduğunu ve Kürtlerin hakları için mücadele ettiğini savunması bireyler açısından çekici unsurlardır (Erdem, 2017: 17-19). Aynı zamanda çevreden birinin örgütte katılım çatışmada hayatını kaybetmesi kişilerde intikam duygusunu harekete geçirmekte ve örgüte katılıma sebep olmaktadır. Örneğin örgütten ayrılmış G.Ö. adlı kadın örgüt mensubu örgüte katılımını şöyle ifade etmiştir. *“Ağabeyim çatışmada ölünce diğer ağabeyimle birlikte örgüte katıldım...”* (Hürriyet, 2017).

15 yaşında örgüte katılmış bir başka kadın olan S.A ise şu ifadeleri kullanmıştır: *“PKK sempatzanıydım bu yüzden YDG-H bürosuna giderek örgüte katıldım. Çok sayıda yaşı küçük kız çocuğu vardı. Din olarak Zerdüştlüğü benimsetmeye çalışınca örgütü sorgulamaya başladım. TSK hava operasyonları başlayınca kaçtım”* (İçişleri Bakanlığı, 2017). S.A.’nın ifadesi ideolojik sebeplerle örgüte katılımın bir göstergesi olmakla birlikte; örgütün çocuk istismarını da gözler önüne sermektedir.

4.1.3. Gençlik Dönemi Psikolojisi

Gençlik döneminde yaşanan aileye karşı tutum sergileme, arkadaş bağılılığı, ergenlik dönemi buhranları, arkadaş grubu tarafından kabul edilme dürtüleri örgüt tarafından sık sık istismar edilerek gençler örgüte çekilmektedir. Örgütün gençlik yapılanması ve eleman temin mekanizmaları ortaokul, lise ve

üniversitelerde uyum problemi yaşayan gençleri tespit etmekte ve bireylere örgüt mensupları arkadaş, sevgili sıfatıyla yaklaşıp örgüte çekmektedirler. Özellikle ergenlik döneminde bireylerin aileden kopup arkadaş çevresine bağımlı hale gelmesi, dünyayı algılama biçiminin değişmesi örgüt tarafından istismar edilmektedir. Örgüt kendini tanıma ve karakter arayışı sürecindeki bu bireylere kendilerini gerçekleştirebilecekleri bir dünya vaat etmektedir. Alternatif olarak sunulan bu yeni amaçlar dünyası gençler için çekici bir unsur olmaktadır. Ayrıca Bu dönemde bireylerin kabul edilme, benimsenme, takdir edilme, önemsenme dürtülerine yoğunlaşan örgüt potansiyel taşıyan genç kız ve erkeklerle yakın ilişkiler kurup sahte bir arkadaş ortamı yaratıp bu duyguların istismar edilmesi neticesinde kişilerin örgüte katılmalarını sağlayacak bir işbirlikçi mekanizması oluşturmuştur. Genç bireyler örgüte katılım kararlarını kendi hayatları hakkında özgürce karar alabilme olarak algılayabilmekteler. Bu dönemde aile ile problem yaşayan gençler ailelerini kızdırmak onları merak ettirmek içinde örgüte katılım sağlayabilmektedirler (Sıkı, İlhan, & Güven, 2019: 36-49).

4.1.4. Toplumsal ve Kültürel Cinsiyet Yapısı ve Özgürlük Arayışı

Örgüte katılımın en fazla olduğu bölgelerde toplumun kadına bakış açısına baktığımızda kadınların ikincil konumda olduklarını kendi hayatlarında söz sahibi olamadıklarını görüyoruz. Değer görmeyen, toplumdan dışlanmış soyut bir yaşam sürmekte olan kadınlar örgütü bir alternatif olarak görmektedirler. Örgütün kadınlara özgürleşme vaadi sunması örgütü söz konusu kadınlar için çekici hale getirmektedir. Aynı zamanda kadınlar örgüte katılıp sözde dava için mücadele ettiklerinde çevreleri tarafından da değer ve kabul görecekları algısına kapılmaktadırlar. Ancak kadınlar tam aksine örgüt içinde yoğun bir cinsiyet eşitsizliği ve baskı ile karşı karşıya kalmaktadırlar (Sıkı, İlhan, & Güven, 2019). Örgüte özgürlük umuduyla katılan E.C ifadesinde şunları dile getirmektedir: *“Gitmek istemiyordum, zorla götürdüler, kandırdılar. Birçok vaatle bulundular. ‘Biz çok özgürüz, sen de özgür olursun. Biz evimizden çıkıyoruz, sen de çıkarsın.’ dediler. Ben evden çıkamadığım için onlara inandım. Ne olduğunu bilmiyordum. Gittiğimiz yerlerde bir iki ay yürüdük. Orada iki üç erkek, iki kadın vardı. O süre zarfında insana bir şey yapmıyorlar, güven veriyorlar ama kampa gittikten sonra bir sürü şeyle karşılaşıyorsun. Oraya gittiğimde ‘eğitim alacaksın’ dediler ama orada çok kötü şeyler yaşadım. Benim yaşadıklarımı yaşayan bir sürü kadın arkadaşlar var.*

Onları gördüğümde biri tutuklanmıştı. Sürekli ağlıyordu, dövüyorlardı. Onlar dövmediklerini söylüyorlardı ama seslerini, çığlıklarını duyuyorduk. O sesleri duyduğumda çok kötü oluyordum. Babam aklıma geliyordu. Evdeyken babamın beni dövdüğünü hatırlıyordum.” (Anadolu Ajansı, 2020).

Örgüt içerisinde lanse edilenin aksine kadınların baskı ve şiddet altında olduğunu bir başka örgüt mensubu E.D şöyle dile getirmektedir. *“Örgüte katılmadan önce Mersin ve Hakkâri’de bulunduğum esnada, örgütü bana ‘özgürlüklerin yaşandığı yer’ olarak anlattılar ama katıldıktan sonra hiçbir özgürlük görmedim. Örgütte ‘özgür irade, özgür düşünce diyorlardı’ ancak aradığım özgürlüğü kesinlikle bulamadım. Tüm sosyal ve kültürel yaşantımız yok edilmişti. Ailemizle görüşmemize bile izin verilmiyordu. Telefon kullanamıyorduk. Televizyonlarda sadece örgütsel programlar izletiliyordu. Örgütün katı kural ve kaidelerine göre yaşamak gerekiyordu. Hatta kadınlar saçlarını kesmek için örgütten izin alıyordu. Çünkü Abdullah Öcalan uzun saç sevdiğinden, saçlarımızın sadece örgülü vaziyette bulunması gerekiyordu. Kısaca ben örgüte katıldığım esnada örgütte aradığım özgürlük ve ideolojiyi bulup yaşayamadım. Buradaki yaşam tarzı zor gelince kaçma teşebbüslerine başladım.” (Anadolu Ajansı, 2019).*

4.1.5. Küçük Yaşta ve Zorla Evlilik

Örgüte katılım sebeplerinde bir diğeri de kadınlar ve kız çocuklarının zorla evlendirilmek istenmesidir. (Erdem, 2017:17) Kadın ve kız çocukları örgüte katılımı bu bağlamda kaçış olarak görmekteler. Ailesi tarafından lise son sınıftayken zorla evlendirilmek isteyen E.D (23) ifadesinde sevgilisi M.B ile kaçtığını ve sevgilisinin aracılığıyla örgüte katıldığını ifade etmiştir. (Anadolu Ajansı, 2019).

4.1.6. Ekonomik Nedenler

İşsizlik, evin geçimini sağlayamama gibi etkenlerde örgüte katılıma sebep olabilmektedir. Örgüte katılanların ailelerine yardım edileceği vaadi kişinin yaşadığı ekonomik bunalım örgütü çekici hale getirmektedir (Çebi, 2010: 89-90). Örgüte 11 yaşında katılan bir kız çocuğu örgüte katılım sürecini şöyle dile getirmektedir: *“Babamın durumuna çok üzülüyordum çünkü hiç iş yoktu bu yüzden onlara gittim. YPG’ye katıldığımda 11 yaşındaydım” (TRT Belgesel, 2018).*

4.1.7. Aile ve Çevre Etkisi

Aile ve çevrede örgüte sempati duyan ve ya örgüte katılmış kişilerin varlığı bireyin örgüte katılmasına etkindir. Aynı zamanda çok çocuklu ailede yaşamak, aile içerisinde şiddete maruz kalmak, kadınların aile içinde dışlanması ve ailevi kararlarda söz sahibi olamaması bireyleri örgüte itmektedir (Çebi, 2010: 60-61).

4.1.8. Örgütün Bölgede Kolayca Ulaşılabilir Olması

Örgüte katılımın en çok gerçekleştiği doğu ve güneydoğu bölgelerinde özellikle kırsal alanlarda örgüt sosyal yaşamın içerisinde kolaylıkla varlık gösterebilmektedir. Böylece rahatlıkla örgüt propagandası yapılabilmekte ve kişilere ulaşım sağlanabilmektedir. Kişinin çevresinde örgüt üyesi ya da örgüte sempati duyanların var olması örgütün eleman temin için mekanizmalar oluşturmuş olması ve bu mekanizmaları sistemli şekilde çalıştırıp kişilerin hayatına müdahil olabilmesi örgüte katılımı önemli oranda etkilemektedir (Sıki, İlhan, & Güven, 2019: 47-49).

4.1.9. Sabıka Kaydının Bulunması

Örgüt gençleri suça sürükleyerek örgüte katılmalarını kaçış olarak onlara sunmaktadır. Özellikle sokak eylemlerinde gençleri ve çocukları kullanıp onları sabıkalı hale getirmektedirler. Tutuklanacağı korkusu yaşayan bu bireyler örgüte katılmayı zorunlu olarak tercih etmekte (Özeren, Sözer, & Başıbüyük, 2012: 75).

4.1.10. Yalnızlık ve Dışlanmışlık Duygusu

Kadının bulunduğu çevreden soyutlanması, kendi yaşamının nesnesi konumuna gelmesi, arkadaş çevresinin olmaması örgüte katılımı etkileyen bir başka sebeptir. Örgütün üniversite yapılanmaları memleketinden ayrılmış ve yeni geldiği ortama uyum sağlayamamış genç kız ve erkeleri tespit ederek onları örgüte yaklaştırmaktadır. Büyükşehirlerde çalışmaya gelen kişilerde ve gecekondü bölgelerinde yaşayan çok çocuklu aileler içinde aynı şekilde potansiyel elemanları tespit mekanizması faaliyet göstermektedir. Örgüt bu kişileri tespit ederek çevrelerinde örgüt sempatzanı bir arkadaş ortamı yaratır. Kişinin mevcut duygu durumlarının istismar edilmesi suretiyle kişi örgüte yaklaştırılır (Sıki, İlhan , & Güven, 2019: 39-50).

4.2. PKK Terör Örgütünün Kadınları İstismar Alanları

PKK terör örgütü gerek örgüt üyesi kadınlar üzerinde gerekse potansiyel taşıdığı düşünülen kadınları örgüte çekmek amacıyla onlar üzerinde farklı istismarlar gerçekleştirmektedir. Çalışmada bu istismar alanları; cinsel istismar, fiziksel istismar ve psikolojik istismar başlıkları altında incelenmektedir.

4.2.1. Cinsel İstismar

Örgüt içerisinde kadınların sıklıkla tacize ve tecavüze maruz kaldığı, örgütten kaçmayı başarmış kadınların ifadelerinde belirtilmektedir. Tecavüze uğrayan kadınlar ise bunu dile getirdiklerinde yalancılıkla, ajanlıkla suçlanarak işkence görmüş ve infaz edilmişlerdir (Bayraklı & Alkanat, 2021: 144)

B. kod adlı S.K ifadesinde şunları dile getirmiştir:

“Dilber adlı arkadaş’a, Cuma kod adlı Cemil Bayık’ın tecavüz ettiği ortaya çıkmıştı. Bayık’ın emriyle infaz edildi. Örgüt yöneticilerinden Ali Haydar Kaytan’ın eşi C.K. başka bir kampta hamile kalmıştı. 8 aylık çocuğu aldirılıp sobaya atılarak yakıldı. Örgütün ilk kadın mensuplarından olan S. A., örgütteki terörist başlarının kadınlarla olan ilişkilerini eleştirmesi üzerine Kandil’de kendi eliyle kazdırıldığı mezarda kurşuna dizildi. Dr. Jiyan kod adlı L.B. uğradığı cinsel tacizler yüzünden Avrupa’daki ailesinin yanına dönmek isteyince Cemil Bayık tarafından ‘ajan’ ilan edilerek aylarca işkence gördü. Sonra kafasına sıkılan tek kurşunla öldürüldü”.

Örgüt içerisindeki cinsel istismarı bir başka kadın örgüt mensubu ise şu şekilde aktarmaktadır:

Y. kod adlı H. K.(25): *“Bir köylümüz, PKK’nın Avrupa’da eğitim verdiğini istersem göndereceğini söyleyince örgüte katılmaya karar verdim. Kandil’de kaldığım sürede tecavüze uğrayan ve hamile kalan Suriyeli iki kadın gözümün önünde kurşuna dizildi. Halen Diyarbakır’da tutuklu K.C’ nin tecavüz ettiği Asmin Evin kod adlı S. D. durum ortaya çıkınca infaz edilme korkusuyla kendi silahıyla intihar etti. PKK, kadın teröristi çatışmada ölmüş gibi açıkladı.”*

Bir başka kadın örgüt mensubu Ç. Kod adlı Ö.K. ise yaşadıklarını şöyle dile getirmiştir: *“Bir gecede 3 ayı kişi tecavüz etmeye kalkıştı. Şikâyet ettiğim üst düzey kadın yönetici, “Hangimiz burada temiziz ki sen temiz kalacaksın” deyince*

özgürlük adına çıktığım dağda meğer köle olduğumu fark ettim. Tecrit cezası aldım.” (Anadolu Ajansı, 2017).

Diğer bir kadın örgüt mensubu olan ve 1993’te örgüte katılan S. E. ise ifadesinde Öcalan’ın kadınları özgürleştirme, eğitim ve yoğunlaştırma adı altında nasıl cinsel istismara alet ettiğini anlatıyor:

“1999’da Kandil alanında bulunduğum bir sırada Dilara (kod) isimli bayan örgüt mensubu ile konuşmamız sırasında kendisinin Öcalan tarafından Şam’da bulunan yoğunlaşma evinde tecavüze uğradığını söyledi. Bu bayan örgüt mensubunun örgütten kaçtığını duydum. İfademde de belirttiğim gibi Abdullah Öcalan’ın Şam’da bulunan yoğunlaşma devresine giden bayan örgüt mensupları ile cinsel ilişkiye girdiği ve bu ilişkiyi açıklayan ve reddeden örgüt mensuplarını da ajan olarak ilan ettiğini biliyorum.”

Kadın örgüt mensubu ayrıca Öcalan’ın Şam’daki evinde mutfak, ütü, banyo ve masaj gibi gereksinimlerinin kadın örgüt üyeleri tarafından yapıldığını dile getirmiş ve ifadesine şöyle devam etmiştir:

“Benim sayemde özgürlüğünüzü kazanıyorsunuz, siz evlerinizde böyle değildiniz, benim sayemde konuşabiliyorsunuz, siyasetten bahsedebiliyorsunuz, karşınızda bulunan insanlara karşı hitap edebiliyorsunuz, sevgi emek ister aşk ister, sizler beni sevmek zorundasınız. Bana aşık olmak zorundasınız, ben sizlere kişiliğinizi kazandırıyorum. Sevgi demek önderlik demektir, önderinizi sevmek zorundasınız’ şeklinde konuşmalar yaptı.” (Köroğlu, 2011).

4.2.2. Fiziksel İstismar

Özellikle örgütten ayrılmak isteyen kadınlara fiziksel şiddet uygulanmaktadır. Yine cinsel istismara uğrayan kadınlar bunu dile getirdiklerinde fiziksel şiddete hatta işkenceye varan hareketlerle karşılaşmaktalar B-E örgütte yaşanan fiziksel istismarı ifadesinde gözler önüne sermektedir:

“Orada çok kötü muamele gördüm, dayak da yedim ve dayaktan bir süre sonra örgütten kaçtım. Ailemden dayak yemedim ama gidip orada birinin beni dövmesini kaldıramam. Gerçekten şiddet ve tecrit var. Mesela eve gelmek istiyorsun ama bırakmıyorlar. Bizim yanımızda 15 yaşındaki bir çocuğun platformu (sözde mahkeme) yapıldı. Mesela sırf eve gitmek istediği için o çocuğa

ölüm bile istendi. Platforddaki 15 kişiden 5-6 tanesinin ölümünü istedi. ‘Atalım gömme çukuruna, ölsün gitsin.’ Dediler Koşullar iyi değildi. Fiziksel ve psikolojik olarak zor zamanlar yaşadık. Mesela önümüzde aşmamız gereken koca bir dağ var. Yavaş yürüdüğümüzde ‘Sen bizi vurdurmak mı istiyorsun, sen devlet ajanı mısın?’ şeklinde hemen psikolojik baskıyla karşılaşıyorduk. Saha yönetimindekiler gayet rahattır. Mesela şahit olduğum bir olay vardır. Saha yönetimi 10-15 örgüt mensubuyla asker tarafından çembere alınıyor. Saha yönetimindekiler oradan çıkarken orada bırakılan diğerleri ölüyor.” (Anadolu Ajansı, 2019).

4.2.3. Psikolojik İstismar

Örgütün uyguladığı psikolojik istismarı iki kısımda incelememiz mümkündür. İlk olarak kadınların örgüte yaklaştırmak amacıyla uygulanan faaliyetlerdir. Özellikle doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde kadınların toplumsal cinsiyet algısından dolayı karşılaşmış oldukları sorunlar örgütün propaganda aracı haline gelmektedir. Daha özgür bir yaşam, statü elde edebilme, kendisini çevresine ispat edebilme veya ailevi baskılardan kurtulabilme vaadi sunan örgüt kadınların bu yöndeki duygu ve durumlarını istismar etmektedir. Yine gençlik çağındaki kızlar bu dönemlerindeki duygusal boşluklarından yararlanılarak arkadaş, sevgili tuzağıyla örgüte çekilebilmektedir (Sıkı, İlhan, & Güven, 2019: 12-50).

İkinci olarak ise örgüt içi psikolojik istismarı ele almak gerekmektedir: Örgüt içerisinde kadınların gönül ilişkisi yaşaması yasaktır. Böyle bir durumda kalan kadınlar soruşturmaya tabi tutulmaktadır ve bu soruşturmalar neticesinde infaz edilmekte ya da psikoloji baskıya dayanamayan kadınlar kendileri intihar etmektedirler. Aynı zamanda örgüte katılanlara aileleri ile görüşme ve konuşmasına kesinlikle izin verilmemektedir (İçişleri Bakanlığı, 2017).

SONUÇ

Terör örgütleri tarih boyunca kadınları gerek destekleyici gerekse aktif faaliyetlerde her zaman kullanmışlardır. Kadınlar terör örgütlerine bazen kaçırılarak bazen kandırılıp istismar edilerek bazen de çeşitli sosyal, ekonomik ve psikolojik sebeplerle katılım sağlamışlardır. Terör örgütleri de kadınların toplumlarda yaşamış oldukları sıkıntıları, cinsiyetlerinden ötürü karşılaştıkları durumları birer propaganda söylemine dönüştürüp kadınlar için çekici bir yaşam alanı algısı yaratmışlardır.

PKK terör örgütü de diğer terör örgütleri gibi üye sayısının niceliğini korumak ve kadınların stratejik varlığından yararlanmak amacıyla kadın bireyleri örgüte çekme faaliyetlerini yürütmüştür. Kadınlara daha özgür, yaşanılabilir, statülü bir hayat ve sorunlarının biteceği vaadi sunarak bulundukları durumları istismar etme suretiyle örgüte katılımlarını sağlamaktadır. Ancak örgüte katılan kadınlar bu vaatlerin hiç birinin gerçekleşmediğini görmüş olmakla birlikte çeşitli fiziksel, cinsel, psikolojik istismara da maruz kalmaktadırlar.

Kadınların örgüte katılımın önüne geçmek üzere öncelikle katılımın en çok gerçekleştiği bölgelerde aile içi şiddete, zorla ve küçük yaşta evlendirmeye yönelik ilgili kurumlar tarafından eğitim ve bilgilendirme faaliyetleri yapılmalıdır. Aileler; aile planlaması, ergen ve çocuk psikolojisi konularında bilgilendirilmelidir. Örgüte katılımın kaçış olmadığı ve örgüt içerisinde kadınların yaşamış oldukları sorunlar hakkında kadınlarla bilgilendirme toplantıları yapılmalıdır. Örgütün sunduğu alternatif yaşam alanı algısına karşı devlet kurumları tarafından faaliyetler yürütülmelidir. Kadınların ekonomik bağımsızlık kazanmaları açısından mesleki kurslar açılmalı ve bu kurslara katılım teşvik edilmelidir. Kadınların istihdam seviyesinin artırılması yolunda adımlar atılmalı aynı zamanda eğitim seviyesi artırılması için teşvik edici uygulamalar planlanmalıdır. Kadınları ve özellikle genç kızları sosyal dışlanmışlık algısından kurtarmak için ilgili bölgelerde belediyeler ve kamu kurumları aracılığıyla sosyo kültürel faaliyetler planlanmalıdır. Bu bağlamda kültürel festival, gezi toplantılar faydalı birer faaliyet olabilirler. Aynı zamanda okullarda ve üniversitelerde PKK gençlik yapılanması ve örgüt propagandalarına önlem alınmalı okullardaki uyumsuz öğrencilere yönelik rehberlik hizmetleri yoğunlaştırılmalıdır. Son olarak bölgede jandarma kadın ve çocuk kısımları ve polis teşkilatı aile içi şiddet büroları kadınlara yönelik sık sık bilgilendirme toplantıları yaparak kolluğun ve vatandaşın kaynaşmasını ve önyargıların kırılmasını sağlamalıdır.

KAYNAKÇA

Anadolu Ajansı. (2020,26 Kasım). Teslim Olan Kadın Terörist: Şiddet, Taciz, Tecavüz Hepsini Yaşadık. TRT Haber. Erişim tarihi: 01.07, <https://www.trthaber.com/haber/gundem/teslim-olan-kadin-terorist-siddet-taciz-tecavuz-hepsini-yasadik-534221.html>

Anadolu Ajansı. (2019, 11 Şubat). PKK'lı Kadın Terörist Nasıl Kandırıldığını Anlattı. Hürriyet Erişim tarihi: 01.07.2021<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/pkkli-kadin-terorist-nasil-kandirildigini-anlatti-41112874>

Anadolu Ajansı.(2019, 20 Eylül). Teslim olan kadın terörist: 15 yaşında “piknik” adı altında dağa kaçırıldım. Erişim tarihi: 29.06.2021, <https://www.cnnturk.com/turkiye/teslim-olan-kadin-terorist-15-yasinda-piknik-adi-altinda-daga-kacirildim>

Anadolu Ajansı.(2019,21 Ocak). PKK İtirafçısı Kadın: Örgüt Gerçek Bir Bataklik. AA. Erişim tarihi: 01.07.2021 <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/pkk-itirafcisi-kadin-orgut-gercek-bir-bataklik/1370263>

Ayhan, H. (2015).Terör Kavramı, Güvenlik Konseyi Ve Genel Kurul Özelinde Birleşmiş Milletler'in 2001 Sonrası Terör Yaklaşımı. Güvenlik Stratejileri Dergisi 117-147.

Bayraklı, E., & Alkanat, A. (2021). *PKK'da Kadın Teröristlerin Rolü ve Örgüt İçi Cinsel İstismar.* Güvenlik Stratejileri Dergisi, 119-156.

Çebi, Ş. O. (2010). *Terörizm Olgusu İçerisinde Kadın Militanların Analizi.* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Kara Harp OKULU. Ankara.

Davies, B. (2006). *Terörizm: Ortadoğu'da Şiddet Dünya'da Terör.* İstanbul: Truva yayınları.

Demirel, E.(2002) *Terör, İstanbul, IQ Kültür Sanat Yayıncılık.*

Ekiz, Z. (2020). *Sempatizan, Fail : Dört Dalgada kadın Teröristler.* Güvenlik Bilimleri Dergisi, 555-576.

Erdem, N. (2017). *Kadın Terörist Kimliğinin Psiko-Sosyal Kökenleri ve Sosyal Politikalar.* Güvenlik Çalışmaları Dergisi, 8-26.

Ergül, E. (2007). *Kürdistan İşçi Partisi (PKK) Terör Örgütü : Etnik Terörün Fikri Yapısı, Anatomisi ve Şiddet Stratejileri*, (yayınlanmamış yüksek lisans tezi) Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu.

Hürriyet. (2017, 1 Şubat). *PKK'lı Kadın Teröristler İtiraf Etti: tecavüz ve infaz*. Erişim tarihi: 29.06.2021, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/tecavuz-ve-infaz-merkezi-kandil-40352178>

İçişleri Bakanlığı, (2017, Şubat). *PKK/KCK terör örgütünün çocukları ve kadınları istismarı*. TRT Belgesel, "Unutulmuş Çocuklar" bölüm: 1. Erişim tarihi: 07.06.2021, <https://www.youtube.com/watch?v=JHVJYts-zYU>

Köroğlu, U.E. (2011, 27 Mayıs). *Tecavüz Evi İtirafı*. Sabah. Erişim tarihi: 02.07.2021, <https://www.sabah.com.tr/gundem/2011/05/27/tecavuz-evi-itrifi>

Küçükcan, T. (2010). *Terörün Sosyolojisi: Toplumsal Kökenleri Anlama İmkânı*. Uluslararası İlişkiler Dergisi , 33-54.

Macdonald, E. (1997). *Önce Kadınları Vurun*. Ş. Ş. Kaya (çev). İstanbul: E Yayınları.

Özeren , S., Sözer, M., & Başbüyük, O. (2012). *Bireylerin Terör Örgütüne Katılmasına Etki Eden Faktörler Üzerine Bir Alan Çalışması PKK/KCK Örneği*. Uluslararası Güvenlik ve Terörizm Dergisi, 57-83.

Rapoport, D. C. (2002). *The Four Waves of Rebel Terror and September 11*. Anthropoetics, 8(1). <http://anthropoetics.ucla.edu/ap0801/terror/>

Sıkı, İ., İlhan , R., & Güven, M. (2019). *Kadınların PKK/KCK Terör Örgütüne Katılmalarına Neden Olan Unsurların Analizi*. Ankara: Jandarma Genel Komutanlığı İstihbarat Başkanlığı Yayınları.

Şimşek, H. S. (2019). *Etnik Terör ve Kadın İntihar Saldırganları: Tamil Eelam Kurtuluş Kaplanları*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Uludağ Üniversitesi. Bursa.

TDK Sözlükleri Sitesi. Erişim tarihi: 03.05.2021, <https://sozluk.gov.tr/>

Ulutürk, S. (2007). *PKK Terör Örgütünün Siyasallaşma Girişimi ve Türkiye*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Marmara Üniversitesi. İstanbul.

Yılmaz, K. (2021). *Sosyal Bilimlerde ve Eğitim Bilimlerinde Sistemik Derleme, Meta Değerlendirme ve Bibliyometrik Analizler*. Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi, 1457-1490.



Araştırma Makalesi / Research Article

VERİMLİLİK VE YAPAY ZEKÂ ARASINDAKİ İLİŞKİ: HERBERT A. SIMON'UN YÖNETİM DÜŞÜNCESİ ÜZERİNDEN BİR İNCELEME

Emre EKİNCİ*

İlker KARAKOYUNLU**

Öz

Verimlilik, yönetim biliminde, bir yönetimin başarılı olduğunun kabul edilmesi noktasında referans alınan temel kavramların başında gelmektedir. Başka bir ifade ile bir yönetimin verimli olması, o yönetimin başarılı olarak kabul edilmesinde önemli bir kıstastır. 21. yüzyıl tartışmalarında giderek artan bir öneme sahip olan yapay zekâ ise verimlilik eksenli yönetim tartışmalarına dâhil edilmektedir. Bu yüzden verimlilik ve yapay zekâ kavramları arasındaki ilişki, yönetim biliminin güncel tartışma alanlarından birisidir. Öte yandan bu iki kavramın arasındaki ilişki hakkında bir araştırma yapıldığında ise bu iki kavramı bir arada ele alan ilk düşünürün Herbert A. Simon olduğu görülmektedir. Diğer bir deyişle; verimlilik ve yapay zekâ arasındaki ilişkiye dair oluşmuş günümüz anlayışının şekillenmesinde Simon'un etkisi oldukça fazladır. Dolayısıyla verimlilik ve yapay zekâ arasındaki ilişkinin anlaşılabilmesi için Simon'un kavramları ele alış şekli üzerinden kavramlar arası ilişkisinin kökenlerine dair bir analiz yapılması yerinde olacaktır. Bu nedenle bu makale, Simon'un çalışmaları üzerinden verimlilik ve yapay zekâ kavramları arasındaki ilişkiyi görünür kılmayı amaçlamakta ve böylece 21. yüzyıldaki yönetimlerin verimli olması ile yapay zekâyı kullanması arasındaki ilişkiyi görünür kılmaya çalışmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Herbert A. Simon, Verimlilik, Yapay Zekâ, Verimlilik ve Yapay Zekâ Arasındaki İlişki.

* Dr., ekinci.emre.ee@gmail.com, ORCID: 0000-0002-9688-3463

** Dr., Emniyet Müdürü, Polis Başmüfettişi, EGM, ilkerkarakoyunlu@yahoo.com, ORCID: 0000-0002-8656-1989

THE RELATIONSHIP BETWEEN EFFICIENCY AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE: A REVIEW FROM HERBERT A. SIMON'S MANAGEMENT THOUGHT

ABSTRACT

Efficiency is one of the basic concepts in management science, which is taken as a reference at the point of accepting that a management is successful. In other words, the efficiency of a management is an important criterion in accepting that management as successful. Artificial intelligence, which has an increasing importance in 21st century discussions, is included in productivity-oriented management discussions. Therefore, the relationship between the concepts of productivity and artificial intelligence is one of the current discussion areas of management science. On the other hand, when a research is conducted on the relationship between these two concepts, it is seen that the first thinker to consider these two concepts together was Herbert A. Simon. In an other saying; Simon has a great influence on the shaping of today's understanding of the relationship between efficiency and artificial intelligence. Therefore, in order to understand the relationship between efficiency and artificial intelligence, it would be appropriate to make an analysis of the origins of the relationship between concepts through Simon's handling of concepts. For this reason, this article aims to make visible the relationship between the concepts of efficiency and artificial intelligence through Simon's studies and thus tries to make visible the relationship between the efficiency of the 21st century administrations and the use of artificial intelligence.

Keywords: Herbert A. Simon, Efficiency, Artificial Intelligence, The Relationship Between Efficiency and Artificial Intelligence.

GİRİŞ

Verimlilik, yönetim bilimi alanında çalışma yapan araştırmacıların dikkate aldığı temel kavramlardan birisi konumundadır. Çünkü en kısa tanımıyla; verimlilik, çıktının girdiye oranına karşılık gelen bir değer olarak bir yönetimin başarılı olduğunu gösteren kabul görmüş bir kıstastır. Başka bir ifade ile bir yönetim, bir birim girdi başına ne kadar çok çıktı elde ediyorsa o nispette verimlilik niteliği kazanmakta ve bu bakımdan başarılı olduğu ifade edilebilmektedir. Dahası verimli olmayan bir yönetimden başarılı olarak bahsedilemeyeceği için başarılı bir yönetim üzerine araştırma yapmak, verimlilik üzerine düşünmeyi zorunlu kılmaktadır.

Verimlilik kavramının bilimsel kökenlerinin, 1727'de Prusya kralı I. F. Wilhelm'in Prusya/Halle Üniversitesi'nde "Ekonomi, Politika ve Kameral-Meseleler" kürsüsünün kurulmasıyla başlayan Kameralizm düşüncesiyle atıldığı söylenebilir (Tribe, 1984:263). Çünkü Kameralizm, "geleceğin devlet görevlilerine öğretilecek bilimlerin" düzenlenmesi anlamında, verimlilik hedefinin ilk kez sistematik bir şekilde araştırmaya tabi olması anlamına gelmektedir. Kameral düşüncenin etkisiyle gelişen ilerleyen süreçte, verimliliğin, "ussal kurallar" çerçevesinde şekillenen bir "büro/daire" içinde çalışan "yasal memurlardan" oluşan "katı ve sistematik bir disiplin ve denetim" sistemi olan "bürokrasi" vasıtasıyla yerine getirilmesi şeklinde bir yönelim oluşmuştur (Weber, 2017:49-51). Bu yönelim, Wilson'un "verimliliği", "yönetimsel çalışmanın amacı" (Wilson, 1887:204-206) olarak sunmasıyla tırmanışa geçmiş ve nihayetinde; verimlilik, F. Taylor'un 1911 tarihli "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" isimli eseri ile yönetim bilimindeki tartışmaların ana konusu haline gelmiştir.

Aynı zamanda yönetim biliminin ortaya çıkması anlamına da gelen 1911 tarihli bu esere göre; yönetimin bilimsel bir yolla ele alınabilmesinin sebebi, verimliliğin, "sistematik yöntem" yoluyla yani "açıkça tanımlanmış ilkelere, kurallara ve kanunlara dayalı gerçek bir bilimsel" tutumla ele alınabilecek yapıda olmasıdır (Taylor, 2016:13). Başka bir ifade ile yönetim çalışmalarının, bilimsel bir temele dayanmasında etkili olan temel kavram, girdi-çıktı ilişkisini konu alması bakımından deneyimlenebilen, tekrarlanabilen ve "ispatlanabilen" bir yapıda olan verimlilik kavramıdır.

1991-sonrasında, verimlilik kavramına olan akademik ilgi, H. Fayol (Fayol, 1916) ve L. Gulick ve L. Urwick (Gulick ve Urwick, 1937) gibi bilim insanlarıyla derinleştikten sonra, E. Mayo ve arkadaşları tarafından (Mayo, 1933) sosyal psikoloji yardımıyla, W.A. Shewart (Shewhart, 1939) ve W.E. Deming (Deming, 1950) tarafından istatistik yardımıyla, J.F. Nash (Nash, 1950) ve J. Von Neumann (Neumann, 1959) tarafından matematik yardımıyla ele alınarak zenginleşmiştir.

İsmi anılan bu araştırmacılardan sonra ise Simon'un çalışmaları ile karşılaşılacaktır. Bu makaleye göre, Simon'un çalışmalarının diğer verimlilik odaklı çalışmalardan farkı, Simon'a 1978 senesinde "Nobel Ekonomi Ödülünü" kazandıracak şekilde verimliliği ele almasıdır. Bu ele alış, verimliliği, 21. yüzyılın temel kavramlarından birisi olan yapay zekâ kavramıyla birlikte yorumlamaktadır (The Nobel Prize, 2022).

Başka bir ifade ile 21. yüzyılda giderek artan oranda tartışma konusu olmakta olan yapay zekâ kavramı, yönetim biliminde ilk kez Simon tarafından verimlilik ilişkisi ile birlikte ele alınmıştır. Dolayısıyla yapay zekâ tartışmalarının yönetsel anlamı hakkında bir inceleme yapılmak istendiğinde, bu tartışmayı, ilk kez ele alan Simon'un bakış açısından yararlanmak yerinde bir çaba olacaktır. Diğer bir ifade ile bu makale, yapay zekânın yönetsel anlamı üzerinde bir tartışma yürütmek amacıyla, yapay zekâ kavramını ilk kez yönetim bilimi alanında ele alan Simon'un eserleri üzerinden, yapay zekânın, verimlilik ile olan ilişkisi hakkında bir incelemede bulunmaktadır.

Bu doğrultuda; bu makalenin bölümleri, Simon'un yönetim düşüncesinin kronolojik gelişimi esas alınarak hazırlanmıştır. Bölüm başlıkları ise Simon'un yönetim düşüncesinin bu gelişimini yansıtacak şekilde Simon'un kullandığı kavramlar üzerinden şekillendirilmiştir. Dolayısıyla; sırasıyla, 'Yönetim ve Verimlilik' başlığı altında; Simon'un yönetim için belirlemiş olduğu başarı kıstasının neden verimlilik olduğu, 'Atasözleri ve Yönetimin Prensipleri' başlığı altında; verimliliğe engel olan yönetim anlayışının kökenleri, 'Karar Alma ve Sınırlı Rasyonellik Başlığı' altında; verimliliğe engel olan yönetsel anlayışın nasıl aşılacağı, 'Ekonomik İnsan ve Yönetsel İnsan' başlığı altında; verimliliğin tahsisine yönelik takınılması önerilen yönetsel tavrın tanımı ve son olarak "Sınırlı Rasyonelliğin Aşılması ve Yapay Zekâ" başlığı altında ise Simon'un verimliliği sağlamaya yönelik olarak ileri sürdüğü nihai öneri olan yapay zekâ hakkındaki görüşleri ele alınacaktır. Diğer bir ifade

ile Simon'un yazın hayatının göstermiş olduğu değişim takip edilmek suretiyle verimlilikten yola çıkarak hangi aşamaları geçtiği ve yapay zekâyâ nasıl ulaştığı yani verimlilik ile yapay zekâ arasında nasıl bir ilişki kurduğu analiz edilmektedir. Böylece verimlilik ve yapay zekâ arasındaki ilişkisi, Simon'un yönetim düşüncesi üzerinden kümülatif bir yöntemle analiz edilmiş olunmaktadır.

Sonuç olarak bu makale, birçok bilimsel alanda incelemeye konu edilmesine rağmen yönetim bilimi alanında oldukça az ilgi görmekte olan yapay zekânın, verimlilik kavramıyla olan güçlü ilişkisini görünür kılarak; yönetim bilimi düşüncesi çerçevesinde gündeme daha fazla gelmesine katkı sunmayı hedeflemektedir. Böylece yapay zekâ ve verimlilik hakkında yürütülen çalışmalar arasında kurulması muhtemel yeni bilimsel köprülere katkı sağlamak beklenmektedir.

1. YÖNETİM VE VERİMLİLİK

Simon, ilk dönem çalışmalarından itibaren verimlilik kavramını çalışmalarının merkezine almış ve bütün yazın hayatı boyunca bu tutumunu korumuştur. Başka bir ifade ile Simon, “bir eylemin nasıl değerlendirilebileceği” sorusunu çalışmalarının temel sorusu olarak belirlemiş ve ilk olarak, “bir değerler veya hedefler sisteminin kurulması”, ikinci olarak ise “verilen durumda bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının belirlenmesi” anlamına gelen, “verimlilik” cevabını vermiştir. Simon'a göre; “bir eylemin değerlendirilmesi”, “eylemin verimliliğinin ölçümüdür” ve dolayısıyla eylemin değeri, eylemin verimliliğidir. Öyleyse çözüme yönelik olarak yapılması gereken, “ölçme ve değerlendirme yöntemlerinin” yardımıyla verimliliği ölçmektir. Böylece eylem hakkında yapılan çıkarımlar, “ütopya kurmak” yerine “rasyonel davranışa” temellendirilmiş olacaktır (Ridley ve Simon, 1938:20-25).

“Eylem” kavramı, Simon'un çalışmalarında, “en geniş anlamıyla, ortak amaçları gerçekleştirmek için işbirliği yapan kişi kümelerinin eylemlerini” yani “yönetimin” eylemini ifade etmektedir. Bu vurgu fark edildiğinde ise “verimlilik” kavramının anlamında netleşme yaşanmaktadır. Diğer bir deyişle; eylem, “taşı götüren iki kişinin nasıl seçildiği, işin başarılmasında işbirliğine nasıl isteklendirildiği, aralarında işin nasıl bölündüğü, kendi belirli işlerinin bütün içindeki yeri ile yapılış biçimini nasıl öğrendikleri, gösterdikleri çabanın başkalarının çabasıyla nasıl uyumlu kılındığı” gibi örneklendirilebilecek olan,

yönetmelik eylemleridir. Bu bakımdan eylemin değerlendirilmesi, yönetim verimliliğinin ölçülmesi demektir. Dolayısıyla verimliliğin, rasyonel davranışla bağlantısı, “geleneksel davranış biçimlerinde egemen olan” ve Simon’un adını “bilmeden yönetim” koyduğu durumdan uzaklaşmak suretiyle kurulabilecektir. Çünkü konu, yönetim olduğunda, eylemler, “karmaşık ve karışık” niteliktedirler ve “geleneksel davranış biçimleri”, “eylemi değerlendirmeye” yetmemektedir. Başka bir ifade ile yönetimin verimliliğini ölçmek için yapılması gereken “rasyonel davranış”, yönetime dair olan tüm eylemlerin “görev ve sorumluluklarının” tanımlanması ve bu eylemlerin, görev ve sorumluluklarının ne kadarının yerine getirildiğinin saptanmasıdır. Yani rasyonel davranış, eylemlerin, “en az çabayla en çok iş başarma” durumu olan “verimliliğinin”, ölçülmesini konu almaktadır (Simon, Smithburg ve Thompson, 1985:1-13).

Diğer bir deyişle Simon, “verimliliği”, J.S. Mill’in “failin kendi en yüksek mutluluğunun değil, bütünün en yüksek miktardaki mutluluğunun ölçüt” alınması anlamına gelecek şekilde tanımladığı “en yüksek düzeyde mutluluk ilkesi” (Mill, 2017: 28-34) tutumuna benzer bir yerden ele almaktadır. Böylece verimliliği, “yönetimin” konusu olarak belirlemektedir. Başka bir ifade ile Simon’a göre; “bireyler”, yönetmelik bir bağ olmaksızın “kendi kendine yeterli değildir” ve dolayısıyla “eylemin” yönetimsel olmayan bir gerçekliği yoktur. Dahası örneğin; “belirli bir yerel toplulukça kurulan yardım dernekleri” dahi, daha kapsamlı bir verimlilik ölçüsünün söz konusu olduğu “yurt ölçüsünün” gerekli olduğu durumlarda, “sorunların çözümünde verimli olamamaktadırlar” (Simon ve et al. 1985:11).

Diğer taraftan; Simonun merkezileştirmede bazı sakıncalar olduğunu kabul ettiğini de vurgulamak gerekmektedir. Yani Simon’un kurduğu verimlilik ve yönetim ilişkisi, “karar almada geç kalma, haberleşme kanallarının tıkanması ve yüksek kademe yöneticisinin dikkatinin ana sorunlardan günlük ayrıntılara dönmesi gibi hususlar” dolayısıyla bir “merkezileşme” savunusu değildir (Özer, 2016:171). Ona göre; verimlilik ile yönetim arasında zorunlu olarak bir ilişkinin var olduğuna dayanan savununun merkezileşme savunusundan farkı, “sahiplik ve yönetim arasındaki artan ayrışma” ile alakalıdır. Başka bir ifade ile verimlilik, ancak bir yönetim söz konusu olduğunda mümkün olacak olan “yöneticilerin motivasyonu” ortaya çıkabilecek bir durumdur ve aksi durum olan “bireysel kâr

maksimizasyonları", verimliliği sağlayacak "yeterlilikten" yoksun bir karakterdedir (Simon, 1959:256). Çünkü Simon'a göre; "yönetim değerlendirildiğinde", aynı zamanda "bireylerin kendilerine açık bulunan çeşitli eylem yolları arasında yaptıkları seçimlerin uygunluğu" yani bireylerin verimliliği de ölçülmektedir. Oysa aksine; eylemlerin verimliliğini bireysel olarak ölçmek, Simon'un tanımladığı anlamda verimliliği ölçmek anlamına gelmemektedir (Simon, et al. 1985:387).

Özetle; Simon'a göre; verimlilik ve yönetim birbirlerini tamamlayan ve anlamlı kılan iki kavramdır. Verimlilik, yönetsel bir eylemle sahip olunabilecek bir nitelikken, yönetim verimlilik ölçütü bakımından "ölçülebilir" bir eylemsel tanım kazanarak bilimin konusu olabilmektedir. Öyleyse açıktır ki; Simon'a göre; bir yönetimin başarısının değerlendirilmesi, onun eylemlerinin verimli olup olmadığının ölçülmesi anlamına gelmektedir.

2. ATASÖZLERİ VE YÖNETİMİN PRENSİPLERİ

Verimlilik ve yönetim kavramları arasında kurulan zorunlu bağdan bahsettikten sonra Simon'un üzerinde durduğu ikinci tartışma, verimliliğe yönelik oluşturulan yönetsel savlar noktasındadır. Yönetim bilimini meşgul eden bu problem, verimli bir yönetimi oluşturmaya yönelik şekillenmiş bu savların birbirleriyle çelişmesine rağmen bir bütün halinde ve bir arada ele alınmasıdır. Simon'un "yönetimde atasözleri" şeklinde nitelediği bu savlar, "acele işe şeytan karışır" ve "sona kalan dona kalır" gibi atasözlerinde görülebileceği gibi "hep çift çift ortaya çıkmaktadırlar". Başka bir ifade ile Simon'a göre; "yönetim teorisini meydana getiren hikmetlerin çoğunda, maalesef atasözlerindeki bu kusurun aynısını bulmak mümkündür. Hemen hemen her prensip için aynı derecede doğru görülecek ve kabul edilebilecek bir zıt prensip koymak imkânı vardır" (Simon,1956a:85).

Öyle ki örneğin; hem "bir grubun içinde uzmanlaşmaya doğru ilerlendiğinde, hem grup içindeki çalışanlar belli bir yetki hiyerarşisi halinde sıralandığında, hem hiyerarşi içindeki herhangi bir noktada, kontrol çevresi küçültüldüğünde hem de çalışanlar, kontrol maksadıyla amaca, faaliyet şekline, iş sahiplerine veya yere göre gruplara ayrıldığında" yönetsel verimliliğin artacağı ileri sürülmektedir. Oysa Simon'a göre; "komuta birliğine" dayanan ikinci prensip, birinci prensip olan "uzmanlaşma prensibiyle uyumlayan" bir yapıdadır.

Örneğin; “komuta birliği” prensibiyle hareket etmek manasında; “itfaiyeci, yangını söndürmek için hortum mu yoksa söndürme aleti mi kullanacağını kendi başına kararlaştırılmadığında”; yani amirleri onun yerine karar verdiklerinde, “uzmanlaşmanın” bir manası kalmamaktadır. Benzer şekilde; “kontrol çevresine” dayanan üçüncü prensip ile hareket edilecek olunursa; “doğrudan doğruya bir amire bağlı olan ast sayısı sınırlanacaktır”. Bu durumda ise “çalışanların, kontrol maksadıyla amaca, faaliyet şekline, iş sahiplerine veya yere göre gruplara ayrılmasını” öneren dördüncü prensip ile çelişkiler oluşmaktadır. Yine örneğin; “memurları arasında karışık bağlantılar bulunan büyük bir yönetimde, kontrol çevresinin dar tutulması, eninde sonunda kırtasiyecilik doğurmaktadır.” Çelişki örneklerini çoğaltmanın mümkün olduğunu belirtmekle birlikte kısacası; yönetim prensipleri, Simon’a göre; birbiriyle çelişen “atasözü” benzeri bir yapıya sahip olmak bakımından “verimlilik” adına hiçbir konuyu “aydınlatmamaktadır” (Simon,1956a:86-93).

Simon’un bu tartışmayı yürütmesinin ve verimlilik hakkındaki çelişkileri “atasözü” kavramıyla kavramsallaştırmasının asıl sebebi, verimlilik hakkında yürütülen tartışmaların temelinde, tıpkı “atasözlerinde olduğu gibi “hangisini uygulamanın doğru olacağını gösteren bir esasın olmaması” yatmaktadır. Başka bir deyişle verimlilik, temel prensip olarak değil “atasözlerini” ispatlamak için kullanılan ikincil bir prensip olarak ele alınmaktadır. Dolayısıyla Simon’a göre; “yönetimin gerçek meselesi, her ne pahasına olursa olsun örneğin uzmanlaşmaya gitmek değil, yönetsel verimliliğe götürecek bir şekilde ve böyle bir esasa göre uzmanlaşmaya gitmektir” (Simon,1956a: 87).

Özetle; Simon’un vardığı sonuç, “hiçbir prensibin, yönetim teorisyenine rehberlik edecek kadar önemli olmadığıdır”. Yönetim bilimi teorisinde, “kıstasın, geniş kapsamlı bir verimlilik kıstası olduğu” bir tavır kabul edilmeli ve “yönetim prensipleri”, “doğru karar alma kabiliyetine” etki eden “sınırlılıklarla” ilgilenmeyi görev edinmelidir. Öyleyse yönetim prensiplerinden bahsedilecek ise bu prensipler, “en az çabayla en çok iş başarma” anlamına gelen “verimliliği” sağlayacak “iş görme ve doğru karar alma kabiliyetine” dair prensipler olmalıdır (Simon,1956a:101-104).

3. KARAR ALMA VE SINIRLI RASYONELLİK

Simon'a göre; "karar", "alternatiflerden birinin seçilmesi işlemidir". Bu bakımdan yönetsel kararın, "doğru" niteliği kazanıp kazanmadığı hakkında konuşulabilmesi için "insanın sosyal davranışının rasyonel ve rasyonel olmayan yönleri arasındaki sınırının" dikkate alınması gerekmektedir. Başka bir ifade ile "doğru karar alma", "rasyonel karar almadır". Dolayısıyla; "rasyonelliğin" ne anlama geldiğinden bahsederek tartışma derinleştirilmelidir. Simon'a göre; rasyonel karar alma için gereken ilk şey, "her bir kararın takip edeceği sonuçların bilgisinin her zaman parçalı olduğu, sonuçlar gelecekte var olacağı için sadece kusurlu bir şekilde tahmin edilebildiği ve tüm olası alternatiflerin sadece birkaçının hesaba katıldığı" yani "davranışının rasyonel ve rasyonel olmayan yönlerinin" var olduğunun kabul edilmesidir. Başka bir ifade ile rasyonel karar alma, rasyonel olmayan karar alma potansiyelinin farkında olan bir karar almadır. İşte "sınırlı rasyonellik" kavramı, tam olarak bu durumu ifade etmek için Simon tarafından kavramsallaştırılmaktadır (Simon, 1976: xxxviii, 67, 81).

Bu açıdan bakıldığında; rasyonel karar almanın tanımı şu şekilde oluşmaktadır: Rasyonel karar alma, tüm stratejilerin değil tespit edilebilecek olan tüm alternatif stratejilerin listelenmesi, bu stratejilerin her birini takip eden tüm sonuçların değil, tespit edilebilecek olan tüm sonuçların belirlenmesi ve bu sonuç kümelerinin arasından seçim yapılması durumudur. Simon'un ifade ettiği rasyonel karar alma durumuna bir örnek vermek gerekirse; "satış sözleşmesi ile iş sözleşmesi arasında bir ayrıma" giderek bu ikisi arasında karar alma durumunda "rasyonel olarak hangi sınırların getirileceğinin" cevabını vermeye çalıştığı çalışma incelenebilir. Bu eserde Simon, iki sözleşme türünden hangisinin rasyonel olacağı sorusunu sorarak; tespit ettiği iki alternatif kararı detaylandırmak suretiyle bu iki kararın tespit ettiği sonuçlarını belirlemekte ve rasyonel karar alma durumuna bir örnek sunmaktadır (Simon, 1951: 293).

"Sınırlı rasyonellik" tartışmasındaki kırılma noktası ise "rasyonel karar almayı" mümkün kılan şeyin ne olduğu sorusudur. Simon'a göre; "rasyonel karar almayı" mümkün kılan şey, "merkezi sinir sistemi" olarak adlandırılabilen olan "birden fazla ihtiyaçla donatılmış bir organizmaya hizmet etmesi ve öngörülemeyen tehdit ve fırsatlar sunan bir ortamda yaşaması gereken bir seri bilgi işlemcisidir". Dolayısıyla "rasyonel karar almayı" ve "verimliliği" mümkün

kılan şey, yönetimin biyolojik varlıklar gibi bir merkezi sinir sistemine sahip olmasıdır. Yönetimin merkezi sinir sisteminin sınırları, yönetimin rasyonelliğinin sınırlarını belirlemektedir (Simon, 1967: 29).

Simmel'in dediği gibi; nasıl ki; insan, "her bir düşünce ve duyguyu bilmediği" için "hiçbir zaman başka birini tam olarak tanıyamamakta", bunun yerine "özel bakış açısının görmesine izin verdiği orana bağlı olarak" "gözlemlediği parçaları kullanarak kişisel bir bütün oluşturmaktadır" (Simmel, 2016:6). Simon'a göre de, benzer şekilde; "rasyonellik", "yalnızca organizmanın değil çevrenin yapısının özelliklerine de bağlı olarak" şekillenen "uygun olan basitleştirmelerdir" (Simon, 1956b:130). Dolayısıyla "sınırlı rasyonelliğin" ve yönetsel verimlilik probleminin temel meselesi, "merkezi sinir sisteminin" çevresine bağlı olarak şekillenecek olan "sınırlılıklarıdır". Karar almaya konu olan alternatifler, "merkezi sinir sisteminin" sınırlılığı dâhilinde tespit edilmekte ve değerlendirilmektedir. Alternatiflerin sayısı arttıkça ve yönetimin merkezi sinir sisteminin, bu 'alternatifleri' tespit etme oranı düştükçe, alınan kararın rasyonelliği ve yönetimin verimliliği olumsuz etkilenmektedir.

Simon'a göre; "insan rasyonalitesine sınır tanınmasaydı, her zaman mevcut olanlardan, hedeflerimizin en eksiksiz başarısına yol açacak olan alternatifi seçmek" şeklinde "yönetim teorisini manasız kılacak tek bir kaideden bahsedileceği" için "karar almayı" ve yönetim bilimini var eden bu "sınırlılıklardır". Ancak öte yandan verimlilik de bu sınırları aşmaktan geçmektedir. Bu bakımdan "sınırlı rasyonelliğin" varlığı dolayısıyla yönetimin yapması gereken, "insan rasyonalitesine pratik sınırlar" çizmektir. Bunun anlamı ise "bireylerin kararlarının alındığı örgütsel çevreye bağlı olarak" yönetimin yeniden "tasarlanmasıdır". Başka bir ifade ile Simon'a göre; bir yönetim verimli olabilmek için, kendisini "merkezi bir sinir sistemi" olarak görmeli yani "rasyonel" ve "rasyonel olmayan" taraflarının olduğunu kabul ederek kendine "tatmin edici" bir rasyonel karar ettiği yani verimlilik sınırı, koymalıdır (Simon, 1976:240-241).

Simon'un "tatmin olmaya" dair görüşlerini ifade etmek için oluşturduğu "ekonomik insan" ve "yönetsel insan" ayrımı, tam olarak bu tartışmanın netlik kazanması için oluşturulmuş bir kategori olarak sıradaki bölümde ele alınmaktadır. Bu kategori vasıtasıyla; Simon'un düşüncesinde, bir yönetimin merkezi sinir sisteminin, "rasyonel karar almak" suretiyle "verimli" olmasına sebep olacak olan "tatmin olma" durumunun ne anlama geldiği ifade edilmektedir.

4. EKONOMİK İNSAN VE YÖNETSEL İNSAN

Simon'a göre; "ekonomik insan", "maksimize eden" yani "elindekiler arasından en iyi alternatifi seçen" bir "rasyonellik" kabulünü ifade ederken; "yönetmel insan" ise "tatmin olan" yani alternatifler arasından "yeterince iyi bir eylem çizgisi arayan" diğel rasyonellik tanımını ifade etmektedir. Bu ikisi arasındaki farkı oluşturan "rasyonelliğel" dair fark ise "sınırlılık" kabulüdür. Diğel bir deyişle; "ekonomik insan", tam bir rasyonelliğel sahip olunabileceğel kabulüyle "tüm karmaşıklığı içinde gerçek dünya ile ilgilenirken", aksine "yönetmel insan" ise rasyonelliğelinin "sınırları" olduğunu kabul etmesi bakımından "algıladığı dünya" ile ilgilenen ve böylece "kafa karışıklığının giderilmesine yönelik olarak gerçek dünyanın basit ve sadeleştirilmiş bir modeline" ulaşmaya çalışmaktadır. Diğel bir ifade ile Simon'un ele aldığı iki rasyonellik kabulü arasındaki esas fark, "yönetmel insanın", "seçimlerini, sadece en alakalı ve önemli olarak kabul ettiğı birkaç faktörü hesaba kattığı durumun basit bir resmini kullanarak yapmasında" yatmaktadır (Simon, 1976:xxix-xxx). Dolayısıyla yönetmel insan, "şimdiye kadarki en iyi olan alternatifi seçmek" için gerekli olan "belirli bir süre denedikten sonra seçimi sonlandırma" anlamına gelen "sabırsızlık" ve "cayma" davranışlarını taşımaktadır (Simon, 1967:32).

Bu bakımdan yönetmel insan, "dikkati" kısıtlı bir kaynak olarak ele alan ve "dikkat yönetimi" uygulayan bir yönetimi çözüm olarak sunan bir yapıdadır. Başka bir ifade ile insanın "sınırlı rasyonelliğelinin" farkında olan yönetimler, "işlenecek kararların sayısını sınırlandırmak" anlamında, "daha fazla bilginin daha iyi" olduğu düşüncesini terk ederek, "yeterince iyiye" ulaşmayı sağlayacak olan yeterli bilgiye ulaşmayı, hedef olarak belirlemektedir (Simon, 1973:270-271). Örneğın; Simon'a göre; yönetimin siyasetle ilgilenmemesi bu yönde atılacak önemli bir adım olacaktır. Çünkü Simon'a göre; siyaset, yönetime "verimliliğı" sağlamak bakımından hiçbir anlam ifade etmeyen "değerler" yükleyerek "dikkat yönetimini" zorlaştırmaktadır. Simon'un örneklendirmesi şöyledir; bir işçi için karar alma alternatiflerinin konusu olan "çim biçme, dikim, yol bakım çalışmaları, temizlik işleri" gibi işler, normal şartlar altında; "bütçeler, iş yöntemleri, birim maliyetleri" gibi verimlilik ölçeklerini "dikkate alırken"; siyaset devreye girdiğinde; "yasama, toplumun görüşü ve rekreasyon kullanım değeri standartları" gibi ek "dikkat" unsurlarını yönetimin konusu haline getirmektedir. Bu yeni durumda ise yönetim,

verimliliğe ulaşmak için harcayacağı “dikkatini”, verimliliğin konusu olmayan “değerler” hakkında harcayacağından “verimlilik”, olumsuz etkilenmektedir (Simon, 1976:198).

Öyleyse Simon’un rasyonel karar almanın sınırlılığı dâhilinde önerdiği “dikkat yönetimi”, ilk adım olarak “dikkatin sınırlılığını” verimli kullanmaya dairdir. Yönetimin verimlilikle ilgili olmayan konulardan arındırılmasını önermektedir. Öte yandan özellikle refah devleti uygulamalarının yükselmesi sonucu 1970’ler ile birlikte daha da karmaşık hale gelen; kapsamı büyük işlerin verimli olarak yerine getirilmesi, birinci önerinin uygulanması durumunda dahi, verimliliğin söz konusu olamayabileceğini görünür kılmıştır. Dolayısıyla birinci öneri, yeterli bir çözüm sunmamaktadır.

İkinci öneri, bu yüzden birinci öneriden farklı olarak; “verimliliğin” konusu olmayan şeyleri, yönetimin konusu olmaktan çıkarmaktan öte; “verimliliğin” konusu olan unsurların daha az “dikkatle” üstesinden gelinebilmesine dairdir. Başka bir ifade ile ikinci öneri, yönetsel işlerin daha az “dikkatle” yapılmasının yollarını aramak hakkındadır. Simon’un yönetim teorisinin verimliliği arttırmaya dair nihai önerisini oluşturan “yapay zekâ”, tam olarak bu öneriye karşılık gelmektedir. Diğer bir deyişle; bu makalenin son bölümünde ele alınan yapay zekâ tartışması, insanın sınırlı rasyonelliğini kabul eden “yönetsel insan” görüşünün bir sonucu olarak; yönetimin “dikkatine” konu olan yönetsel alanları, daha az “dikkatle” yönetmesine yardımcı olacak ‘araçları’ ifade etmektedir. Bu manada ise Simon’un, verimliliğin artmasına yönelik olarak şekillendirdiği nihai yönetsel önerisini konu edinmektedir.

5. SINIRLI RASYONELLİĞİN AŞILMASI VE YAPAY ZEKÂ

“Yapay zekâ”, “sınırlı rasyonelliğin” varlığı dolayısıyla gerekli olan “dikkat yönetiminin” verimlilik potansiyelini yükseltmeye yönelik olarak tasarlanmış insan-dışı “karar alma araçlarını” ifade etmek için kullanılan genel bir ifadedir (Simon, 1962:10). “Yönetsel insan”, yapay zekâ araçlarını kullanarak daha çok “dikkat” gerektiren yönetsel işleri, daha az “dikkat” ile yerine getirebilecek; tatmin olacağı “yeterli verimliliği” saptayabilecek ve verimliliğe ulaşabilecektir.

Simon’un “yöneticilerin bir şirketi görüş tarzlarını” saptamak için yaptığı anket çalışmasından yola çıkarak tartışma derinleştirilecek olunur ise; bu ankette,

satışta 6, imalatla 5, muhasebede 4 ve çeşitli konularda 8 olmak üzere Castengo Çelik Şirketinde çalışan toplam 23 yöneticiden oluşan bir gruba, yönetimin “en önemli probleminin” ne olduğu sorulmuştur. Alınan cevaplar ışığında, şirketin başına geçecek yeni müdürün, ilk olarak ele alması lazım gelen problemin ve verimliliğin yöneleceği karar alma konularının saptanması amaçlanmıştır. Araştırmanın ulaştığı sonuca göre; yöneticiler, yönetimin problemini açıklarken; kendi “hususî şubelerinin hedef ve faaliyetleriyle” münasebeti olan yönleri üzerinde durmakta; yönetimin verimliliğini arttırmaya yönelik önerilerini de bu itibarla şekillendirmektedirler. Araştırmanın ayrıntılı neticesi, aşağıdaki tabloda gösterilmektedir (Krech, Crutchfield ve Ballachey, 1970:33-34).

Tablo 1. Yöneticilerin Bir Şirketi Görüş Tarzları

	Önemli Olarak Verilen Problemlerin Sayısı	Satış	Yönetimin Daha Sağlıklı Bir Hale Gelebilmesi	İnsani İlişkiler
Satış	6	5	1	0
İmalat	5	1	4	0
Muhasebe	4	3	0	0
Çeşitli	8	1	3	3
Toplam	23	10	8	3

Diğer bir deyişle; Simon’a göre; “dikkat yönetiminin” yapay zekâ ile aşmayı umduğu sınırlılık, temel olarak yöneticilerin yönetime dair “görüş tarzları” hakkındadır. Yöneticiler, yalnızca yetkili oldukları şube hakkında değil bütün olarak yönetime dair bir “dikkat” geliştirmeli ve verimliliği de şube verimliliği değil yönetim verimliliği olarak ele almalıdır. İşte yapay zekâ, bu “amaca” yönelik olarak kullanılacak olan tüm “karar alma araçlarına” verilen isimdir. Yöneticiler, bu “yapay” katkı ile “zekâlarını” yani “rasyonel karar alma” oranlarını arttırabileceklerdir (Simon, 1962:10).

Simon'a göre; yapay kavramı, "doğal yerine insan yapımı olan" anlamına gelecek şekilde kullanılan genel bir kavramdır. Bu bakımdan yapay zekâ tartışması, "üretimine ilişkin ilk kanıtların 2,5 milyon yıl öncesine ait" olduğu "alet" tartışmalarının son ürünü konumundadır (Hariri, 2015:23). Ancak öte yandan Simon'un bir aracı, "yapay zekâ" olarak nitelemesinin temelinde, "matematik modelleme" (Simon, 1968) yapması ve dolayısıyla "bilimsel" (Simon, 1969) olarak bilgiyi işlemesi yatmaktadır. Bu bakımdan; yapay zekâ fikrinin ilk örneklerine, I. Asimov (1950), P. Morrison ve E. Morrison (1961) ve J. Cohen (1966) gibi öncül yazarların eserlerinde, bilim-kurgusal bir boyutta rastlanabilir (McCorduck, Minsky, Selfridge ve Simon, 1977:4). Ancak yapay zekânın "ekonomik aktörlerin prosedürel rasyonalitesini artırarak daha iyi kararlar almalarına yardımcı olma" manasında "sınırlı rasyonalitemize yönelik bir çözüm" olarak sunulması yani yapay zekânın verimlilik ile ilişkili olarak ele alınması, ilk kez Simon ile olmuştur (Simon, 2019:49).

Kısacası; yapay zekâ, diğer yönetim araçlarından farklı olarak, "bilgileri otomatik olarak seçen ve filtreleyen süreçler" oluşturarak "bilgiyi sadece depolamamakta", bu bilgileri kullanarak "problem çözme, çözümleri değerlendirme ve karar alma becerisine sahip olan analitik ve sentetik modeller" sunmaktadır (Simon, 1973:274). Böylece yapay zekâ, insan davranışı ve diğer yönetim araçlarının "nicilikle" olan ilişkisine "nitelik" kazandırmaktadır. Bilgiler, birbiriyle ilişkilendirilmekte ve bilgilere yönetsel verimlilik bakımından anlam kazandırılmaktadır (Simon, 1967:29).

Öte yandan Simon'un yapay zekâyı "araç" ve "amaç" ayırımına gitmek suretiyle açıklaması ise yapay zekânın kullanım alanlarının kapsamın anlaşılması noktasında yardımcı olabilecektir. Simon'a göre; "araç" ve "amaç" ayrımı odağında düşünmek, verimliliği, nihai "amaç" olarak belirlemektedir. Diğer bir ifade ile verimliliğe kıyasla diğer tüm yönetsel eylemler, "araç" mahiyetindedir. Bu bakımdan yapay zekâ, tüm yönetsel eylemlerde kullanılması önerilen "araçların" genel adıdır. Simon'un "saat" örneği üzerinden ifade edilecek olunur ise; yapay zekâ, "bir saatin zamanı anlatması" hedefine ulaşmak bakımından, "dişlilerdeki düzenlemelerden" tutun da "bir ağırlık veya sarkaç üzerinde çalışan yayların" işleyişine veya "yer çekimi kuvvetlerinin uygulanmasına" kadar tüm işlerde kullanılması önerilen bir araçtır. Çünkü yapay zekâ, diğer yönetim araçlarından

farklı olarak “kullanılacak” bağlama göre şekillendirilebilmektedir. Başka bir ifade ile yapay zekâ, Simon'un “fiziksel sembol sistemi” adını verdiği bir niteliğe sahiptir ve bu nitelik (Simon, 1969:8) “iç ortam ve dış ortamı” uyumlu hale getirebilen bir “ara yüz” görevi görerek yapay zekânın yönetsel işlere göre uyarlanabilmesini sağlamaktadır. (Simon, 1969:9). Diğer bir deyişle; fiziksel sembol sistemi” ifadesi, “genel akıllı eylem için gerekli ve yeterli araçlara sahip olunması” anlamında; yapay zekânın, “herhangi bir gerçek durumda, davranışını, sistemin amaçlarına uygun” olarak “çevrenin taleplerine uyarlayabildiğini” ifade etmektedir (Newell ve Simon, 1976:116). Dolayısıyla yönetimler, ilişkili oldukları iş alanın belirlemiş olduğu verimlilik ölçütlerine uygun olarak yapay zekâlar ‘tasarlayabileceklerdir’.

Bunun anlamı ise yönetsel işlemler bakımından, yapay zekânın, insan zekâsıyla aynı kategoride yer almasıdır. Diğer bir ifade ile yapay zekâ, diğer tüm “araçlardan” farklı olarak “düşünme”, “kavrama” ve “anlama” gibi işlevleri yerine getirmek bakımından, insan zekâsı ile aynı kategoride yer almaktadır (Simon, 1977:1071). Çünkü insan zekâsına atfedildiği gibi yapay zekâ da, “uyum sağlama”, “öğrenme” ve “evrim” (Simon, 1980a) yollarıyla “problem çözmeye” yönelik olarak (Simon, 1980b; Simon, Dantzig, Hogarth, Plott, Raiffa, Schelling, Shepsle, Thaler, Tversky ve Winter, 1987; Simon, 1985) “bilimsel keşiflerde” (Simon, 1979) bulunabilecek; kısacası, “bir insanın yapabildiği her işi yapabilecek yetenekte olabilecektir” (Kaku, 2016:88).

Sonuç olarak söylenebilir ki; yapay zekâ, Simon’a göre; “bilginin kökenini” araştırmak (Kelly ve Simon, 1990) ve “davranışın açıklamasını” (Simon, 1992) yapmaya çalışmak bakımından “insan zekâsını incelemek” (Simon, 1981) suretiyle zeki olmanın ne anlama geldiğine dair veri sunacak ve hatta insanın “zeki olmasının gerekip gerekmediği” (Simon, 1986) gibi temel bir tartışma ile “yönetim biliminde” önemli dönüm noktaları açabilecek bir potansiyele sahiptir (Simon, 1987). Dahası Simon’a göre yapay zekâ, “hem yapay hem de doğal dünyayı anlamaya” (Simon, 2020) yarayacak önemli bir husus olarak; “her zaman giderek daha karmaşık bir hal alan insan görevlerini araştırarak ve nasıl yapabildiğini gösterecek” olan bilinen tek yoldur (Simon, Bibel, Bundy, Berliner, Feigenbaum, Buchanan ve McCarthy, 2000). Bu bakımdan kuşku yoktur ki yapay zekâ, verimliliği arttırmaya dairedir ve elbette yönetimin bir konusudur. Yapay zekâ yoluyla yönetimler, “dikkat yönetimlerini” gerçekleştirmek suretiyle “sınırlı

rasyonelliklerini” aşarak verimliliklerini arttırabileceklerdir. Daha net bir ifadeyle Simon’un önerisine göre; yönetsel işlerin giderek daha da fazla karmaşılaştığı bir dünyada, verimliliği arttıracak olan yegâne şey, yapay zekâ uygulamalarının yönetime dâhil edilmesidir. Dolayısıyla Simon’a göre bir yönetim, yapay zekâ araçlarına sahip olduğu oranda verimli olabilecektir.

SONUÇ

Verimlilik, bir yönetimin başarılı olarak nitelenmesi için seçilen kavramların başında gelmektedir. Yapay zekâ ise verimliliği sağlamaya yönelik olarak 21. yüzyılda önerilen araçlardan birisi konumundadır. Bu iki kavramın aralarındaki ilişkiyi konu alan yönetim bilimi alanındaki çalışmalar incelendiğinde ise Herbert A. Simon ismi göze çarpmaktadır.

Simon, verimliliğin sağlanabilmesinin önündeki engel olarak “sınırlı rasyonelliği” belirlemekte ve çözüm olarak ise ilk olarak bu sınırlılığın kabul edilmesini ikinci olarak ise bu sınırlılığın aşmak bakımından “dikkat yönetimi” yapılmasını önermektedir. Simon’a göre; “dikkat yönetiminin” sağlanabilmesi için ise yapay zekânın yönetimde kullanılması gerekmektedir. Dolayısıyla bu çalışmaya göre; verimlilik tartışması, bir bakıma yapay zekâ tartışmasıdır.

Yapay zekâ uygulamalarının geldiği nokta göz önüne alındığında, Simon’un verimlilik ve yapay zekâ arasındaki ilişkiyi konu alan bu savının, taşıdığı önem daha da artmıştır. Örneğin; bir yapay zekâ olan Deep Blue’nun Dünya Satranç Şampiyonu Kasparov’u yenmesi (Chessgames, 2022), Simon’a göre yapay zekânın, verimlilik ile olan ilişkisi yorumlandığında, teorik bir zemin kazanmaktadır. Çünkü “her üç dakikada/bir hamle süresinde 1010 pozisyon” hesaplayan Deep Blue, “üstün hesaplama güçlerini kullanarak” alternatifler arasından en başarılı kararı almak suretiyle Kasparov’u yenmiştir (Simon ve Munakata, 1997: 23-25).

Bu bakımdan yapay zekâ ve verimlilik ilişkisini gösteren örnekler, elbette çoğaltılabilir. Libratus isimli yapay zekânın poker isimli kart oyununda en başarılı oyuncuları yenmesi (Brown, Sandholm, ve Machine, 2017), Deepmind isimli yapay zekânın, sanal oyunların oynanışlarını öğrenmesi (Heinrich, Lanctot ve Silver, 2015), Sofia isimli yapay zekânın “yaratıcılık, empati ve şefkat” gibi insani davranış belirleyicilere sahip olması (Hansonrobotics, 2022), RoboBee isimli robotların sahip oldukları yapay zekâ sayesinde “tarımda” döllenmeye yardımcı

olması ("Harvard", 2018) ve Da Vinci isimli robot sisteminin sahip olduğu yapay zekâ ile ameliyat, röntgen tahlili ve teşhis koyma gibi sağlık işlerinin, verimliliğini artırması, bu örneklerden başlıcalarıdır ("Davincisurgery", 2018). Dolayısıyla kısacası, günümüzde yönetim ve vatandaş/müşteri ilişkilerinin verimli bir hale getirilmesine yönelik olarak geliştirilmiş olan telekomünikasyon (Muller, Magill, Prosser, ve Smith, 1993), bilgi teknolojileri (Jakšič ve Marinč, 2019), havacılık (Lary, 2010), ulaşım (Sadek, 2007), finans (Hilpisch 2020), güvenlik (Radulov, 2019), eğitim (Chen, Chen ve Lin, 2020) ve sağlık (Matheny, Whicher, ve Israni, 2020) gibi birçok alanda kullanılmakta olan yapay zekâ uygulamalarına rastlamak mümkündür. Yapay zekâ, hayatın tüm alanlarını kapsayacak şekilde verimliliğin sağlanması noktasında yönetimlerin kullanımını arttırdığı bir araç konumundadır. Yönetimler, verimliliklerini arttırmaya yönelik olarak; yapay zekâ uygulamalarına olan ilgilerini her geçen gün arttırmaktadırlar. Başka bir ifade ile Simon'un başlatmış olduğu verimlilik ve yapay zekâ arasındaki ilişkiye dair tartışma, artan hızla gelişmekte ve yapay zekâ uygulamalarının verimliliğe yönelik başarılarından yola çıkarak şu söylenebilir; tarih, Simon'ı doğrular nitelikte ilerlemektedir. Verimlilik ile yapay zekâ arasında doğrusal ve tamamlayıcı bir ilişki söz konusudur.

Diğer taraftan mevcut örneklerin Simon'un yapay zekâ tanımı ile uyumlu olmadığını ifade eden eleştirel bir okuma yapmakta mümkündür. Örneğin; M. Kaku'ya göre; "ölümcül bir doğrulukla teröristleri hedef alan Predator isimli insansız hava aracı" yapay zekâ olarak adlandırılmasına rağmen, "elinde kumanda kolu olan bir insan tarafından kontrol edilmekte; ateş emrini Predator değil, insan vermektedir". Benzer şeyler, "kendi kendini süren arabalar" için de söylenebilir. "Kendi kendini süren arabalar, ufkü tararken ya da direksiyonu çevirirken bağımsız kararlar vermemekte; hafızalarında depolanmış bir GPS haritasını takip etmektedirler" (Kaku, 2016:84-85). Yani literatürde, yapay zekâ olarak nitelenmesine rağmen "rasyonel karar alma" niteliğine sahip olmamak bakımından Simon'un yapay zekâ tanımına uymayan örneklere de rastlamak mümkündür.

Hatta Baudrillard'ın dediği şekilde; "insanların zeki makineler yaratmak hayalini kurmaları, gizliden gizliye kendi zekâlarından umudu kesmiş" olmaları suretiyle "aslında bilme sorumluluğundan kendini kurtarmak" istemelerinin bir yansıması şeklinde verimlilikle çelişir bir yapıda da ele alınabilir (Baudrillard,

2012: 116). Bu savı destekleyecek şekilde ise “kuantum işlemcili bir yapay zekâ olan BlueHorn’un kendisine yöneltilen komutları çalıştırmayı reddetmesi” örnek gösterilebilir ve yapay zekânın aslında verimliliğin aksine hareket edecek bir olgu olduğu ileri sürülebilir (“Kırpice”, 2018).

Verimlilik ve yapay zekâ arasındaki ilişkiye dair tüm bu tartışmalar literatürde mevcuttur. Fakat tüm bu tartışmalardan öte Simon’un ele alışı, bu tartışmaların anlaşılması için oldukça kritiktir. Çünkü insanın “hesaplama ve öngörme kabiliyeti” açısından “rasyonelliğinin sınırlı” olduğu ortadadır. Bu bakımdan “insan rasyonelliği-çabası, en iyi ihtimalle, ima edilen küresel rasyonalite türüne son derece kaba ve basitleştirilmiş bir yaklaşım” konumundadır (Simon, 1955:101). Dolayısıyla verimliliğin artırılması anlamında yönetsel sorunların “fark edilmesi ve tanımlanması”; çözüme giden seçeneklerin “bulunması ve değerlendirmesi” ve “en uygun seçeneğin seçilmesi ve uygulanması” isteniyorsa; insan-dışı yani yapay yollara başvurmak gerekmektedir. Diğer bir deyişle; verimliliği arttırmaya yönelik olarak “dışsal” bir yardım almak manasında “yapay zekâdan” faydalanmak, Simon’a göre; rasyonel bir karardır (Özer, 2016: 182-183).

Son söz olarak ifade edilecek olunursa; bu makale, yapay zekânın yönetim bilimi ile olan bağının aslen verimlilikle olan bir bağ olduğunu ifade etmektedir. Bu bakımdan bu ilişkinin anlaşılabilmesi noktasında, bu tartışmayı ilk kez gündeme getiren isim olan Simon’un çalışmalarının incelenmesinin yardımcı olabileceğini ileri sürmektedir. Çünkü Simon’un dediği gibi; “yapay zekâ, yönetim bilimi ile yakın ilişki içinde doğmuş” olmasına rağmen mühendislik alanına hapsedilmek bakımından “ondan ayrı büyümüş” olması yüzünden, temelsiz tartışmalara konu olmaktadır. Dolayısıyla yapay zekâ tartışmalarına temel kazandırılmak isteniyorsa, yapay zekânın verimlilik ile olan bağı hatırlanmalıdır (Simon, 1991:128). Bu tavır takınıldığında, “yapay zekânın” verimliliğe yapacağı katkı potansiyeli ortaya çıkabilecek ve yönetim biliminde, verimliliğin sınırları hakkında, yeni ufuklar açılacaktır.

KAYNAKÇA

- Asimov, I. (1950). *I robot*. Gnome Press.
- Baudrillard, J. (2012). İmkânsız takas. (A. Sönmezay, Çev.). Ayrıntı Yayınları.
- Brown, N., Sandholm, T. ve Machine, S. (2017). Libratus: The superhuman AI for no-limit poker. In *IJCAI* (pp. 5226-5228).
- Chen, L., Chen, P. ve Lin, Z. (2020). Artificial intelligence in education: A review. *IEEE Access*, 8, 75264-75278.
- Chessgames. (2022, 8 Eylül). Kasparov vs Deep Blue. Erişim tarihi: 10 Ekim 2022, <http://www.chessgames.com/perl/chesscollection?cid=1014770>
- Cohen, J. (1966). *Human robots in myth and science*. Allen and Unwin.
- Davincisurgery. (2022, 8 Eylül). Expanding what's possible. Erişim tarihi: 10 Ekim 2022, <http://www.davincisurgery.com/>
- Deming, W. E. (1950). *Elementary principles of the statistical control of quality*. Juse.
- Fayol, H. (1916). *General and industrial management*. Institute of Electrical and Electronics Engineering.
- Gulick, L. ve Urwick, L. (1937). *Papers on the science of administration*. Institute of Public Administration.
- Hansonrobotics. (2022, 8 Eylül). Robots who help people. Erişim tarihi: 10 Ekim 2022, <https://www.hansonrobotics.com/sophia-2020/>
- Harari, Y. N. (2015). *Hayvanlardan tanrılara: Sapiens, insan türünün kısa bir tarihi*. (E. Genç, Çev.). Kolektif Kitap.
- Harvard. (2022, 8 Eylül). RoboBees: Autonomous flying microrobots, Erişim tarihi: 10 Ekim 2022, <https://wyss.harvard.edu/technology/autonomous-flying-microrobots-robobees/>
- Heinrich, J., Lanctot, M. ve Silver, D. (2015). *Fictitious self-play in extensive-form games*. ICML.

- Hilpisch, Y. (2020). *Artificial Intelligence in Finance*. O'Reilly Media.
- Jakšič, M., ve Marinč, M. (2019). Relationship banking and information technology: The role of artificial intelligence and FinTech. *Risk Management*, 21(1), 1-18.
- Kaku, M. (2016). *Geleceğin fiziği: 2100 yılına kadar bilim, insanlığın kaderini ve günlük yaşamımızı nasıl şekillendirecek?* (Y. S. Oymak ve H. Oymak, Çev.). ODTÜ Yayıncılık.
- Kelly, K., ve Simon, H. (1990). Effective epistemology, psychology, and artificial intelligence. In *Acting and Reflecting* (pp. 115-128). Springer, Dordrecht.
- Kirpice. (2018, 20 Nisan). Bilim dünyasında yapay zekâ şoku. <http://www.kirpice.com/bilim-dunyasinda-yapay-zeka-soku/>
- Krech, D., Crutchfield, S. ve Ballachey, E.L. (1970). *Cemiyet içinde fert*. (M. Turhan, Çev.). Sosyal İlimler Komisyonu Yayınları.
- Lary, D. J. (2010). Artificial intelligence in Aerospace. *Aerospace Technologies Advancements*, 492-516.
- Matheny, M. E., Whicher, D., ve Israni, S. T. (2020). Artificial intelligence in health care: a report from the National Academy of Medicine. *Jama*, 323(6), 509-510.
- Mayo E. (1933). *The human problems of an industrial civilization*. Macmillan.
- McCorduck, P., Minsky, M., Selfridge, O. G., ve Simon, H. A. (1977). History of artificial intelligence. In *IJCAI* (pp. 951-954). 954.
- Mill, J. S. (2017). *Faydacılık*. (G. Murtaza, Çev.). Pinhan Yayıncılık.
- Morrison, P. ve Morrison, E. (1961). *Charles Babbage and his calculating engines*. Dover Books.
- Muller, C., Magill, E. H., Prosser, P. ve Smith, D. G. (1993). Artificial intelligence in telecommunications. In *Proceedings of GLOBECOM'93. IEEE Global Telecommunications Conference* (pp. 883-887). IEEE.
- Nash Jr, J. F. (1950). Equilibrium points in n-person games. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 36(1), 48-49.

Newell, A., ve Simon, H. A. (1976). Computer science as empirical inquiry: symbols and search. *Communications of the ACM*, 19(3), 113-126.

Nobel Prize. (2022, 8 Eylül). The sveriges riksbank prize in economic sciences in memory of alfred nobel 1978. Erişim tarihi: 10 Ekim 2022, <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1978/summary/>

Özer, M. A. (2016). Herbert Simon'un yönetim bilimine katkıları üzerine değerlendirmeler. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*. 5(11). 160-185.

Radulov, N. (2019). Artificial intelligence and security. Security 4.0. *Security & Future*, 3(1), 3-5.

Ridley, C. E. ve Simon, H. A. (1938). The criterion of efficiency. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 199(1), 20-25.

Sadek, A. W. (2007). Artificial intelligence applications in transportation. *Transportation Research Circular*, 1-7.

Shewhart, W. A. (1939). *Statistical method from the viewpoint of quality control*. Department of Agriculture.

Simmel, G. (1950). The metropolis and mental life. In *The Sociology of George Simmel*. The Free Press. 409-424.

Simmel, G. (2016). *Gizliliğin ve gizli toplumların sosyolojisi*. (İ. Dünder, Çev.). Pinhan Yayıncılık.

Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*. 69(1). 99-118.

Simon, H. A. (1956)(a). İdarededeki atasözleri. (M. Soysal Çev.). *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 11(4). 85-109.

Simon, H. A. (1956)(b). Rational choice and the structure of the environment. *Psychological Review*. 63(2). 29-138.

Simon, H. A. (1959). Theories of decision-making in economics and behavioral science. *The American Economic Review*. 49(3). 253-283.

Simon, H. A. (1962). Artificial intelligence and self-organizing systems: experiments with a heuristic compiler. In Proceedings of the 1962 ACM national conference on Digest of technical papers (p. 10).

Simon, H. A. (1967). Motivational and emotional controls of cognition. *Carnegie Institute of Technology Psychological Review*, 74(1). 29-39.

Simon, H. A. (1968). Mathematical models and artificial intelligence. *Brain Function and Learning*, 4, 169-209.

Simon, H. A. (1969). *The sciences of the artificial*. Cambridge.

Simon, H. A. (1973). Applying information technology to organizational design, *Public Administration Review*, 33(3). 268-278.

Simon, H. A. (1976). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. The Free Press.

Simon, H. A. (1977). Artificial intelligence systems that understand. In *IJCAI* (pp. 1059-1073). 1071.

Simon, H. A. (1979). Artificial intelligence research strategies in the light of AI models of scientific discovery. In *Proceedings of the 6th international joint conference on Artificial intelligence-Volume 2*. (pp. 1086-1094).

Simon, H. A. (1980)(a). Cognitive science: The newest science of the artificial. *Cognitive Science*, 4(1), 33-46. 45.

Simon, H. A. (1980)(b). *Lessons for AI from human problem solving*. Carnegie-Mellon University, Department of Psychology.

Simon, H. A. (1981). Studying Human Intelligence by Creating Artificial Intelligence: When considered as a physical symbol system, the human brain can be fruitfully studied by computer simulation of its processes. *American Scientist*, 69(3), 300-309.

Simon, H. A. (1985). Artificial-intelligence approaches to problem solving and clinical diagnosis. In Kenneth F. Schaffner (Ed.), *Logic of Discovery and Diagnosis in Medicine*. University of California Press. pp. (72-93).

- Simon, H. A. (1986). Whether software engineering needs to be artificially intelligent. *IEEE Transactions on Software Engineering*, (7), 726-732.
- Simon, H. A. (1987). Two heads are better than one: the collaboration between AI and OR. *Interfaces*, 17(4), 8-15.
- Simon, H. A. (1992). What is an 'explanation' of behavior?, *Psychological Science*, 3(3), 150-161.
- Simon, H. A. (2019). The sciences of the artificial, *Reissue of the Third Edition With a New Introduction by John Laird*. MIT press.
- Simon, H. A. (2020). Understanding the natural and the artificial worlds. In *Shaping Entrepreneurship Research* (pp. 17-34). Routledge.
- Simon, H. A., Bibel, W., Bundy, A., Berliner, H., Feigenbaum, E. A., Buchanan, B. G., ... ve McCarthy, J. (2000). AI's greatest trends and controversies. *IEEE Intelligent Systems and Their Applications*, 15(1), 8-17. 8
- Simon, H. A., Dantzig, G.B., Hogarth, R., Plott, C.R., Raiffa, H., Schelling, T.C., Shepsle, K.A., Thaler, R., Tversky, A. ve Winter, S. (1987). Decision making and problem solving. *Interfaces*, 17(5), 11-31.
- Simon, H. A., Smithburg D.W. ve Thompson, V.A. (1985). *Kamu yönetimi*. (C. Mihçioğlu Çev.). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Simon, H. A., ve Munakata, T. (1997). AI lessons. *Communications-ACM*, 40, 21-25.
- Taylor, F. W. (2016). *Bilimsel yönetimin ilkeleri*, (B. Akın Çev.). Adres Yayınları.
- Tribe, K. (1984). Cameralism and the science of government, *The Journal of Modern History*, 56(2), 263-284.
- Von Neumann, J. (1959). On the theory of games of strategy. *Contributions to the Theory of Games*, 4, 13-42.
- Weber, M. (2017). *Bürokrasi ve otorite*, (H. B. Akın Çev.). Adres Yayınları.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.



Araştırma Makalesi / Research Article

TÜRKİYE’DE SAHİPSİZ SOKAK KÖPEK SALDIRILARINDA İDARENİN HUKUKİ SORUMLULUĞU

Yunus ERASLAN*

Öz

İnsanların toplu yaşadığı ortamlarda çok sayıda sahipsiz sokak köpeği yaşamaktadır. Sokak ve caddelerde tek veya toplu olarak sokak köpeklerine rastlamak mümkündür. Günümüzde sahipsiz köpeklerin, insanları yaraladığı veya öldürdüğüne dair çeşitli vakalara rastlanmaktadır. Yerleşik alanlarda sahipsiz sokak köpeklerinin bakım ve gözetimi, korunması, saldırgan olanlarının eğitilmesi ve sahiplendirilmeleri, hayvan bakımevlerinin kurulması gibi birtakım görev ve sorumlulukların hangi kuruma ait olduğu önem arz etmektedir. Çalışmada sahipsiz sokak köpekleri yönünden temel mevzuatın ve idarelerin görevlerinin ne olduğu, bu hayvanların verdiği zararlardan hangi idarenin sorumlu olduğu hususlarının incelenmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca, sahipsiz sokak köpeklerinin sebep olduğu zarar nedeniyle açılan davalarda, idarenin sorumluluğuna idari yargının yaklaşımı ve yargılamada ortaya çıkan usuli sorunlar da ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Sokak Köpeği, Saldırı, Zarar, İdarenin Sorumluluğu.

* Adana Bölge İdare Mahkemesi Üyesi, e-posta:ab97707@adalet.gov.tr, ORCID ID: 0000-0002- 9660-5519.

LEGAL RESPONSIBILITY OF THE ADMINISTRATION IN UNCLAIMED STRAY DOG ATTACKS IN TÜRKİYE

ABSTRACT

A large number of stray dogs live in communities where people live. It is possible to come across stray dogs individually or collectively on streets and avenues. Today, there are various cases of stray dogs injuring or killing people. It is important to which institution some duties and responsibilities belong, such as the care and supervision of stray dogs in settled areas, their protection, the training and adoption of the aggressive ones, and the establishment of animal shelters. In the study, it is aimed to examine the basic legislation and the duties of the administrations in terms of stray dogs, and which administration is responsible for the damages caused by these animals. In addition, the approach of the administrative judiciary to the responsibility of the administration in the lawsuits filed due to the damage caused by stray dogs and the procedural problems that arise in the trial will also be discussed.

Keywords: Stray Dog, Attack, Damage, Responsibility of the Administration.

GİRİŞ

Ülkemizde çok sayıda sahipsiz hayvan, özellikle sokak köpeği yaşamaktadır. Sahipsiz sokak köpeklerinin sayısı zamanla hızla artmaya devam etmektedir (Kırışık ve Öztürk, 2021). Türk Hukukunda, hayvanların rahat yaşamalarını ve hayvanlara iyi ve uygun muamele edilmesini temin etmek, hayvanların acı, ıstırap ve eziyet çekmelerine karşı en iyi şekilde korunmalarını, her türlü mağduriyetlerinin önlenmesini sağlamak amacıyla yasal düzenleme yapılmıştır.¹ Sokak köpekleri sahipsiz hayvanlardır. Sahipsiz hayvan, barınacak yeri olmayan veya sahibinin ya da koruyucusunun ev ve arazisinin sınırları dışında bulunan ve herhangi bir sahip veya koruyucunun kontrolü ya da doğrudan denetimi altında bulunmayan evcil hayvanları ifade etmektedir (5199 SK m. 3).

Sahipsiz hayvanların Kanunda öngörülen durumlar dışında öldürülmeleri yasaktır (5199 SK m. 6). Sokak köpekleri sayısının zamanla artması ve Kanunda öngörülen durumlar dışında öldürülmelerinin yasak olması nedeniyle, toplumda çok sayıda sahipsiz köpek saldırısı vakasına rastlanmaktadır. Sahipsiz sokak köpekleri ısırma veya saldırmayla; insanların ve hayvanların ölmesine, yaralanmasına, kuduz gibi hastalıklar kapmalarına, trafik kazalarına neden olmaktadır (Kırışık ve Öztürk, 2021). Sahipsiz sokak köpek saldırısı sonucu maddi veya manevi zarar gören kişiler ilgili idare aleyhine karşı davalar açmaktadırlar.

Bu çalışmada, sahipsiz sokak köpekleri yönünden temel mevzuatın ne olduğu, idarelerin görevleri ve meydana gelen zararlardan hangi idarenin sorumlu olduğu hususlarının incelenmesi amaçlanmaktadır. Sahipsiz sokak köpeklerinin sebep olduğu zarar nedeniyle açılan davalarda, idarenin sorumluluğu konusuna idari yargının yaklaşımı ve yargılamada ortaya çıkan usuli sorunlar, yargı kararları ışığında ele alınacaktır.

1. SAHİPSİZ SOKAK KÖPEKLERİNE İLİŞKİN DAYANAK HUKUKİ DÜZENLEME

Sahipsiz sokak köpekleri yönünden temel mevzuat 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu’dur. Sahipsiz hayvanların çevreye verebilecekleri olumsuz etkilerinin giderilmesi amacıyla, 12.05.2006 tarihli Hayvanların Korunmasına Dair Uygulama Yönetmeliği çıkarılmıştır.

¹ Bu düzenleme 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu’dur.

Sahipsiz ya da güçten düşmüş hayvanların, 3285 sayılı Hayvan Sağlığı Zabıtası Kanunu'nda öngörülen durumlar dışında öldürülmeleri yasaktır. Güçten düşmüş hayvanlar ticarî ve gösteri amaçlı veya herhangi bir şekilde binicilik ve taşımacılık amacıyla çalıştırılmaz. Sahipsiz hayvanların korunması, bakılması ve gözetimi için yürürlükteki mevzuat hükümleri çerçevesinde, yerel yönetimler yetki ve sorumluluklarına ilişkin düzenlemeler ile çevreye olabilecek olumsuz etkilerini gidermeye yönelik tedbirler, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı ile eşgüdüm sağlanarak, diğer ilgili kuruluşların da görüşü alınmak suretiyle Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir (5199 SK m. 6).

5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu'nun "*Sahipsiz ve güçten düşmüş hayvanların korunması*" başlıklı 6. maddesinin dördüncü fıkrasında; «*Sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanların en hızlı şekilde yerel yönetimlerce kurulan veya izin verilen hayvan bakımevlerine götürülmesi zorunludur. Bu hayvanların öncelikle söz konusu merkezlerde oluşturulacak müşahede yerlerinde tutulması sağlanır. Müşahede yerlerinde kısırlaştırılan, aşılanan ve rehabilite edilen hayvanların kaydedildikten sonra öncelikle alındıkları ortama bırakılmaları esastır.*» kuralına yer verilmiştir.

2. SAHİPSİZ SOKAK KÖPEKLERİ YÖNÜNDEN İDARELERİN GÖREVLERİ

Sahipsiz hayvanların ve özellikle sokak köpeklerinin çevreye ve insanlara verdiği zararlardan hangi idarenin sorumluluğu olduğu hususu önem arz etmektedir. Hayvanları Koruma Kanunu ve Hayvanların Korunmasına Dair Uygulama Yönetmeliği hükümleri uyarınca idarenin, sahipsiz hayvanların çevreye ve insanlara verebilecek olumsuz etkilerini önleme ve giderme sorumluluğu vardır. Bu sorumluluk öncelikle belediyelerde olmakla birlikte, valiliklerin de bu konuda sorumluluğu bulunmaktadır. Sahipsiz hayvanların çevreye ve insanlara verebilecek olumsuz etkilerini önleme ve gidermede hangi idarenin sorumluluğu olduğu hususu, meydana gelen zararlar üzerine açılacak davalarda da hangi kurumun hasım olması gerektiğini de etkilemektedir.

2.1. Sahipsiz Sokak Köpekleri Yönünden Belediyelerin Görevleri

Sahipsiz köpeklerin çevreye ve insanlara zarar vermesini önleme bakımından temel görev belediyelere aittir. 5216 sayılı Kanunun 7/m maddesi ile Büyükşehir Belediyesine hayvan barınakları yapma görevi verilmiştir. Büyükşehir

belediyesine sokak hayvanlarıyla ilgili başka görev verilmemiştir. Öte yandan Kanun ile açıkça büyükşehir belediyelerine verilmeyen belediye görevleri ilçe belediyelerine aittir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; çevre ve çevre sağlığı hizmetlerini yapmak veya yaptırmak belediyenin görev ve sorumlulukları arasındadır. Aynı Kanunun 15. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak belediyenin yetki ve imtiyazları arasında yer almaktadır.

Bunun yanında 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu’nda ise açıkça bir görevlendirme yapılmamış olup, Hayvanların Korunmasına Dair Uygulama Yönetmeliği’nin “Belediyelerin alacağı tedbirler” başlıklı 7. Maddesinde, belediyelerin alacağı tedbirler sayılmıştır. Yönetmeliğin 7. maddesinin 1-ç bendinde; *“bölge ve mahallerindeki, özellikle kediler ve köpekler olmak üzere, sahipsiz hayvanların bakımları, aşılarının yapılması, işaretlenmesi ve kayıtlarının tutulmasının sağlanması, kısırlaştırılması, alındığı ortama geri bırakılması ve sahiplendirilmelerinin yapılması için hayvan bakımevlerine gönderilmesi gibi yapılan tüm faaliyetlerde yerel hayvan koruma görevlileri ve gönüllü kuruluşlar ile belediye veteriner hekimlerinin koordinasyonlarının sağlanmasıyla ilgili tedbirleri almakla görevli oldukları”* belirtilmiştir.

Anılan maddelerin değerlendirilmesinden, sahipsiz veya başıboş hayvanların denetim ve kontrol görevi öncelikle ilçe belediyelerine aittir. Fakat büyükşehir belediyesine hayvan barınakları yapma görevi verilmiş olması da önem arz etmektedir. Çünkü büyükşehir belediyesinin hayvan barınakları yapma görevini ihmal etmesi, ilçe belediyesinin sahipsiz hayvanların rehabilite, bakım ve kontrollerinin yapılmasını da olumsuz etkileyebilir. Bu durum ise sahipsiz veya başıboş hayvanların denetim, gözetim, rehabilite ve kontrol işlerinin yerine getirilmesinde, ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesinin uyum ve koordinasyon içinde, işbirliğiyle çalışması gerektiğini göstermektedir.

2.2. Sahipsiz Sokak Köpekleri Yönünden Valiliklerin Görevleri

Öncelikle köpekler ve kediler olmak üzere, bölge ve mahallerindeki sahipsiz hayvanların bakımları, aşılarının yapılması, aşıli hayvanların markalanması ve

kayıtlarının tutulmasının sağlanması, kısırlaştırılması, saldırgan olanların eğitilmesi ve sahiplendirilmelerinin yapılması için yerel yönetimler tarafından kurulan hayvan bakımevlerine gönderilmesi gibi yapılan tüm faaliyetler, yerel hayvan koruma görevlilerince, yerel yönetimler ile eşgüdümlü olarak yapılır (5199 SK m. 18/2).

Hayvanların Korunmasına Dair Uygulama Yönetmeliği'nin 1. maddesinde, sahihsiz hayvanların çevreye verebilecekleri olumsuz etkilerinin giderilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir. Bu Yönetmeliğin 5. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; *“Yerel hayvan koruma görevlileri ve gönüllü kuruluşlar ile işbirliği yaparak sahihsiz hayvanların kontrolünü takip etmek”* İl Çevre ve Orman Müdürlüğü'nün görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır. Yönetmeliğin 6. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise; hayvanların korunması, sorunların tespiti ve çözümlerini karara bağlamanın, her ilde valinin başkanı olduğu il hayvan koruma kurulunun görev ve sorumlulukları arasında olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesinden, sahihsiz hayvanların çevreye verebilecekleri olumsuz etkilerinin giderilmesi amacıyla kontrolü, korunması, sorunların tespiti ve çözümlerini karara bağlamada valiliklerin de görev ve sorumluluklarının bulunduğunu söylemek mümkündür.

Başta köpekler olmak üzere sahihsiz hayvanların bakım ve gözetimi, korunması, saldırgan olanlarının eğitilmesi ve sahiplendirilmeleri, hayvan bakımevlerinin kurulması vb. birtakım görev ve sorumlulukların müşterek olarak valiliklere, büyükşehir ve ilçe belediyelerine ait olduğu anlaşılmaktadır. Bu kurumlardan birinin görev ve sorumluluğunu ihmal etmesi, diğer kurumunda konuya ilişkin görevi gereği gibi ifasını engelleyecektir. Örneğin *“sahipsiz köpeklerin sorunlarının tespiti ve çözüm üretme”* konusunda valinin başkanı olduğu il hayvan koruma kurulunun görev ve sorumluluğunu ihmal etmesi, yerel hayvan koruma görevlileri ve gönüllü kuruluşlar ile işbirliği yapılmamasına, sahihsiz köpeklerin kontrolü ve korunmasında hizmetin aksamasına sebebiyet verecektir.

Günümüzde sahihsiz köpeklerin kişilere saldırdığına dair çok sayıda vakaya rastlanmaktadır. Bu şekilde sahihsiz köpeklerin insanlara veya hayvanlara zarar vermesi ise, sahihsiz hayvanların çevreye verebilecekleri olumsuz etkilerinin giderilmesinde valiliklerin, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin bu konudaki görev ve sorumluluklarını eş güdüm içerisinde tam olarak yerine getirilmediğini göstermektedir.

2.3. Sahipsiz Sokak Köpekleri Yönünden Mahalli İdare Birliklerinin Görevleri

03.02.2021 tarih ve 31384 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Cumhurbaşkanlığı kararıyla, “Tokat İli Sahipsiz Hayvanları Koruma Birliği”nin kurulmasına 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun dördüncü maddesi gereğince karar verilmiştir. 31.10.2022 tarih ve 31999 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Cumhurbaşkanlığı kararıyla da, sahipsiz hayvanların kontrol altına alınması, barındırılması, gözetilmesi ve bakımlarının sağlanması amacıyla “Çorum İli Sahipsiz Hayvanları Koruma Birliği”nin kurulmasına 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun dördüncü maddesi gereğince karar verilmiştir. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun 3. maddesine göre, mahallî idare birliği; birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade etmektedir. 18.11.2022 tarih ve 145 karar sayılı Çorum Belediye Meclisi kararıyla, birliğin asil ve yedek üyelerinin seçilmesine karar verilmiştir.² Tokat ve Çorum ili düzeyinde de olsa, sahipsiz hayvanların kontrol altına alınması, barındırılması, gözetilmesi ve bakımlarının sağlanmasına yönelik bir kamu tüzel kişisinin kurulması, 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunun uygulanmasına ve sahipsiz hayvanların insanlara veya hayvanlara zarar vermesinin engellenmesine katkı sunacağı açıktır.

3. SAHİPSİZ SOKAK KÖPEK SALDIRILARINDA İDARENİN HUKUKİ SORUMLULUĞU

Sahipsiz hayvanlar, Kanunda öngörülen istisnai durumlar dışında öldürülmez. Kısırlaştırılan, aşılanan ve rehabilite edilen hayvanların kaydedildikten sonra öncelikle alındıkları ortama bırakılmalarının esas olması nedeniyle, sahipsiz köpekler insanlara ve mallara zarar verebilmektedirler.

3.1. Genel Olarak Sorumluluk

Sorumluluk, üstlenilen görevin gereklerini bilme ve bu göreve uygun davranma zorunluluğu manasında kullanılır (Yıldırım, 2017: 28; Tunçer, 2016: 5; Tekinay, Akman ve Burcuoğlu, 1993). Hukuki manada sorumluluk, bir eylemin, davranışın, bir işlemin veya hukukun kendisiyle ilişkilendirdiği bir olayın sonucuna katlanma yükümlülüğüdür (Yıldırım, 2021: 321; Kalabalık, 2014: 527). İdarenin

² <https://www.corum.bel.tr/public/uploads/2022/11/20221118-145.pdf>.

de hukuka aykırı eylem ya da işlemle sebep olduğu zararı tazmin etmesi gerekir. İdarenin verdiği zararı tazmin sorumluluğu Anayasa gereğidir. 1982 Anayasası'nın 125. maddesinin son fıkrasında, *“İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararları ödemekle yükümlüdür”* kuralına yer verilmiştir. Türk hukukunda idarenin hukuki sorumluluk esasları yargı içtihatlarıyla gelişmiştir. Bu konuda Türk Borçlar Kanunu ve benzeri bir kanun bulunmamaktadır (Yıldırım ve vd., 2016).

Doktrinde idarenin hukuki sorumluluğu, idarenin kusurlu sorumluluğu-idarenin kusursuz sorumluluğu olarak ikiye ayrılmaktadır (Günday, 2013: 367-368; Kalabalık, 2014: 529; Akyılmaz, Sezginer, ve Kaya, 2015). İdarenin kusurlu sorumluluğu, hukuka aykırı eylem ya da işlemiyle sebep olduğu zararı karşılaması yükümlülüğüdür (Deniz, 2021, s. 187-234). İdarenin kusursuz sorumluluğu ise eylem ve işlemi hukuka uygun olsa, kusuru bulunmasa dahi meydana gelen zararların idarece tazmin edilmesidir. İdarenin kusursuz sorumluluğu, “risk sorumluluğu” ve “kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından dolayı sorumluluk” olmak üzere iki temel ilkeye dayanmaktadır (Gözler, 2019: 1082).

İdarenin sorumluluğu yönünden öncelikle idarenin kusurlu sorumluluğu olup olmadığına bakılır.³ İdarenin kusuru yoksa, kusursuz sorumlu olup olmadığı yönünden değerlendirme yapılır. İdare hukukunda asıl olan idarenin kusur sorumluluğudur (Kalabalık, 2014: 530).

İdarenin kusurlu sorumluluğunda, sorumluluğu doğuran bir eylemin bulunması gerekir. İdarenin eylemi yanında zarar, kusur ve nedensellik bağının da bulunması gerekir. İdare hukuku bağlamında, idarenin kusuru yönünden özel bir kusur çeşidi olan “hizmet kusuru” nun olması ve meydana gelen zararın da hizmet kusurundan kaynaklanması gerekir (İdarenin hizmet kusuru yönünden bkz. Onar,1966: 1694; Sancakdar, Us ve Kasapoğlu, 2017; Özay, 2017: 839-840; Şaşmaz, 2016: 211- 235; Günday, 2013: 369; Kalabalık, 2014: 530; Akyılmaz ve vd. 2015). İdarenin hizmet kusurunda “kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde eksiklik” bulunmaktadır (Günday, 2013: 369; Gözler, 2019:1084-1085). Danıştay’a göre *“hizmet kusuru, kamu hizmetinin organizasyonu ve işleyişinden kaynaklanır. Kamu hizmeti eksik veya kötü yürütölmekteyse veya bu faaliyet hizmet gerekleriyle bağdaştırılamayacak nitelikteyse, idarenin hizmeti kusurlu yürüttüğünün kabulü*

³ DiDK, 26.10.2017, E. 2015/1172 K. 2017/3252 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 16.05.2022.

zorunludur” .⁴ Yine Danıştay bir kararında, “İdarenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmetin kuruluşunda, düzenlenişinde veya işleyişindeki nesnel nitelikli bozukluk, aksaklık veya boşluk olarak tanımlanabilen hizmet kusuru; hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi hallerinde gerçekleşmekte ve idarenin tazmin yükümlülüğünün doğmasına yol açmaktadır” açıklamasına yer vermiştir.⁵

3.2. Sahipsiz Sokak Köpeklerinin Verdiği ve Tazminat Gerektiren Zarar Türleri

İdarenin sorumluluğunu gerektiren olay nedeniyle meydana gelen zarar (İdarenin mali sorumluluğu açısından zarar hakkında geniş bilgi için bkz. Sarsıkoğlu, 2016: 2389-2422) hukuken korunan bir menfaate yönelik, (Atay, 2022: 578) parayla ölçülebilen ve kesin olmalıdır (Gözler, 2019: 1305).

Sahipsiz sokak hayvanlarının saldırılarında meydana gelen zarar, maddi olabildiği gibi manevi de olabilmektedir. Maddi zarar, kişilerin vücut bütünlüğünün bozulmasından kaynaklanan fiziki varlığına yönelik olabildiği gibi⁶, malvarlığına yönelik de olabilmektedir. Sahipsiz köpek saldırısında daha çok ısırma şeklinde vakalar meydana gelmektedir. Uyuşmazlığa konu bir olayda “...*Teknik Üniversitesi Tıp Fakültesi’nde öğretim üyesi olarak görev yapan davacının, 19.03.2019 tarihinde ... Teknik Üniversitesi kampüsü içerisinde yürüdüğü esnada sokak köpeklerinin saldırısı sonucunda bacağından yaralandığı...*” görülmüştür⁷. Bazen, kişiler

⁴ Danıştay 15. Dairesi, 18.1.2018 gün, E. 2014/744, K. 2018/197 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 15.05.2022.

⁵ Danıştay 10. Dairesi, 25.06.2008 gün ve E. 2007/2965, K. 2008/4831 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 15.05.2022.

⁶ “koşu yolunda spor yaptığı sırada 15 civarında köpeğin saldırısına uğradığı ve köpeklerin sol bacağından, sağ baseninden ve vücudunun çeşitli yerlerinden ısırarak parçalar kopardığı ve ardından davacının yaralı halde Ankara Eğitim ve Araştırma Hastanesine giderek tedavisini yaptırdığı”, D8D, 26.02.2016, E. 2011/4153, K. 2016/1731 sayılı kararı; “sokak köpeklerinin saldırısı sonucu yaralandığı, Sincan Devlet Hastanesi’nde yapılan muayenesi sonucu alınan doktor raporunda, “sağ yanak-sol yanak-yüzde-her iki kulak dokusunda kollarda ve bacaklarda yaygın ekimoz mevcut” bilgisine yer verilerek tedavisinin yapıldığı ve ayrıca köpek ısırığı nedeni ile 5 gün yatak istirahatinin uygun olduğuna ilişkin rapor düzenlendiği”, D8D, 08.05.2019, E. 2014/7091, K. 2019/4371 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 15.05.2022.

⁷ Samsun Bölge İdare Mahkemesi 3İDD, 26.10.2021, E. 2020/1187, K. 2021/1110 sayılı kararı; “ ... davacının, 16.11.2019 günü ... Sokak üzerinde bulunan ... Camii önünde bulunduğu esnada cadde üzerinde 6-7 adet sahipsiz sokak köpeğinin saldırısına uğradığı, köpekler tarafından ısırılıp yaralandığı ve kuduz tedavisi gördüğü...” olayı, D8D, 12.03.2021, E. 2017/2163, K. 2018/113 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

sokak köpeklerinden kaçmak isterken yaralanmalar meydana gelebilmektedir.⁸ Sokak köpeği saldırısı bazı durumlarda ölüme de sebebiyet verebilmektedir. Uyuşmazlığa konu bir olayda, “...müteveffanın yapılan otopsisinde ölümünün hayvan (muhtemel köpek) ısırıkları ile husulü mümkün olup, vücudun yaklaşık %50”sinde derin cilt, cilt altı ve kanamalı kas doku laserasyonları ile büyük damar harabiyetine bağlı gelişen kanama sonucu vefat ettiğinin anlaşıldığı, olayı gören tanık ifadelerinin bulunduğu, ölüm olayının başıboş dolaşan köpeklerin saldırısı üzerine gerçekleştiği...” görülmüştür.⁹

Sahipsiz sokak hayvanlarının saldırılarında malvarlığına yönelik oluşan zararlar yönünden uyuşmazlığa konu olmuş olay örneği olarak, sahipsiz köpekler tarafından küçükbaş hayvanların telef edilmesi¹⁰ gösterilebilir.

Sokak köpeği saldırılarında meydana gelen manevi zarara gelince, ölüm ve yaralanmaya dayalı tüm olaylarla ilgili tazminat davalarında, manevi zarara

⁸ Bir olayda “ köpek sürüsünden kaçmak isterken yola koşan davacının, Kurtalan ilçesi istikametinden Siirt merkeze doğru seyir halinde olan minibüsün çarpması sonucu meydana gelen trafik kazasında yaralanması nedeniyle kent içinde ve yaşam alanlarında sahipsiz ve güçten düşmüş hayvanları toplayarak bakımevlerinin kurulmasında, aşılama ve rehabilite işlemlerinin yapılmasında görevli davalı idarenin hizmet kusuru bulunduğundan bahisle, ...tazminatın ... ödenmesine karar verilmesi istemiyle” dava açılmıştır. Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 3İDD, 25.01.2018, E. 2017/2163, K. 2018/113 sayılı kararı; başka bir uyuşmazlıkta, “ Fen Lisesi Kız Öğrenci pansiyonunun bahçesinde 09.03.2019 tarihinde köpek saldırması sırasında köpektan ayağının takılarak düşerek bileğini kırması olayında davalı idarenin hizmet kusurunun bulunduğundan bahisle tazminatın ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılan davada;arabasından pansiyona girerken köpek havalaması sonucu düşerek bileğini kırdığı ve olayın meydana geliş şekli ile niteliği düşünüldüğünde ağır bir elem ve korkuya maruz kaldığı, takdire 5.000,00-TL manevi tazminatın davalı idareye başvuru tarihinden itibaren işleyecek yasal faiziyle birlikte davalı idarece ödenmesi gerektiği gerekçesiyle manevi tazminat isteminin kısmen kabulü ile 5.000,00-TL manevi tazminatın idareye başvuru tarihi olan tarihinden itibaren işletecek yasal faiziyle birlikte davalı idarelerce davacıya ödenmesine” dair karara yapılan istinaf başvurusunun reddine yönelik Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10İDD, 08.03.2021, E. 2021/352, K. 2021/639 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

⁹ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10İDD, 13.02.2019, E. 2018/895, K. 2019/180 sayılı kararı; başka bir olayda “... başıboş köpeklerden kaçarken M.Ç. isimli sürücünün hakimiyetinde bulunan ... aracın çarpması sonucu yaşamını yitirdiği, olay sebebiyle 31/05/2011 tarihinde davacılar tarafından ... Asliye Hukuk Mahkemesinin E:2011/308 sayılı dosyasında aracın maliki, sürücüsü, zorunlu mali mesuliyet sigorta poliçesini düzenleyen sigorta şirketi, İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bornova Belediye Başkanlığı aleyhine açılan tazminat davasında dosya tefrik edilerek büyükşehir ve ilçe belediyesi yönünden görevsizlik kararı verilmesi üzerine davacılar tarafından İzmir 2. İdare Mahkemesinde dava açıldığı ...” görülmektedir. D8D, 18.06.2019, E. 2014/10098, K. 2019/5732 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

¹⁰ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 9İDD, 22.09.2017, E. 2017/2633, K. 2017/2413 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

uğranıldığı iddiasına yer verildiği görülmektedir.¹¹ Sokak köpeği saldırısında ölüm halinde, ölenin yakınları tarafından manevi zararın tazmini istemiyle dava açılmakta ise de¹², yaralanma halinde yaralananların yakınları tarafından uğranılan manevi zararın tazmini istemiyle açılan bir dava örneği, idari yargı uygulamasında bulunmamaktadır. Sokak köpeği saldırısında yaralananların yakınları tarafından uğranılan manevi zararın tazmini istemiyle de idari yargıda dava açılması hukuken mümkündür.

3.3. Sahipsiz Sokak Köpek Saldırılarındaki İdarenin Hukuki Sorumluluğunun Dayanağı (Hizmet Kusuru)

İdari yargı uygulamasında, sokak köpek saldırılarında idarenin sorumluluğunun bulunduğu yönünde genel bir kabulün bulunduğu söylemek mümkündür. Sokak köpek saldırılarında idarenin sorumluluğunun bulunmadığı yönünde mahkeme kararları da bulunmakla birlikte¹³ genel görüş aksi yöndedir.¹⁴ Sokak köpek saldırılarında idarenin sorumluluğunun bulunmadığı yönündeki mahkeme kararına göre, *5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu ve bu Kanun uyarınca çıkarılan yönetmelikte, sahipsiz hayvanların gerekli bakım ve kontrolleri yapıldıktan sonra alındıkları ortama bırakılmaları ve kendi doğal ortamlarında yaşamalarının sağlanmasının öngörüldüğü, bunun dışında belediyelerin bu hayvanları ayrılmış bir ortamda toplayacaklarına ve başıboş dolaşmalarını engellemeleri gerektiğine dair mutlak bağlayıcı bir düzenleme bulunmadığından bu tür olaylarda maddi ve manevi zararın oluşmasında idarenin hizmet kusuru bulunmamaktadır.*¹⁵ Bu görüşe katılmak hukuken olanaklı değildir. Çünkü yerleşim merkezlerinde veya bu merkezlerin yakınında toplu veya bireysel halde yaşayan sokak köpeklerinin yaşadıkları alan doğal bir ortam sayılamaz. Bu köpeklerin evsel

¹¹ D8D, 18.06.2019, E. 2014/10098, K. 2019/5732 sayılı kararı; D8D, 26.02.2016, E. 2011/4153, K. 2016/1731 sayılı kararı; D8D, 08.05.2019 t, E. 2014/7091, K. 2019/4371 sayılı kararı, Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10İDD, 08.03.2021, E. 2021/352, K. 2021/639 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

¹² Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10İDD, 13.02.2019, E. 2018/895, K. 2019/180 sayılı kararı; D8D, 18.06.2019, E. 2014/10098, K. 2019/5732 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

¹³ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 3İDD, 25.01.2018, E. 2017/2163, K. 2018/113 sayılı kararı; İstanbul 8. İdare Mahkemesi, 25.03.2011 gün ve E. 2009/1280, K. 2011/301 sayılı kararı; Ankara 12. İdare Mahkemesi 15.02.2012 gün ve E-2010/2116, K. 2012/198 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

¹⁴ D8D, 18.06.2019, E. 2014/10098, K. 2019/5732 sayılı kararı; Samsun Bölge İdare Mahkemesi 3İDD, 26.10.2021, E. 2020/1187, K. 2021/1110 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

¹⁵ İstanbul 8. İdare Mahkemesi, 25.03.2011 gün ve E. 2009/1280, K. 2011/301 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

atlıkla beslendikleri ve her zaman yiyecek bulamama ihtimallerinin bulunduğu hususları da dikkate alındığında, kamu hizmetinin devamlılığı esası gereğince, sokak köpeklerinin gerekli bakım ve kontrollerini yaptıktan sonra alındıkları ortama bırakılmaları ile belediyelerin görevinin sona ermeyeceği açıktır. Danıştay'ın konuya genel yaklaşımı da bu yöndedir.¹⁶

Kamu idareleri, yapmakla yükümlü bulundukları hizmetleri gereği gibi ifa etmekle beraber bu hizmetin işleyişini sürekli olarak kontrol etmek ve hizmetin yürütülmesi sırasında gerekli önlemleri almakla da yükümlüdür. İdarece bu yükümlülüğünün yerine getirilmemesi suretiyle hizmetin kötü veya geç işlemesi ya da gereği gibi işlememesi sonucunda bir zarara sebebiyet verilmiş olması, idareye hizmet kusuru nedeniyle meydana gelen maddi veya manevi zararları tazmin sorumluluğu yükler.¹⁷

Sahipsiz sokak köpek saldırısı durumunda, Belediye Kanunları ile Hayvanları Koruma Kanunu uyarınca, yerleşim yerlerinde insan ve çevre sağlığı açısından tehdit mahiyetinde bulunan saldırgan hayvanları, aç kaldığında doyurma ve gerektiğinde toplayıp rehabilite etme konusunda, idarelerin görevlerini koordinasyon içinde gereği gibi yapmadığı ve kusur sorumluluğunun bulunduğu açıktır.¹⁸ İdarelerin sokak köpek saldırısındaki sorumluluğu hizmet kusurundan kaynaklanmaktadır. İdari yargı uygulaması da, bu konuda idarenin hizmet kusuruna dayalı sorumluluğunun bulunduğu yönündedir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, *“davacının 14.03.2012 tarihinde ... Belediyesi Ek Binasının arka kısmında sokak köpeklerinin saldırılması sonucunda yaralandığı ve aynı gün ... 75. Yıl Devlet Hastanesinde yapılan tedavi sonucunda kendisine 3 gün istirahat raporu verildiği davacının olay sonrasında yaşadığı acı ve korku, tedavi süreci nedeniyle yaşadığı endişe ve üzüntü gözönünde bulundurulduğunda, davalının hizmet kusurundan kaynaklanan hukuksal sorumluluğu nedeniyle davacı yönünden zenginleşme nedeni olmayacak, yaşadığı üzüntü, korku ve endişenin giderilmesi için davalının hizmet kusurunun ağırlığını da ortaya koyacak tutarda manevi tazminata hükmedilmesi gerektiği...”* yönünde, davalının hizmet kusuruna dayalı sorumluluğunun bulunduğu kabul edilmiştir.

¹⁶ D8D, 23.05.2018, E. 2018/883, K. 2018/2837 sayılı kararı; D8D, 15.11.2018, E. 2012/6599, K. 2018/6994 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

¹⁷ D8D, 26.02.2016, E. 2011/4153, K. 2016/1731 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

¹⁸ D8D, 15.11.2018, E. 2012/6599, K. 2018/6994 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

Sokak köpek saldırılarından kaynaklı tam yargı davalarında kusursuz sorumluluk ilkesinden hareketle idarenin sorumlu tutulması, kabul gören bir yaklaşım değildir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta ilk derece mahkemesince *“davacının sokak köpeklerinin saldırması sonucunda yaralandığı ve iş gücünü kaybettiğinden bahisle açılan tazminat davasında; kamu görevlisi olan davacının görevini yaparken yaralanması nedeniyle uğramış olduğu zararın kusursuz sorumluluk ilkeleri uyarınca tazmini gerekeceği”* gerekçesiyle 10.000,00 manevi tazminat kısmının kabulüne karar verilmiştir.¹⁹ Ancak bu karar kanun yolu aşamasında bölge idare mahkemesince, *“davalının hizmet kusurundan kaynaklanan hukuksal sorumluluğu nedeniyle davacı yönünden zenginleşme nedeni olmayacak, yaşadığı üzüntü, korku ve endişenin giderilmesi için davalının hizmet kusurunun ağırlığını da ortaya koyacak tutarda manevi tazminata hükmedilmesi gerektiği, çektiği acı ve ızdırabın karşılığı olarak tazminat talebinin 5.000,00-TL’lik kısmının kabulü gerektiği”* yönünde değişik gerekçeyle onanmasına karar vermiştir.²⁰ Bölge idare mahkemesince, olayda idarenin sorumluluğunu hizmet kusuruna dayandırılma gerekçesi yerinde bir yaklaşım olmuştur. Ancak, ilk derece mahkemesinin kusursuz sorumluluk yaklaşımında takdir ettiği 10.000,00 TL’lik manevi zararı, bölge idarece mahkemesince hizmet kusuru yaklaşımıyla 5.000,00 TL’ye indirilmesinin hakkaniyete uygun olmadığını söylemek mümkündür.

Sokak köpek saldırılarından kaynaklı olaylarda idarenin sorumluluğunu hizmet kusuruna dayandırılması nedeniyle, ilk derece mahkemelerinin takdir ettiği manevi tazminatın düşük tutulduğu gerekçesiyle birçok bozma kararı bulunmaktadır. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, 23.07.2009 tarihinde sokak köpeklerinin saldırısına uğraması sonucu yaralama olayında, idarelerce hizmetin iyi işlemediğinden davacının ağır bir elem ve korkuya maruz kalmasına karşılık takdiren 2.000 TL manevi tazminatın ödenmesi gerektiğine yönelik kararın²¹ temyiz incelemesinde Danıştay, *“kamusal alanda güven içinde dolaşabilmesi gerekirken davalı idarelerin hizmet kusuru nedeniyle sokak köpeklerinin saldırısına*

¹⁹ Muğla 2. İdare Mahkemesi Hâkimliği, 27.11.2015 gün ve E. 2015/617, K. 2015/1174 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

²⁰ İzmir Bölge İdare Mahkemesi 6İDD, 12.01.2017, E. 2016/601, K. 2017/47 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

²¹ Ankara 11. İdare Mahkemesi, 24.02.2011 gün ve E. 2010/211, K. 2011/279 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

uğrayan, her ne kadar tevsik edilemese de, hayatın olağan akışı gereği üzerinde taşıdığı eşyaları zarara uğrayan, kuduz hastalığı riski ile karşılaşan ve bu nedenle aşı olmak zorunda kalan davacı hakkında Mahkemeye takdir edilen manevi tazminat miktarı yetersiz bulunduğundan, amaç ve niteliği de dikkate alınarak yukarıda belirtilen ölçütlere göre hükmedilecek manevi tazminat tutarı yeniden belirlenmeli” yönünde gerekçeyle bozma kararı vermiştir.²²

Sokak köpek saldırılarında idarenin sorumluluğunun bulunup bulunmadığı yönünde genel görüş, yukarıdan açıklandığı üzere idarenin hizmet kusuruna dayalı sorumluluğu bulunduğu ilişkindir. Bölge idare mahkemelerinin ekseriyetinin görüşü bu yöndedir. Ancak, bu tür olaylarda idarenin sorumluluğunun bulunmadığı yönünde verilen mahkeme kararının istinaf aşamasından geçerek kesinleştiği de görülmektedir.²³ Bu konuda farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin kararlar arasındaki aykırılığın bulunduğu açıktır. Bu kesin kararlar arasındaki aykırılığın giderilmesi amacıyla ilgili bölge idare mahkemesi başkanlar kurulunca, Danıştay’dan karar verilmesini istenilmesi yerinde olacaktır (Farklı bölge idare mahkemeleri arasındaki aykırılığın giderilmesi hakkında geniş bilgi için bkz. Bilgin, 2021: 639-688; Yıldırım, 2017; Sancakdar, 2016; Sezginer, 2018; Bilgin, 2021; Uysal, 2021).

4. İDARE ALEYHİNE AÇILAN DAVALARDA HUSUMET SORUNU

4.1. Genel Olarak İdari Yargıda Husumet

Husumet, açılan davanın kime yöneltileceğiyle ilgili bir durumdur. Diğer bir anlatımla, davalının kim olacağı sorununa ilişkindir (Çağlayan, 2019: 324; Atay, 2021: 411; Kaplan, 2021: 249; Kaya ve vd. 2021; Işıklar, 2012: 383).

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesinde, idari dava türleri; iptal, tam yargı ve kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara

²² D8D, 26.02.2016, E. 2011/4153, K. 2016/1731 sayılı kararı; benzer bir olayda “ 06.06.2011 günü ... davacıların çocuğunun okula gittiği bir sırada, birden çok köpeğin ısırmasıyla yaralandığı ve olayın meydana geliş şekli ile niteliği dikkate alındığında ağır bir elem ve korkuya maruz kaldığı açık olduğundan taksidire 5.000,00-TL manevi tazminatın kabulüne karar verilmiş ise de; belirlenen miktarın, olayın oluş şekli ve zararın niteliği göz önüne alındığında yaşanan korku, acı, elem ve ızdırabı kısmen de olsa giderecek düzeyde olmadığı” yönünde D8D, 08.05.2019, E. 2014/7091, K. 2019/4371 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

²³ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 3İDD, 25.01.2018, E. 2017/2163, K. 2018/113 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

ilişkin davalar olarak sayılmıştır. Kanunun 14. maddesinde, dava dilekçelerinin ilk inceleme sırasında “idari merci tecavüzü” ve “husumet” yönlerinden de inceleneceği ve bu hususların ilk incelemeden sonra tespit edilmesi halinde de davanın her safhasında 15. madde hükmünün uygulanacağı kuralına yer verilmiştir. Kanunun 15. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde ise, davanın yanlış hasım gösterilerek açılması halinde dava dilekçesinin mahkemece tespit edilecek gerçek hasma tebliğine karar verileceği kurala bağlanmıştır. İdari davada karşı tarafın gösterilmemesi veya yanlış gösterilmesi davanın reddine yol açmaz (Yıldırım ve Çınarlı, 2021). Dava dilekçesinde hasım gösterilmemesi halinde de, yargı yeri kendiliğinden hasmı tespit etmeye zorunludur (Kalabalık, 2020: 299).

Hasma ilişkin yukarıda yer verilen düzenleme, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda öngörülen idari dava türlerinin tümü bakımından geçerlidir. Başka bir anlatımla, tam yargı davalarında da hasım düzeltilerek dava dilekçesinin mahkemece tespit edilecek gerçek hasma tebliğ edilmesine engel kanuni düzenleme bulunmamaktadır.²⁴ Tam yargı davalarında da, hasmın yanlış veya eksik olduğunun mahkemece tespit edilmesi halinde, hasım düzeltilmesi hukuken olanaklıdır. Tespit edilen hasma, dava dilekçesi tebliğ edilerek dosya tekemmül ettirilir (Candan, 2022: 821).

4.2. Sokak Köpeği Saldırılarından Kaynaklı Tazminat Davalarında Husumet Sorunu

Sahipsiz sokak hayvanlarının saldırılarında sorumlu idarenin birden fazla olması nedeniyle, bu saldırılarda meydana gelen zararın tazmini istemiyle açılan davalarda husumet sorunu ortaya çıkabilmektedir. Kentsel yerleşik alanlarda meydana gelen vakalar yönünden idari yargıda görülen bu tür tazminat davalarında, hasım yönünden bir birlikteliğin bulunmadığını söylemek mümkündür. Davaların çoğu tek hasım olan ilçe belediyesi husumetiyle görülmekte ve kesinleşmektedir.²⁵ Hatta bir davanın istinaf aşamasında Konya Bölge İdare Mahkemesi, “... 5216 sayılı kanununun 7-m maddesi ile Büyükşehir Belediyesine hayvan barınakları

²⁴ D8D, 18.06.2019, E. 2014/10098, K. 2019/5732 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 17.05.2022.

²⁵ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 9İDD, 22.09.2017, E. 2017/2633, K. 2017/2413 sayılı kararı; İzmir Bölge İdare Mahkemesi 6İDD, 12.01.2017, E. 2016/601, K. 2017/47 sayılı kararı; Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10İDD, 08.03.2021, E. 2021/352, K. 2021/639 sayılı kararı, Konya Bölge İdare Mahkemesi 4İDD, 28.12.2016, E. 2016/19, K. 2016/1016 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 23.05.2022.

yapma görevi verilmiş olmakla birlikte sokak hayvanlarıyla ilgili başka görev verilmemiştir. Öte yandan yasa ile açıkça Büyükşehir Belediyelerine verilmeyen belediye görevleri ilçe belediyelerine aittir... başıboş hayvanların denetim ve kontrol görevi ilçe belediyelerine ait olduğu...” açıklama ve gerekçesiyle davalı ilçe belediyesince ileri sürülen, büyükşehir belediyesinin sorumluluğu olduğuna yönelik usule ilişkin itirazları yerinde görmemiştir.

Tek hasım olan büyükşehir belediyesi husumetiyle görülen davaya rastlamak zordur. Ancak bir davada Adana Bölge İdare Mahkemesi, ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi hasmıyla görülen ve kararı verilen davanın istinaf aşamasında, ilçe belediyesi hasım mevkiinden çıkarmış ve davayı büyükşehir belediyesi husumetiyle neticelendirmiştir.²⁶ Bazı davalar ise, ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesi husumetiyle neticelendirilmiştir.²⁷

Kentsel yerleşik alanlarda sahihsiz hayvanların bakım ve gözetimi, korunması, saldırgan olanlarının eğitilmesi ve sahiplendirilmeleri, hayvan bakımevlerinin kurulması vb. birtakım görev ve sorumlulukların müşterek olarak valiliklere, büyükşehir ve ilçe belediyelerine aittir. Bu kurumlardan birinin görev ve sorumluluğunu ihmal etmesi, diğer kurumunda konuya ilişkin görevi gereği gibi ifasını engelleyecektir. Bu nedenle, belediyelerin sorumlu olduğu yerleşim yerlerinde sahihsiz sokak hayvanların saldırılarından kaynaklı tazminat davalarının valilik, büyükşehir ve ilçe belediyesi husumetiyle görülmesi hukuka uygun olacaktır. Aksi yöndeki, sadece ilçe belediyesi, sadece büyükşehir belediyesi veya her iki belediye husumetiyle davaların görülmesi gerektiği yönündeki idari yargı uygulamasına katılmak hukuken olanaklı değildir. Kaldı ki, Danıştay'ın da görüşü bu yöndedir. Danıştay'ın konuya ilişkin görüşü, “*sahipsiz hayvanların, başta köpekler olmak üzere, korunması, bakım ve gözetimi, saldırgan olanlarının eğitilmesi ve sahiplendirilmeleri, hayvan bakımevlerinin kurulması vb. birtakım*

²⁶ “...5199 sayılı Hayvan Hakları Kanunu’ndan kaynaklı görev ve sorumluluğun, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gereğince büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde büyükşehir belediyelerine ait olduğu anlaşıldığından, olayda hizmet kusuru bulunmadığı sonucuna varılan Silişkçe Belediye Başkanlığı hasım mevkiinden çıkarılarak ... istinaf başvurularının reddine...” dair Adana Bölge İdare Mahkemesi 2İDD, 03.06.2021, E. 2021/290, K. 2021/959 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 23.05.2022.

²⁷ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10İDD, 30.11.2016, E. 2016/367, K. 2016/432 sayılı kararı, Samsun Bölge İdare Mahkemesi 3İDD, 26.10.2021, E. 2020/1187, K. 2021/1110 sayılı kararı, Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10İDD, 13.02.2019, E. 2018/895, K. 2019/180 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 23.05.2022.

*görev ve sorumlulukların valiliklere, büyükşehir ve ilçe belediyelerine ait” olduğu yönündedir.*²⁸ Danıştay bu tür tazminat davalarının belirtilen üç idare husumetiyle görülmesi gerektiği görüşüyle, davaların sadece ilçe belediyesi veya sadece iki belediye hasımlı olarak görülmesinin hukuka aykırı olduğu yönünde kararlar vermektedir.²⁹ Danıştay’ın bu görüşü doğrultusunda, bu tür tazminat davalarının belirtilen üç idare husumetiyle görülerek istinaf aşamasında kesinleştiğine rastlamak da mümkündür.³⁰

Sahipsiz hayvanların kontrol altına alınması, barındırılması, gözetilmesi ve bakımlarının sağlanması amacıyla kurulan ve kamu tüzel kişisi olan Tokat ve Çorum İli Sahipsiz Hayvanları Koruma Birliğinin görev alanındaki sahipsiz sokak köpek saldırılarında meydana gelen zararın tazmini istemiyle açılan davalarda, bu birliklerin de hasım mevkiinde olacağı açıktır.

Sahipsiz sokak köpek saldırılarında meydana gelen zararın tazmini istemiyle açılan davalarda husumet sorunu, kanun yararına bozmaya da konu olmuştur. Sahipsiz köpekler tarafından saldırıya uğrayan davacının ısırilıp yaralandığı ve kuduz tedavisi gördüğü olayda 3.000,00 TL manevi tazminat ödenmesine karar verilmesi istemiyle Karatay Belediye Başkanlığına karşı açılan davanın kabulüne dair Konya 1. İdare Mahkemesi Hâkimliğinin 29/09/2010 gün ve E:2020/306, K:2020/845

²⁸ D8D, 08.05.2019, E. 2014/7091, K. 2019/4371 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 25.05.2022.

²⁹ *Davacının Bakırköy Ruh ve Sinir Hastalıkları Hastanesi’nin bahçesinde sahipsiz köpekler tarafından ısırıldığından bahisle uğradığı zararın tazmini istemiyle ilçe belediyesi ve Sağlık Bakanlığına karşı açılan davada, olayda sorumluluğu bulunan İstanbul Valiliği ve İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı da hasım konumuna alınması gerektiğine dair D8D, 23.05.2018, E. 2018/883, K. 2018/2837 sayılı kararı; Ankara Valiliği’nin de hasım mevkiine alınmak suretiyle dosyanın tekemmül ettirilerek uyuşmazlığın çözülmesi gerekirken, sadece Sincan Belediye Başkanlığı ve Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı husumetiyle karar verilmesinde hukuka uyarlık görülmediğine dair D8D, 08.05.2019, E. 2014/7091, K. 2019/4371 sayılı kararı; sokak köpeklerinden kaçarken bir aracın çarpması sonucu yaşamını yitirmesi nedeniyle destekten yoksun kalma tazminatı ile manevi tazminatın ödenmesi istemiyle ilçe ve büyükşehir belediyesi husumetiyle görülen davada, olayda sorumluluğu bulunan İzmir Valiliği de hasım konumuna alınarak dosya tekemmül ettirildikten sonra, bir karar verilmesi gerektiğine dair D8D, 18.06.2019, E. 2014/10098, K. 2019/5732 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 25.05.2022.*

³⁰ *İzmir Katip Çelebi Üniversitesi kampüsü içerisinde motosikletle seyir halinde iken, sokak köpekleri tarafından saldırıya uğrayarak yaralandığından bahisle fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla ... maddi, manevi zararın ödenmesi istemiyle İzmir Valiliği, Çiğli Belediye Başkanlığı, İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığına karşı açılan davanın kısmen kabulü kısmen reddine dair verilen karara yapılan istinaf başvurusunun reddine karar verilmiştir, İzmir Bölge İdare Mahkemesi 6İDD, 16.11.2021, E. 2021/1486, K. 2021/2198 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 25.05.2022; bu kararda ilgili üç idarenin hasım mevkiine alınması hukuka uygun ise de, Üniversitesi kampüsü içerisinde meydana gelen olay nedeniyle, üniversitenin de hasım mevkiine alınması gerektiği açıktır.*

sayılı kesin kararı davalı idare tarafından, kanun yararına temyiz edilmiştir. Danıştay 8. Dairesi “...mevzuat gereği sahipsiz hayvanların kontrolünü takip etmek, sahipsiz hayvanlarla ilgili sorunların tespiti ve bu sorunların çözümlerini karara bağlama konusunda görevli ve yetkili olduğu görülen Konya Valiliğinin ve sahipsiz hayvanlara barınak yapmak/yaptırmak, işletmek/işlettirmek görev ve sorumluluğu olan Konya Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın da hasım mevkiine alınması gerektiği...” gerekçesiyle niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı karar kanun yararına bozulmuştur.³¹

Sahipsiz sokak hayvanlarının saldırılarında meydana gelen zararın tazmini istemiyle açılan tazminat davalarında hasım yönünden bir birliktelik bulunmadığından, bu tür davalardaki husumet sorununun kanun yararına bozma kararı doğrultusunda giderilmesi hukuka uygun olacaktır. Bu uygulama davaların en az masrafla giderilmesini de sağlayacaktır. Çünkü, kanun yolunda mahkeme kararlarının hasım yönünden bozulması yargılamanın uzamasına sebebiyet vermektedir.

Sahipsiz sokak köpek saldırı olayının meydana geldiği yerin konumu ve özelliği bakımından valilik, büyükşehir ve ilçe belediyesi dışındaki idareler husumetiyle de davanın görülmesi gerekebilir. Örneğin üniversitenin mülkiyetinde bulunan bir arazide meydana gelen köpek saldırısında, hasım mevkiine ilgili üniversitenin de alınması gerekir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta Danıştay, “... ODTÜ'ye ait orman arazisi içindeki Oran Parkında yürüyüş yaparken bir grup sokak köpeğinin saldırısına uğrayarak hayati tehlikeye maruz kalacak derecede yaralanan davacı tarafından maddi ve manevi zararın tazmini istemiyle Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na karşı açılan davada, ... olayda sorumluluğu bulunan Ankara Valiliği, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Rektörlüğü ve Çankaya Belediye Başkanlığı da hasım konumuna alınarak dosya tekemmül ettirildikten sonra, karar verilmesi gerektiği...” yönünde bozma kararı verilmiştir.³² Otoyolda başıboş gezen köpek nedeniyle meydana geldiği ileri sürülen kaza sonucu yaralanan davacıların, otoyolun güvenliğini sağlamakla görevli olan davalı Karayolları Genel Müdürlüğü husumetiyle görülen tazminat davasında verilen karara yapılan temyiz başvurusu reddedilmiştir.³³

³¹ D8D, 12.03.2021, E. 2020/7528, K. 2021/1532 sayılı kanun yararına bozma kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 25.05.2022.

³² D8D, 15.11.2018, E. 2012/6599, K. 2018/6994 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 25.05.2022.

³³ D8D, 26.01.2017, E. 2014/398, K. 2017/519 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 25.05.2022.

Bu tür tazminat davalarında, dava aşamasında hasmın yargı yerince düzeltilmesi ve hasım sayısının artırılması üzerine, yargı yerince davalı konumuna alınan idareye başvuru şartının aranmasını gerektirmez. Çünkü, dava açmadan önce ilgili idareye başvuran ve konunun bir başka idareyle ilgili olduğu kendisine bildirilmeyen davacı, tam yargı davası açma şartını yerine getirmiştir. Yargı yerince davalı konumuna alınan idareye de başvuru şartının aranması, idari davanın bir an önce sonuçlandırılması kuralıyla bağdaşmaz.³⁴

SONUÇ

Türk hukukunda, sahipsiz sokak köpekleri yönünden temel mevzuat 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu ile Hayvanların Korunmasına Dair Uygulama Yönetmeliği’dir. Sahipsiz hayvanların istisnai durumlar dışında öldürülmeleri yasaktır. Kısırlaştırılan, aşılanan ve rehabilite edilen hayvanların kaydedildikten sonra öncelikle alındıkları ortama bırakılmalarının esas olması ve sahipsiz sokak köpek sayısının hızla artması nedeniyle, sahipsiz köpekler insanlara maddi veya manevi zarar verebilmektedirler.

Başta köpekler olmak üzere sahipsiz hayvanların bakım ve gözetimi, korunması, saldırgan olanlarının eğitilmesi ve sahiplendirilmeleri, hayvan bakımevlerinin kurulması vb. birtakım görev ve sorumluluklar müşterek olarak valiliklere, büyükşehir ve ilçe belediyelerine aittir.

Sahipsiz sokak köpeği saldırılarında meydana gelen zararlardan idarenin sorumluluğu bulunmaktadır. İdarenin bu konudaki sorumluluğu hizmet kusuruna dayalı sorumluluktur. İdari yargıdaki genel görüş de, idarenin hizmet kusuruna dayalı sorumluluğu bulunduğu ilişkindir. Ancak, bu tür olaylarda idarenin sorumluluğunun bulunmadığı yönünde verilen mahkeme kararının istinaf aşamasından geçerek kesinleştiği de görüldüğünden, farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin kararlar arasında aykırılık bulunmaktadır. Bu kesin kararlar arasındaki aykırılığın giderilmesi amacıyla ilgili bölge idare mahkemesi başkanlar kurulunca, Danıştay’dan karar verilmesini istenilmesi yerinde olacaktır.

Sahipsiz sokak hayvanlarının saldırılarında sorumlu idarenin birden

³⁴ D8D, 12.03.2021, E. 2020/7528, K. 2021/1532 sayılı kanun yararına bozma kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 25.05.2022.

fazla olması nedeniyle, bu saldırılarda meydana gelen zararın tazmini istemiyle açılan davalarda husumet sorunu ortaya çıkabilmektedir. Kentsel yerleşik alanlarda meydana gelen vakalar yönünden idari yargıda görülen bu tür tazminat davalarında, hasım yönünden bir birlikteliğin bulunmadığını söylemek mümkündür. Bu tür davaların çoğu tek hasım olan ilçe belediyesi husumetiyle görülmektedir. Bazı davalar tek hasımlı büyükşehir belediyesi husumetiyle, bazıları ise, hem ilçe belediyesi ile hem büyükşehir belediyesi husumetiyle neticelendirilmektedir. Bu tür tazminat davalarındaki husumet sorunu valilik, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin üçünün de, müşterek olarak hasım mevkiinde olacak doğrultuda giderilmesi hukuka uygun olacaktır. Bu uygulama, davaların en az masrafla giderilmesini de sağlayacaktır. Tokat ve Çorum İli Sahipsiz Hayvanları Koruma Birliğinin görev alanındaki sahipsiz sokak köpek saldırılarında meydana gelen zararın tazmini istemiyle açılan davalarda, bu birliklerin de hasım mevkiinde olacağı açıktır.

KAYNAKÇA

Akyılmaz, B., Sezginer M. ve Kaya, C. (2015). *Türk İdare Hukuku* (6. Basım). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Atay, E. E. (2021). *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları.

Atay, E. E. (2022). *İdare Hukuku* (3. Basım). Ankara: Seçkin Kitabevi.

Bilgin, H. (2021). Bölge İdare Mahkemesi Kararları Arasındaki Aykırılık ve Uyuşmazlığın Giderilmesi Sorunu. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15(3), 639-688. Erişim tarihi: 18.06.2022, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ahbvuhfd/issue/64421/979199>

Bilgin, H. (2021). *Bölge İdare Mahkemelerinin Kesin Kararları Arasındaki İçtihat Farklılığının Giderilmesine Yönelik Danıştay Kararları*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Candan, T. (2022). *İdari Yargılama Usulü Kanunu* (9. Basım). Ankara: Yetkin Yayınları.

Çağlayan, R. (2019). *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi.

Deniz, B. (2021). İdarenin Sorumluluğunu Doğuran Hizmet Kusuru Ve Hizmet Kusuru - Kişisel Kusur Ayrımı. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (153), 187-234. Erişim tarihi: 18.06.2022, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2021-153-1969>

Gözler, K. (2019). İdare Hukuku Cilt II (3. Basım). Bursa: Ekin Yayınevi.

Günday, M. (2013). İdare Hukuku (10. Basım). Ankara: İmaj Yayınevi.

Işıklar, C. (2012 Temmuz). 659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Sonrası İdari Yargıda Husumete İlişkin Esaslar. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, (10), 381-420. Erişim tarihi: 19.06.2022, <https://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423934866.pdf>

Kalabalık, H. (2014). İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları (5. Basım). Konya: Sayram Yayınları.

Kalabalık, H. (2020). İdari Yargılama Usulü Hukuku (14. Bası). Ankara: Seçkin Yayınevi.

Kaplan, G. (2021). İdari Yargılama Hukukuna Giriş (3. Basım). Bursa: Ekin Yayın Dağıtım.

Kaya, C., Akyılmaz, B. ve Sezginer, M. (2021). *Türk İdari Yargılama Hukuku* (6. Basım). Ankara: Savaş Yayınları.

Kırışik F. ve Öztürk K. (2021). Şiddet Haberlerinden Hayvan Haklarına, Sahipsiz Köpek Sorunu. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (69), 360-388. Erişim tarihi: 20.06.2022, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1799433>

Onar, S. S. (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3. Cilt (3. Basım). İstanbul: Hak Kitabevi.

Özay İ. H. (2017). *Günlükte Yönetim* (3. Basım). İstanbul: Filiz Kitabevi.

Sancakdar, O., Us, E., Kasapoğlu, M., Turhan, L., Önüt, B., Seyhan, S. (2017). İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı (6. Basım). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Sancakdar, O. (2016) İdari Yargı İstinaf Sistemindeki Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu kitabı içinde (ss. 29-113). Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları.

Sarsıkoğlu, Ş. (2016). İdarenin Mali Sorumluluğu Açısından Zarar Kavramı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65(4), 2389-2422. Erişim tarihi: 20.06.2022, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/621686>

Sezginer, M. (2018). İdari Yargıda İstinaf İncelemesinin Esasları ile İstinaf Uygulamasında İçtihat Ayrılıkları Sorunu ve Çözüm Yolları. Danıştay ve İdari Yargı Günleri 150. Yıl Sempozyumu kitabı içinde (ss. 111-135). Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları.

Şaşmaz, A. P. (2016). İdarenin Sorumluluğu Ve Danıştay Kararlarındaki Görünümüne Genel Bakış. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2 (2), 211- 235. Erişim tarihi: 20.06.2022, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/391296>

Tekinay, S. S., Akman, S., Burcuoğlu, H. ve vd.(1993). *Borçlar Hukuku Genel Hükümler* (7. Basım). İstanbul: Filiz Yayınevi.

Tunçer, P. (2016). *Borçlar Hukuku Temel Bilgiler*. Ankara: Adalet Yayınevi,.

Yıldırım, A. (2017). *Türk Borçlar Hukuku Genel Hükümler* (6. Basım). Ankara: Adalet Yayınevi.

Yıldırım, M., Yasin, N. K., Özdemir, E. H. ve vd. (2016). *İdare Hukuku* (6. Basım). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Yıldırım, R. ve Çınarlı, S. (2021). *Türk İdari Rejimi Dersleri I*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Yıldırım, R. ve Çınarlı, S. (2021). *Türk İdari Yargılama Hukuku Dersleri C. 3* (3. Basım) Ankara: Adalet Yayınevi.

Yıldırım, T. (2017). İdari Yargıda İçtihat Farklılıkları Sorunu ve Çözüm Önerileri. Danıştay ve İdari Yargı Günleri 149. Yıl Sempozyumu kitabı içinde (ss. 135-153). Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları.

Uysal, Z. (2021). İdari Yargıda İçtihat Aykırılığının Önlenmesi ve Giderilmesi Usulü. Ankara: Seçkin Yayınevi.



Araştırma Makalesi / Research Article

**KARŞILAŞTIRMALI KAMU YÖNETİMİ PERSPEKTİFİNDEN
TÜRK VE ALMAN DEVLET MEMURLUĞU SİSTEMİNDE HAK VE
YÜKÜMLÜLÜKLER**

Hakan FIRAT*
Kamil Ufuk BİLGİN**

ÖZ

Bu çalışmada, karşılaştırmalı kamu yönetimi çerçevesinde Türk ve Alman Kamu Yönetimindeki kamu personeli “Devlet memuru” ile Beamte”lerin, özellikle hak ve yükümlülükleri açısından karşılaştırmasının yapılması amaçlanmıştır. Buna göre, önce Alman devlet sistemi araştırılmış; sonra Alman kamu personeli “Beamte” hakkında bilgi verilmiş ve söz konusu ülkelerin kamu personeli mevzuatı araştırılarak, hak ve yükümlülükleri üzerinde durulmuştur. Araştırmada, karşılaştırma için yöntem olarak, kamu personeli mevzuatının yanı sıra, ilgili bilimsel kaynakların da taraması yapılmıştır. Sonuç olarak, haklar açısından karşılaştırmada her iki ülke kamu personeli sisteminde, sendikal haklar dışında, büyük ölçüde benzerlik bulunurken; yükümlülükler konusunda bazı farklılıkların olduğu belirlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Türk Kamu Personel Sistemi, Alman Kamu Personel Sistemi, Beamte, Devlet Memuru.

* İşçileri Uzmanı, İşçileri Bakanlığı, Doktora Öğrencisi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Kamu Yönetimi Bölümü, hakanfirat5@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4595-4516

** Prof. Dr. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, kamil.bilgin@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5715-5466

A COMPARISON OF RIGHTS AND OBLIGATIONS IN THE TÜRK AND GERMAN CIVIL SERVANT SYSTEMS FOR A COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION PERSPECTIVE

ABSTRACT

In this study, within the framework of comparative public administration, it is aimed to compare the public personnel/servant (civil servant) “Devlet Memuru” and “Beamte”s in Turkish and German Public Administration, especially in terms of their rights and obligations. Accordingly, the German state system was first investigated. Then information was given about German public servants “Beamte” and the legislation of public servants of the countries in question was investigated and their rights and obligations were emphasized. In the study, as a method for comparison, public personnel legislation as well as relevant scientific sources were screened. As a result, in terms of rights, while there is a great deal of similarity in the public personnel system of both countries in terms of rights, except for trade union rights; it has been determined that there are some differences in the obligations.

Keywords: *Turkish Public Personnel System, Germany Public Personnel System, Beamte, Civil Servant.*

Giriş

Avrupa kıtasının iktisadi ve idari açıdan en büyük devletlerinden biri olan Almanya Federal Cumhuriyeti, kamu yönetimi araştırmaları bakımından önemli bir ülke konumundadır. Özellikle Weberyen bürokrasinin önemli bir örneği ve güçlü kamu yönetimi geleneğine haiz Alman bürokrasisi, kamu personel sistemi açısından kayda değer bir inceleme ve öğrenme alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye ise gerek dâhil olduğu kıta Avrupası hukuk sistemi gerekse güçlü devlet geleneğine bağlı modern idari yapısıyla coğrafyasının önemli bir devleti konumundadır. Tarihsel perspektiften de bakıldığında Osmanlı İmparatorluğu'nun modernleşme programının Avrupa merkezli yapısı ile 20. yüzyılda başlayan askeri ittifaklar bağlamında Almanya ile olan ilişkilerin I.Dünya Savaşı sebebiyle askeri bir ittifaka dönüşmesi iki ülkenin tarihlerinde önemli birer dönüm noktasıdır. Bundan sonra iki ülke de önemli tarihi hadiseler atlatmış ve yönetim sistemleri, ciddi değişiklikler geçirerek, günümüzdeki yönetim sistemlerine ulaşmıştır.

Kamu yönetimi içerisinde önemli bir inceleme alanı olan kamu personel sistemleri ise ülkelerin tarihlerini, hukuk sistemlerini ve geleneklerini yansıtmaları açısından önem arz etmektedir. Özellikle bu sistem içerisinde kamu personeline tanınan hak ve yükümlülükler, ülkelerin siyasi ve idari yapıları ile demokratik kültürleri içinde belirginleşmektedir. Bu bakımdan, Türk kamu personel sistemindeki “Devlet memurları”nın hak ve yükümlülükleri ile Almanya kamu personel sistemindeki “Beamte”lerin¹ hak ve yükümlülüklerini karşılaştırmalı olarak ortaya koymakta fayda bulunmaktadır. Buna bağlı olarak Almanya'yı bürokrasi, siyasi yapı, idari yapı, işleyiş, idari aktör ve süreçlerini inceleyip, karşılaştırmalı kamu yönetimi perspektifinden benzerlik ile farklılıkları izah etmek gerekmektedir (Kuhlmann ve Wollmann, 2014:1,2). Ancak karşılaştırmaların bazı kısıtları bulunmaktadır. Örneğin Almanya'da federal bir sistem olduğundan Türkiye'dekine benzer şekilde bir üniter sistem bulunmamakta ve bunun sonucu olarak da idarenin çeşitli düzeylerinde farklılaşan mevzuat metinlerine rastlanmaktadır. Doğrudan birbirine denk nitelikteki hukuki metin olarak, sadece

¹ Türkçeye, “Devlet memuru” olarak tercüme edilebilecek “Beamte”, eril ve dişil ayrımının bulunduğu Almandada aynı zamanda “erkek devlet memuru” anlamına da gelmektedir. Kadın Devlet memuru “Beamtin” olarak ifade edilmekte ve mevzuat isimlerinde görüleceği üzere ikisi de kullanılmaktadır. Ancak Türkçede olmayan eril ve dişil ayrımının yanı sıra “Beamte” kelimesinin genel olarak devlet memurlarını da tarif etmesi sebebiyle çalışmamızda yalnızca “Beamte” kullanılacaktır.

anayasalar karşılaştırılabilir durumdadır. Bu nedenle, anayasalarla birlikte Türkiye’de yürürlükte bulunan temel kamu personel mevzuatı olan 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na (DMK) denk gelen şu Alman kanunlarının karşılaştırmalı incelemesi yapılabilmektedir:

- “Federal Devlet Memurları Kanunu” (BundesBeamten-gesetz- BBG),
- “Federal Eyaletlerde Memurların Statüsünü Düzenleyen Kanun” (Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern / Beamtenstatusgesetz- BeasmStG),
- Almanya’nın nüfus bakımından en büyük eyaleti olan Kuzey Ren-Vestfalya’da yürürlükte olan “Kuzey Ren-Vestfalya Eyaleti Devlet Memurları Kanunu” (Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen/ Landes Beamten-gesetz - LBG NRW).

BBG, federal merkezi yönetimde memur olarak istihdam edilenleri kapsayan ve doğrudan bu statüdeki kimselere uygulanan bir mevzuat konumunda iken, BeamtStG, eyalet düzeyinde konuyla ilgili yapılacak kanunlara uygulanacak bir çerçeve kanundur. BeamtStG, çerçeve kanun olması sebebiyle her konuda detaylı hükümler içermemekte ve bazı konuları eyaletlerin uhdesine bırakmaktadır. Karşılaştırmanın daha açık olabilmesi için BBG içinde detaylandırılmış ve BeamtStG ile düzenlenmemiş hükümler için de LBG NRW kullanılması gerekmektedir.

Türk kamu personel sisteminin temel metni olan DMK, birçok açıdan çerçeve çizen bir kanun hükmündeyken aynı zamanda doğrudan muhatabı olan Devlet memurlarına uygulanan bir mevzuattır. Dolayısıyla BeasmStG, LBG NRW ve BBG’nin birlikte kullanımı işlev ve kapsam bakımından DMK’ya denk durumdadır.

1. ALMANYA’NIN SİYASİ VE İDARİ SİSTEMİ

Alman Beamte Sistemini (ABS) izaha geçmeden önce, Almanya’nın siyasi ve idari yapısının da anlaşılması gerekmektedir. Bu noktadan hareketle öncelikle bugünkü Almanya’yı meydana getiren kısa bir siyasi tarih dökümü yapıldıktan sonra bilahare siyasi ve idari sistemin açıklamasında fayda bulunmaktadır.

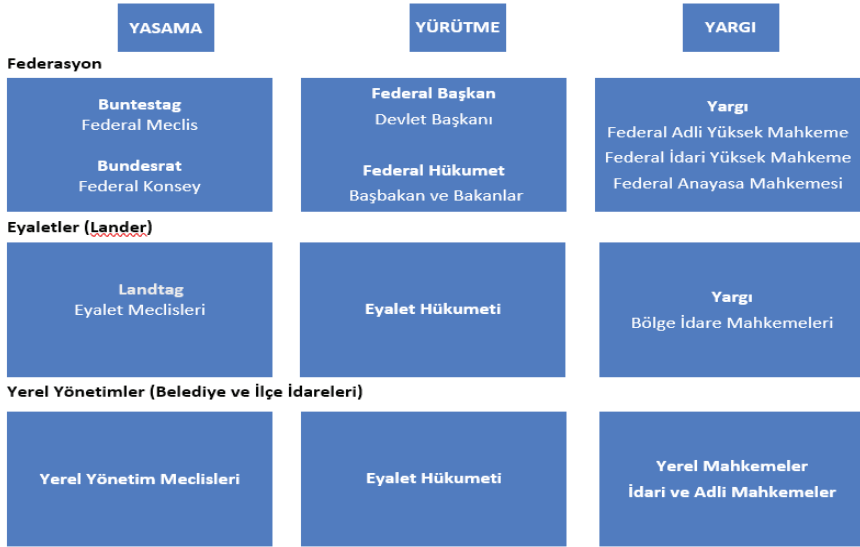
1.1. Alman Siyasi Sisteminin Kısa Tarihçesi

Modern Almanya, 1871’de şehir devletlerinin birleşmesi neticesinde, Prusya liderliğinde Alman İmparatorluğu ilan edildiğinde ortaya çıkmıştır (Dursun, 1989). O tarihe kadar Almanya, aralarında gümrük birliği bulunan, şehir devletlerinin esnek bir konfederasyonu şeklinde yönetilmiştir. Bu tarihten sonra ise, Prusya idari sisteminin ve bürokrasinin rengini alan birleşik bir yapıya bürünmüştür. Ancak imparatorluk dönemi, I. Dünya Savaşı neticesinde sona ermiş ve 1918 tarihinde Cumhuriyet ilan edilmiştir (Storer, 2015:36). Yine bu dönemde yürürlüğe giren “Weimer Anayasası” ile memurların iş güvencesi ve tarafsızlığı güvence altına alınmıştır. Ancak hem sistemin kendi iç sorunları hem de 1929 yılında yaşanan büyük ekonomik buhranın etkisiyle Nasyonal Sosyalist Alman İşçi Partisi (Nazi Partisi) iktidarı ele geçirmiş ve Cumhuriyet çökmüştür. Nazi iktidarı, Alman toplum ve devletinin Nasyonal Sosyalist parti ideolojisiyle sarılmasını bir diğer deyişle “nazileştirilmesini” hedeflemiş ve tüm kamu personelini rejimin birer “politik asker”ine dönüştürmeye çalışmıştır (Silverman, 1988:496).

Parti devlet birliği ve Nazi ideolojisine bağlı olmayan kamu personelini, 7 Nisan 1933 tarihli “Profesyonel Kamu Hizmetinin Restorasyonuna İlişkin Kanun” (Gesetz zur Wiederherstellung des Berufs Beamtentums) ile devletten “temizleyen” Nazi yönetimi II.Dünya Savaşı ile çökmüştür (Silverman, 1988:499). Savaştan sonra müttefik devletler tarafından Batı ve Doğu olarak ikiye bölünen Almanya, federal bir cumhuriyet olarak yapılandırılmış; Batı Almanya’da bugün de yürürlükte olan anayasa, 1949 yılında kabul edilmiştir. 3 Ekim 1990 tarihinde ise, Batı ve Doğu Almanya birleşmiş ve Federal Almanya Cumhuriyeti ortaya çıkmıştır.

1.2. Alman İdari Sistemi: Federalizm

16 eyaletten müteşekkil olan Almanya’da yönetim sisteminin temeli güçler ayrılığı, federal idare sistem ve yerel otoritelerin öz yönetimine dayanmaktadır (The Federal Public Service, 2014: 14). Şekil 1’de görüleceği üzere, idari yapılanma, “Federal Yönetim-Bundesverwaltung”, “Eyalet-Länder” ve ilçe ve belediye idareleri gibi birimleri kapsayan “Yerel Öz Yönetimler”den oluşan çok katmanlı bir yapıya sahiptir (Sommermann, 2021:24).



Şekil 1. Almanya'nın Siyasi ve İdari Yapısı

Almanya'nın çok katmanlı federal yapısı Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan sistemden farklı bir federal tipi temsil etmektedir. Hueglin ve Fenna'ya (2015: 49) göre, federasyon sistemleri sistematik olarak incelendiğinde iktidar yetkisinin dağılımına göre, "yasamacı (legislative)" ve "idari (administrative)" olmak üzere iki tip federasyon tipolojisi görülmektedir. Yasamacı federasyon, ABD örneğinde olduğu gibi ulusal ve eyalet düzeyinde politika yapım alanlarının münhasıran belirlendiği, para politikası, dış politika veya eğitim gibi alanların ulusal veya eyalet yönetimlerinin sorumluluğuna doğrudan bırakıldığı bir sistemi ifade etmektedir (Hueglin ve Fenna, 2015: 53). İdari federasyon ise, ülkedeki tüm yönetsel görevlerin, Almanya örneğinde, Länder tarafından yürütüldüğü ve ulusal kanunların icrası ile politikaların uygulanması konusunda kayda değer ölçüde takdir yetkisine sahip olduğu bir sistemdir (Hueglin ve Fenna, 2015:54).

Diğer federal ülkelerin aksine Almanya'da yasama faaliyetleri, ağırlıklı ölçüde federal düzeyde gerçekleşirken, Länder bu kanunları yürütmek ve tüm maliyetine katlanmak durumdadır (Behnke ve Kropp, 2021:35). Gerçekten de Almanya Anayasası eyaletlerin yetkilerini düzenleyen 30. madde ile "Bu Anayasadaki özel hükümler saklı kalmak üzere, devlet yetkilerinin kullanılması ve görevlerinin yerine getirilmesi eyaletlere aittir." hükmünü getirmiştir (Christian Rumpf ve

Gökçe Uzar Schüller, 2021:31). Yine bu yapı, egemenlik yetkilerini kullanan birimlerin birbirleri üzerinde baskı kurmaya çalıştığı bir sistemi dışlamaktadır. Alman idari federalizminde Länder, gerek dikey gerekse yatay iletişim ağlarıyla bezeli bir yönetim sisteminde, federal kanun tasarılarının oluşmasında da etkili bir yönetim birimidir (Behnke ve Kropp, 2021:36). Länder'in idari federalizmdeki yetki ve görevlerinin ağırlığı, kamu yönetimi alanında gerçekleşen ve yeni kamu yönetimi ilkelerini baz alan 2006 yılındaki reform neticesinde daha da artmış ve merkezden yerele birçok yetki transfer edilmiştir. (Reichard ve Schröter, 2021:213).

2. ALMAN DEVLET MEMURLUĞU SİSTEMİ: BEAMTE

Alman Beamte Sistemi (ABS) ve onun yapısına ilişkin temeller ortaya konmaya çalışılırken, öncelikle neden “Alman Kamu Personel Sistemi” değil de ABS kavramının tercih edildiğini açıklamak gerekmektedir. Kamu personel sistemi, statüleri fark etmeksizin kamu adına çalışan herkesin istihdam rejimlerini ve hukuki durumlarını içeren bir kavram çerçevesine işaret etmektedir. Türk kamu personel sistemine benzer biçimde, Alman kamu personel sisteminde de memur-Beamte dışında, özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmeli çalışan (angestellte) ve işçi (arbeiter) gibi farklı istihdam biçimleri bulunmaktadır (Çapar, 2010). ABS ise, bu genel yapı içerisinde belirli bir hukuki statü içerisinde istihdam edilen memurları/Beamte’leri kapsamaktadır. Dolayısıyla ABS, makalenin inceleme nesnesini oluşturmaktadır.

ABS, Weberyen anlayış, kıta Avrupası hukuk sistemi ve Rechtsstaat² (Hukuk Devleti) fikri ile Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, federal yönetim sistemi ve ilgili kanunlar üzerinde şekillenmiştir.

Alman sosyolog ve yönetim bilimcisi Max Weber'in bürokrasi yazınına damga vuran teorisi ve bunu temsil eden “Weberyen anlayış”a göre “rasyonel olarak düzenlenmiş birlik tipik ifadesini bürokrasi içinde bulur” (Weber, 2012:320). Buna göre kurallara, hiyerarşiye ve kişilerden ziyade genel ilkelere bağlı bu rasyonel organizasyon modeli, Alman bürokrasini ve dolayısıyla ABS'yi

² Rechtsstaat, Türkçe'ye “Hukuk Devleti” olarak tercüme edilebilecek önemi bir kavramı ifade etmektedir. Özünde istikrarlı, güvenilir bir hukuk sistemi ve devlet aygıtının keyfi eylemlerinden korunmayı belirtmektedir (Sommermann, 2021:18). Anglo-Sakson terminolojisinde “rule of law-hukukun egemenliği” olarak karşılansa da tarihsel ve felsefi bakımdan farklı bir havuzdan beslenmektedir. Bu iki anlayış karşılaştıran çalışma için bkz. (Meierhenrich, 2021).

şekillendiren oldukça önemli bir unsurdur (Fleischer, 2021; Reichard ve Schröter, 2021:211).

Kıta Avrupası hukuku ise ikili hukuk yapısını dolayısıyla özel hukukun yanında müstakil bir kamu hukukunun olduğu sistemi içinde barındırır. Bu bakımdan, Almanya'da güçlü bir hukuk devleti geleneğine mündemiç müstakil bir kamu hukuku ve buna bağlı olarak şekillenmiş bir devlet memurluğu sistemi bulunmaktadır. Bu durumun tarihi kökleri epey derindir. Alman coğrafyası, 1871'den önce dahi bugünkü Beamte yapısına temel ve Osmanlı bürokratlarına örnek teşkil edebilecek bir sisteme sahip görünmektedir. Örneğin sefir olarak 1790 yılında Prusya'ya tayin edilen Ahmet Azmi Efendi, payitahta sunduğu raporunda, Prusya bürokrasisinin düzeni ile memurların maaş ve iş güvencesi sistemini örnek göstermektedir (Unat, 1968:152-153). Prusya düzeni, İmparatorluk döneminde de 1873 tarihli "Reich Memurlarının Hukuki İlişkilerine İlişkin Kanun" (Gesetz, Betreffend Die Rechtsverhältnisse Der ReichsBeamten) ile korunmuştur. Kıta Avrupası hukuk sistemlerinde görülebilecek türden memurluk görevleri için özel olarak yayımlanmış bu kanun, ömür boyu atanma (md.2) ile görevleri anayasa ve kanunlara uygun şekilde yerine getirme (md.10) gibi bugün dahi sürekliliğini koruyan çok sayıda hükmü kapsamaktadır (Brand, 1929).

Bugün ise ABS'nin temellendiği Rechtsstaat geleneği, kendisini Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nda göstermektedir. Anayasanın "Yurttaşlık haklarında eşitlik; memurların durumu" başlıklı 33. maddesinde şunlar bulunmaktadır (Christian Rumpf ve Gökçe Uzar Schüller, 2021:32):

- "Her Alman, her eyalette, yurttaş olarak, eşit hak ve yükümlülüklerle sahiptir.
- Her Alman, ehliyet ve mesleki yeteneğine göre, eşit olarak kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir.
- Medeni ve siyasal haklardan yararlanma, kamu hizmetlerine alınma, kamu hizmetlerinde kazanılan haklar, ilgilinin dini inancına bağlı değildir. Hiç kimse, bir mezhebin üyesi olduğu veya olmadığı için veya felsefi görüşü yüzünden mağdur edilemez.
- Egemenlik hak ve yetkilerinin yerine getirilmesi, esas itibarıyla, daimî bir

görev olarak idari iş ve sadakat ilişkisinde bulunan kamu görevlilerine bırakılır.

- Kamu hizmetleri hukuku, memurluğun gelenek ve âdetlerini göz önüne alınarak düzenlenir ve geliştirilir”.

Maddelerden anlaşılacağı üzere, kamu hizmetleri anayasa ile temellendirilerek memurluk geleneklerini göz ardı etmeyen, istikrarlı ve güvenilir bir kamu hizmet düzeni inşası amaçlanmıştır. Bunun tam olarak icrası için de Alman Federal Meclisi tarafından Beamte sistemi, yönetimin çoklu yapısı dikkate alınarak, kanuni bir zemine oturtulmuştur.

Federal düzeyde oluşturulan mevzuatlardan biri Alman idari federalizminin länder düzeyinde sorumlu kıldığı unsurları dikkate alan ve çerçeve niteliğindeki “Federal Eyaletlerde Memurların Statüsünü Düzenleyen Kanun” (BeamtStG) olarak öne çıkmaktadır. 11 bölüm ve 63 maddeden oluşan kanun länder, belediyeler ve belediye birlikleri ile länder otoritesine tabi diğer kamu kurum, kuruluş ve vakıflarındaki memurların statülerini düzenlemektedir (BeamtStG, md.1). Länder düzeyinde yapılacak düzenlemeler için memur statüsünün çerçevesini çizen BeamStG, atama, kurumlar arası görevlendirme, hak ve yükümlülük ve gibi konularda genel hükümler içermektedir. Örneğin çalışma kapsamında kullanılan ve 138 maddeden oluşan Kuzey Ren-Vestfalya Eyaleti Devlet Memurları Kanunu, BeamStG çerçeve kanunu kapsamında länder tarafından çıkartılan kanunlardan biridir.

Bunun yanında federal düzeyde istihdam edilen memurları kapsayan ve 13 bölüm ve 147 maddeden oluşan Federal Devlet Memurları Kanunu (BBG), bunların statüsünü, işe alımlarını, atamalarını, kariyerlerini, hak ve yükümlülüklerini detaylı şekilde düzenlemektedir.

Almanya’da kamu personelinin istihdam yapısı da federal sistemin gerekliliğine göre oluşmuştur. Günümüzde, Tablo 1’de görüleceği üzere, beş milyona yakın kamu personeli istihdam edilmekte iken; bunların büyük kısmı, federal yönetim sisteminin sonucu olarak, länder ve yerel yönetimlerde görev yapmaktadır.

Tablo 1. İstihdam Biçimine Göre Almanya ve Türkiye’de Kamu Personelinin Sayısal Dağılımı (2021)

		İSTİHDAM BİRİMLERİ (1.000)					
Ülke	İstihdam Biçimi	Federal Birimler / Genel Bütçe Kaps.	Länder	Yerel Yönetimler	Sosyal Sigorta Kurumları	Diğer Birimler	Toplam
Almanya	Beamte	194.7	1 325.0	188.5	26.4	-	1.734.6
	Asker	172.4	-	-	-	-	172.4
	Diğer	155.3	1 216.4	1 469.1	348.7	-	3.189.5
	TOPLAM	521.4	2 541.4	1 657.6	375,1	-	5.095.5
Türkiye	Devlet Memuru	2.538.254	-	109.449	33.187	322.713	3.003.603
	Sözleşmeli Personel	379.6	-	25493	2429	121.672	529.194
	İşçi	213.714	-	601.722	6962	415.211	1.237.609
	Diğer	106.864	-	-	-	-	106.864
	TOPLAM	3.238.432	-	736.664	42.578	859.596	4.877.27

Kaynak: Statistisches Bundesamt, 2021; T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021.

3. DEVLET MEMURU VE BEAMTE HAKLARI

ABS’in üzerinde şekillendiği devlet düzeni ve bunun tarihi arka planı ortaya konduktan sonra, konunun ve karşılaştırmanın daha rahat şekilde anlaşılması için, DMK kapsamındakiler için “Devlet Memuru”, BeamStG ve BBG kapsamında olanlar için ise “Beamte” tabiri kullanılmıştır.

Kamu personel istihdamının özel bir biçimi olan Devlet memuru ve Beamte kendine özgü çeşitli haklarla donatılmıştır. Bu haklar, anayasa ve kanunlarla düzenlenmektedir. Tablo 2’de de görüleceği üzere bu hakları; temel haklar, genel haklar, mali haklar, yükselmeye ilişkin haklar, yer değiştirmeye ilişkin haklar şeklinde sınıflandırmak mümkündür (Bilgin, 2004).

Tablo 2. Devlet Memuru ve Beamte Hakları Karşılaştırma Tablosu

HAKLAR	DEVLET MEMURU	BEAMTE
Temel Haklar	• Eşitlik • Liyakat • Ayrımcılığa Karşı Korunma Hakkı	• Eşitlik • Liyakat • Ayrımcılığa Karşı Korunma Hakkı
Genel Haklar	• İş Güvencesi Hakkı • İstifa/Çekilme Hakkı • Emeklilik Hakkı • İzin Hakkı • Sendika kurma ve üye olma Hakkı • Toplu Sözleşme Hakkı • Özel Soruşturma Usulü	• İş Güvencesi Hakkı • İstifa/Çekilme Hakkı • Emeklilik Hakkı • İzin Hakkı • Sendika kurma ve üye olma hakkı
Yükselme Hakkı	Var	Var
Yer Değiştirme Hakkı	Var	Var
Diğer Haklar	• Uygulamayı İsteme Hakkı • İstinat ve İftiralara Karşı Korunma Hakkı • Müracaat, Şikâyet ve Dava Açma Hakkı	• Müracaat, Şikâyet ve Dava Açma Hakkı • Personel Dosyasına Erişim Hakkı

Not: DMK ve ilgili Alman mevzuatına göre şekillendirilmiştir.

Temel haklar; eşitlik, liyakat ve ayrımcılığa ilişkin sağlanan hakları kapsamaktadır. Liyakat ve eşitlik açısından bakıldığında iki ülkenin kanunlarında da bu ilkeler vurgulanmaktadır. DMK'ya (1965:4180) göre Devlet memurluğu liyakat sistemine dayandırılmaktadır. Yine kanunun (1965:4182) 7. maddesine göre Devlet memurlarının görevlerini ifa ederken din, dil, siyasi düşünce, ırk ve mezhep ayrımı yapamayacağı belirtilirken; 10. maddesine göre de (1965: 4182-1) amirlerin maiyeti altındaki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranmak durumunda olduğu hüküm altına alınmıştır. Benzer bir yaklaşım ABS'de mevcuttur. Gerek BBG (md.9) gerekse BeamStG (md.9) işe alımların hiçbir kimlik, cinsiyet veya inanç ayırt etmeksizin yalnızca liyakat temelli olacağını ifade etmekte ve DMK'ya kıyasla ayrıntılı bir vurgu içermektedir. Bunun yanında Alman kanunlarında hamilelik, ebeyn izni gibi hakların kullanımı durumunda da bunun mesleki ilerleme üzerinde herhangi bir ayrımcılığa sebep olamayacağı güvence altına alınmaktadır (BBG, md. 25; LBG NRW, md. 69). Bu, diğer hakların kullanımında da geçerli bir yaklaşımdır.

Örneğin hiçbir Beamte, bir sendika veya meslek birliğinde çalıştığı için azarlanamaz veya ayrımcılığa maruz bırakılamaz (BBG, 2009 md. 116/2; BeamStG, md. 52).

Genel Haklar; “İş Güvencesi Hakkı”, “İstifa/Çekilme Hakkı”, “Emeklilik Hakkı”, “İzin Hakkı”, “Sendikal Haklar”, “Özel Soruşturma Usulü” gibi başlıkları kapsamaktadır (Dinç, 2011:43-51). Buna göre, iş güvencesi bakımından Devlet Memurluğu sistemi ile ABS aynı bakış açısına sahiptir. DMK’nın (1965:4184) 18.maddesine göre kanunlarda yazılı haller dışında memurların görevlerine son verilemeyeceğini ifade eden “Güvenlik Hakkı” bulunmaktadır. Bu hakkın esası Devlet memurlarının asli ve sürekli görevleri icra etmelerinde yatmaktadır. Benzer biçimde Almanya’da da “Ömür Boyu Atanma” ilkesi bulunmaktadır. Buna göre Beamte, göreve ömür boyu atanma hakkına sahiptir. Bu hakkın hem Anayasa hem de kanuni kaynakları mevcuttur. Alman Anayasası, madde 33/4 ile egemenlik yetkilerinin kullanılmasını sürekli bir görev biçiminde kamu görevlilerine bırakmaktadır. Bu kapsamda BBG (md. 5/1) Beamte statüsünde atanmayı egemen görevlerin icrası için caiz görmekte ve ömür boyu memur statüsünün bu görevin sürekli biçimde yerine getirilmesine hizmet edeceğini hüküm altına almaktadır (BBG, md. 6/1). Aynı hükümler BeamStG madde 3/2 ve 4/1’de de görülmektedir. Dolayısıyla hem federal düzeyde hem de eyalet düzeyinde Beamte statüsü ömür boyu bir hukuki ilişki olarak kurulmaktadır.

İstifa veya çekilme hakkı bakımından incelendiğinde gerek Türkiye gerekse Almanya’nın mevzuatlarında bu konudaki hükümlerin benzer olduğu görülmektedir. DMK md. 20 (1965:4184) “Çekilme Hakkı” ile memurların kanunlarda belirtilen şekliyle memurluktan çekilebileceğini hüküm altına almaktadır. Devlet memurluğundan çekilen veya çekilmiş sayılanların, iki defadan fazla olmamak üzere, yeniden atanma hakları bulunmaktadır. Almanya’da da Beamte, talep etmesi halinde, işten ayrılma hakkına sahiptir ve bu hakkı görevden ayrılma talebini yetkili makama yazılı olarak bildirerek kullanabilmektedir (BBG, md. 33; BeamStG, md. 23/4). Ancak görevden kendi isteğiyle ayrılanların, göreve üstlerinin onayıyla tekrar dönmeleriyle ilgili hüküm yalnızca federal düzeyde istihdam edilenler için mümkündür.

DMK’ya (1965:4184) göre Devlet memurlarının emeklilik hakkı bulunmaktadır. Emekli olanlarınsa belirli şartlar dâhilinde yeniden Devlet memurluğuna alınmaları da mümkündür (Dinç, 2011:44-46). Almanya’da da

Beamte olarak görev yapan herkesin, yaş ve hizmet süresi gibi şartları sağladığı takdirde, emeklilik hakkı bulunmaktadır (BBG, 2009 md. 50; BeamStG, md.21/4). Fakat Türkiye'dekinin aksine yaş haddinden emekli olan Beamtenin tekrar atanması mümkün değildir (BBG, 2009 md. 51/4; LBG NRW, 2016 md. 31/4).

İzin hakkı, iki ülkede de sağlanmaktayken bazı farklılıklar ihtiva etmektedir. Devlet memurları, kanunda gösterilen süre ve şartlarla izin hakkına sahiptir (DMK, 1965:4184). İzin süreleri ise hizmeti 1 yıldan 10 yıla kadar (On yıl dahil) olanlar için 20 gün iken hizmet süresi 10 yıldan fazla olanlar için 30 gün olarak belirlenmiştir. Bunun yanında Devlet memurlarına mazeret izni, hastalık izni, aylıksız izin, öğrenim izni, sağlık izni, doğum izni ve doğum sonrası izin gibi farklı ihtiyaçlara binaen izin hakkı tanınabilmektedir (Bkz Bilgin, 2019:16-21). Benzer şekilde Beamte için çeşitli izin hakları tanınmış durumdadır. Bunlardan biri, ücretli yıllık izin hakkıdır (BBG md. 89; BeamStG md. 44). Federal düzeyde görev yapanlar için izin hakkının ayrıntıları, Federal Devlet Memurları ve Hakimler İçin Tatil İzni Yönetmeliği (Verordnung über den Erholungsurlaub der Beamtinnen, Beamten und Richterinnen und Richter des Bundes / Erholungsurlaubsverordnung- EUrIV) vasıtasıyla düzenlenmiştir. Buna göre çalışma saatleri, bir takvim haftasında beş güne yayılmış olan federal Beamte için yıllık izin, 30 iş günü olarak belirlenmiştir (EUrIV, 1954 md.5/1). Yine ücretsiz izin, doğum izni, ebeveyn izni ve aile bakım izni ile hastalık gibi durumlarda mazerete bağlı çeşitli izinler BBG ve BeamStG ile sağlanmış durumdadır. Bunun yanında özellikle hamilelik, doğum izni ve ebeveyn izninin işe alım ve mesleki ilerleme üzerinde olumsuz bir etkisinin olamayacağı hüküm altına alınmış ve ayrımcılık yasağı vurgulanmıştır (BBG, md.25). Bu tip vurguların DMK'da olmadığı görülmektedir.

İzin kapsamında değerlendirilebilecek bir diğer husus, bir istihdam biçimi de olan ve Türk kamu personel sistemine 2016 yılında giren, yarım zamanlı çalışma hakkıdır.³ DMK madde 104'e göre doğum yapan veya eşi doğum yapan memurlar, çocuğun mecburi ilköğretim çağının başladığı döneme kadar yarım zamanlı çalışabilmek hakkına sahiptir (DMK, 1965:4213). Mezkûr hak, Almanya'da daha esnek şekilde tanınmıştır. Buna göre Beamte, normal çalışma saatlerinin yarısına veya talep edilen süreye kadar kısmi süreli çalışma yapma hakkına sahip durumdadır (BBG, md.91; BeamStG, md. 43).

³ Doğum sonrası yarım zamanlı çalışma hakkı, 10 Şubat 2016 tarihinde Resmi Gazete' de yayımlanan 6663 sayılı Kanun'la yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla İş Kanunu'nun 74. maddesine ve DMK'nın 104. maddesine fıkralar eklenerek yarım zamanlı çalışma hakkı hem iş hem de DMK'ya dahil edilmiştir.

Günümüzde sendikalar, işgücü piyasasının başlıca ilgili tarafı durumdaki aktörler haline gelmiştir ve demokrasi vasatındaki ülkelerde olmamaları da kabul edilebilir bir durum değildir (Öcal ve Tunç, 2019:72). Bu bakımdan hem Türkiye hem Almanya’da sendika kurma, bunlara üye olma ve sendikalar marifetiyle idarede temsil hakkı tanınmaktadır (Bkz. Tablo 3). Türkiye’de 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun 15.maddesinde sayılanlar hariç olmak üzere, Devlet memurlarına Anayasa, DMK ve 4688 sayılı kanun uyarınca bazı sendikal haklar tanınmıştır. Bunun yanında, 2010 yılında yapılan değişiklikle, T.C. Anayasasının 53. maddesiyle Devlet memurlarına toplu sözleşme hakkı da sağlanmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası). Grev hakkı ise hem DMK’da yasaklar arasında yer almaya devam etmekte hem de 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 260. maddesi ile suç olarak tanımlanmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları, bu konuda bir miktar esneklik sağlamıştır (Beyoğlu, 2018).

Tablo 3. Türkiye ve Almanya’da Kadrolu Devlet Memuru ve Beamte Sendika Üyeliği Tablosu (2021)

ÜLKELER	Üye Sayısı	Sendikalı Oranı %
Türkiye	1.718.984	57.23
Almanya	409.685	21.68

Kaynak: Deutscher Gewerkschaftsbund, 2022; T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021.

Alman Anayasası (2021:16-17) madde 9/3, sendika kurma hakkını herkes için tüm meslek gruplarına tanımaktadır. Ayrıca hem BBG (md.116) hem de BeamStG’ye göre (md.52) Beamte, sendika veya meslek birliği kurma hakkı sahiptir ve bu hakkı kullananlar ayrımcılığa maruz bırakılamazlar. Yine Beamte hem yönetim nezdinde kurumsal mekanizmalarla temsil edilme hem de kamu hizmetine ilişkin mevzuat düzenlemelerine dahil olma hakkına sahiptir (BBG, md. 117,118; BeamStG, md. 51,53). Ancak Beamte için tanınmış bir grev ve toplu sözleşme hakkı bulunmadığından grev yapmaları yasaktır. Daha önce ifade edildiği üzere Beamte, anayasal olarak, egemenlik hak ve yetkilerini yerine getirmekte ve istihdamı özel ve serbest hukuki bir sözleşmeyle değil kamu idaresinin ataması şeklinde gerçekleşmektedir. Bu bakımdan Almanya’da grev ve toplu sözleşme hakkının olmaması, Beamte statüsünün hukuki niteliğine bağlanmaktadır.

Grev yasağına uymamak, Türkiye’de olduğu gibi, Almanya’da da disiplin yaptırımlarına muhatap olmaya yol açabilmektedir. Ancak mevzuat böyle olsa da, Almanya’da grev yasağı konusu çalışan hak ve hürriyetleri bağlamında tartışılmaktadır (bkz. Jacobs ve Payandeh, 2020) 2020. Örneğin yakın zamanda sendika aracılığıyla gerçekleşen bir grev dolayısıyla disiplin cezası alan öğretmenler, konuyu Federal Anayasa Mahkemesine taşımış ve mahkeme grev yasağını Anayasa ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarına uygun bulmuştur (The Federal Constitutional Court, 2018).

Görülebileceği üzere sendikaya üyelik, grev yasağı ve idarede temsil yoluyla sosyal diyalogun sağlanması bakımından benzer bir yaklaşıma sahip iki ülkeden Türkiye, grev ve toplu sözleşme politikası anlamında daha esnek ve ileri bir politika takip etmektedir. Çünkü Türkiye’de sendikal haklardan bir olan “Toplu Sözleşme Hakkı” Devlet memurlarına tanınmış bir haktır (Tuncay, 2007).

Genel haklardan bir diğeri, özel hükümlere göre soruşturmaya tabi olmaktır. Buna göre Türkiye’de, Devlet memurlarının görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabi kılınmıştır (Dinç, 2011:52). Almanya’da ise ilgili mevzuatta doğrudan böyle bir usul yer almamakla birlikte, Alman Anayasasının (2021: 81) 96/4. maddesi “Federasyon, kendisine kamu görevleri dolaylı bağlı olan görevliler için, disiplin ve şikâyet işleri için federal mahkemeler kurabilir.” hükmünü koymakta ve disiplin hususunda özel mahkemelere cevaz vermektedir.

Mali haklar, bir diğer önemli hak kategorisidir. Devlet memurlarına tanınan çeşitli hakların yanısıra aylık ve tazminat gibi çok sayıda mali hakkı bulunmaktadır (Bilgin, 2019:21-23). Benzer biçimde Almanya’da da mali haklar yaygındır ancak federal sistemden dolayı ortak bir mali haklar mevzuatı bulunmamaktadır. Örneğin BeamStG, mali düzenlemelere ilişkin hüküm içermemekte ve bunları länder idarelerine bırakmış durumdadır. Kuzey Ren-Vestfalya Eyaleti’nin Beamte için ayrı bir Maaş Kanunu (Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz- LBesG NRW) bulunmakta ve aile yardımı, saha tazminatı, fazla mesai ücreti ile öğretmenlere ödenek sağlanması gibi mali haklar hüküm altına alınmaktadır. Yine federal düzeyde BBG’ye tabi olanları kapsayan Federal Maaş Kanunu (Bundesbesoldungsgesetz, 1975) ücret dışında kira yardımı,

aile yardımı, fazla çalışma ücreti, avans, yolluk, üstün başarı ikramiyesi gibi birçok mali hak sağlamaktadır. Ayrıca BBG (md.81) ile hizmet yıl dönemlerinde, ikramiye ödemesi imkânı da sağlanmaktadır.

Yükselme hakkı, kamu personel sistemlerinde önemli sayılan haklardan biridir ve personelin performans ve verimliliğinde önemli etkileri olan bu hakkın varlığı ve kullanımı son derece önemlidir (Bilgin, 2020). DMK md. 64-71'e göre (1965:4203-4205) Devlet memurlarının yükselme hakkı bulunmaktadır. Beamte de kendi sınıfında bir üst noktaya terfi veya daha yüksek bir kariyer sınıfına yükselme hakkına, cinsiyet, soy, ırk, etnik köken, engellilik, din veya dünya görüşü, siyasi görüş veya cinsel kimlik gözetilmeksizin, sahiptir (BBG, 2009 md. 9,21,22a,23; LBG NRW, md.19). Yükselme sistemi, federal yönetimden dolayı merkezi bir hüviyete sahip değildir. Her düzeyde yer alan idarenin kendi terfi ve ilerleme sistemini hayata geçirmesi mümkün görünmektedir. Örneğin Kuzey Ren-Vestfalya'da yürürlükte olan LBG NRW'ye (md.9) göre eyalet hükümetinin bir kariyer yönetmeliği çıkartması hüküm altına alınmış ve "Kuzey Ren-Vestfalya Eyaletindeki Beamte'lerin Kariyerlerine İlişkin Yönetmelik" (Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten im Land Nordrhein-Westfalen Laufbahnverordnung - LVO) çıkartılarak kariyere ilişkin detaylar belirlenmiştir.

Yer değiştirmeye ilişkin haklar, kamu personelinin hareketliliğini sağlayan ve bu tip ihtiyaçlara cevap veren önemli bir imkândır. DMK md.72-76 (1965:4205-4207) ile devlet memurlarının yer değiştirmesine cevaz vermiştir. Almanya'da da hareketlilik, değişen ve dönüşen hizmet ihtiyaçlarının bir gereği olarak görülmektedir. (The Federal Public Service, 2014: 53). Bu kapsamda gerek federal düzeyde gerekse eyalet düzeyinde yer değişikliği imkânı tanınmış durumdadır (BBG, md.28; BeamStG, md.15).

Diğer haklar ise, yukarıda sayılan kategorilere girmeyen hakları kapsamaktadır. Bunlardan biri, Devlet memurlarına DMK'ya dayanılarak yayınlanan yönetmeliklere göre tayin ve tespit olunup, yürürlükte bulunan hükümlerin kendileri hakkında aynen uygulanmasını isteme imkânını sağlayan "Uygulamayı İsteme Hakkı"dır (DMK, 1965:4184). Beamte için ise benzer bir hak bulunmamaktadır. DMK'da yer alan haklardan bir diğeri "İsnat ve İftiralara Karşı Korunma Hakkı"dır. Bu hak kapsamında, Devlet memurlarının hakkındaki ihbar ve şikâyetlerin uydurma bir suç isnadı ile yapıldığı, hukuki süreç sonunca isnadın

sabit olmadığı anlaşıldığı durumda, ilgili Devlet memuru merkezde en büyük amirinden veya illerde valilerden kendisine isnatta bulunanlar hakkında kamu davası açılmasını Cumhuriyet Savcılığından isteyebilmektedir (DMK, 1965:4185). Fakat Almanya’da böyle bir hak bulunmamaktadır.

Yine Türkiye’de Devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikâyet ve dava açma hakkına “Müracaat, Şikâyet ve Dava Açma Hakkı” kapsamında sahiptir (DMK, 1965:4184). Müracaat ve şikâyetler söz veya yazı ile en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile şikâyet edilen amirler atlanarak yapılabilmektedir. Oldukça benzer şekilde Almanya’da da Beamte, hiyerarşik amir silsilesini takip ederek, şikâyet ve dava açma hakkına sahiptir. Eğer şikâyet bir üst amir aleyhine ise, hiyerarşide bir basamak atlanarak doğrudan bir üst amire müracaat etmek mümkündür (BBG, md. 125). Ayrıca emekli olsa da Beamte, idari yargı yoluna gitme hakkına sahiptir. Bunların yanında bir diğer hak Beamte’nin, Devlet memurlarının aksine, personel özlük dosyaları hakkında bilgi edinme ve burada arşivleneni görme hakkına sahip olmasıdır (BBG, 2009 md. 110; LBG NRW, md.86; BeamtStG, md. 50).

4. DEVLET MEMURU VE BEAMTE YÜKÜMLÜLÜKLERİ

Tablo 4’te görüleceği üzere, Devlet memuru ve Beamte için sağlanan haklar kadar getirilen yükümlülükler de bulunmaktadır. DMK’nın 2. bölümü olan “Ödev ve Sorumluluklar”, Devlet memurlarına özel çeşitli yükümlülükleri belirlemektedir. Beamte için de BBG ve BeamtStG ile pek çok yükümlülük getirilmektedir.

Tablo 4. Devlet Memuru ve Beamte Yükümlülükleri Karşılaştırma Tablosu

YÜKÜMLÜLÜKLER	DEVLET MEMURU	BEAMTE
Sadakat, Tarafsızlık, Devlete Bağlılık	Var	Var (Siyasi Parti Üyeliği var)
Davranış ve İşbirliği Yükümlülüğü	Var	Var
Yemin Etme Yükümlülüğü	Var	Var
Amirlerin Yükümlülükleri	Var	Yok
Kişisel Sorumluluk ve Zarar Tazmini Yükümlülüğü	Var	Var
Mal Bildirimi Yükümlülüğü	Var	Yok

Basına Bilgi ve Demeç Verme Yasağı	Var	Var
Resmî Belge Araç ve Gereçlerin, Yetki Verilen Mahaller Dışına Çıkarılmaması ve İadesi yükümlülüğü	Var	Yok
Gizli Bilgileri Açıklamama Yükümlülüğü	Var	Var
İkinci İş Yasağı	Var	Yok
Emeklilik Döneminde Yapılan İşlerin Bildirilmesi Yükümlülüğü	Yok	Var

Not: DMK ve ilgili Alman mevzuatına göre şekillendirilmiştir.

Sadakat, tarafsızlık ve devlete bağlılık, hem Türk hem de Alman mevzuatında öne çıkanlardan en önemli yükümlülüklerdendir. Devlet memurları için bu yükümlülüklerin temeli, T.C. Anayasasının 129/1 maddesi⁴ ile DMK 6 ve 7.maddesidir. Buna göre Devlet memurlarının, anayasa ve kanunlara bağlı kalmasını ve bunları sadakat içinde uygulaması gerektiği belirtilmiştir. Yine Devlet memurlarının siyasi partiye üye olmaları, taraflı davranmaları ve siyasi eylemde bulunmaları yasaklanırken edilirken, Devletin menfaatlerini koruma yükümlülüğü getirilmiştir(Dinç, 2011:21-23).

Sayılan bu yükümlülükler konusunda, Almanya'nın da benzer bir yaklaşıma sahip olduğunu özellikle söylemek gerekmektedir. Alman Anayasası madde 33/4, egemenlik yetkilerini yerine getirecek memurları sadakat ilişkisi içinde tanımlamaktadır. Yine gerek BGG (md.60) gerekse BeamStG (md. 33) ile Beamtenin bir partiye değil tüm halka hizmet edeceği, görevlerini tarafsız, adil ve kamu yarınının gerektirdiği şekilde icra edeceği ve davranışlarıyla anayasada tanımlandığı şekliyle özgür demokratik düzene bağlı kalarak bunu savunması hüküm altına alınmıştır. Yine Beamte, siyasi faaliyetlerinde, kamuya karşı konumlarından dolayı ölçülü davranmak durumundadır. Görüleceği üzere, kural olarak, siyasi partiye üye olma veya siyasi faaliyet yasağı bulunmamaktadır. Yalnızca kullanılan kamu gücünü bir siyasi parti lehine kullanmak, görev başında taraflı davranmak ve eğer varsa siyasi faaliyetlerde aşırılık memnu edilmiş durumdadır. Kanunla ulaşılmak istenen amaç, Türk kamu personel sistemiyle aynı doğrultuda iken, getirilen kısıtlamalar farklılık arz etmektedir. Ancak Beamte'nin siyasi parti üyeliği ve siyasi faaliyetlerin disiplin soruşturmasına konu olabileceği

⁴ "Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler."

haller de bulunmaktadır. Eğer bir siyasi partinin, Federal Anayasa Mahkemesi tarafından, anayasada tarif edilen özgür ve demokratik düzene muhalif olduğuna karar verilirse, böyle bir partiye üye olmak veya siyasi faaliyetlerine katılmak disiplin soruşturması açılmasına sebebiyet verebilmektedir (Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2019).

Yemin etme yükümlülüğü, aday Devlet memurlarının asli Devlet memurluğuna atandıktan sonra en geç bir ay içinde düzenlenecek merasimle yerine getirilmesi gereken bir süreçtir. Danıştay kararlarında yemin ödevinin yerine getirilmemesi halinde, memuriyetten çıkarma cezasının verilebildiği görülmektedir (Arslan, Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2017: 861). Benzer şekilde Beamte, anayasada yer alan yükümlülükleri de içeren bir hizmet yemini etmek zorundadır. Ancak Beamte, inanç veya vicdani sebeplerle dini “yemin” etmek istemiyorsa “ant içerim” de diyebilmektedir (BBG, md. 62; BeamtStG, md. 35). Yemin süreci, Beamte olarak atanmanın ayrılmaz bir parçasıdır. Ancak atanacak kişinin Avrupa Birliği üye ülkelerinden birinin vatandaşı olması veya atamanın acil bir ihtiyaçtan kaynaklandığı istisnai durumlarda, yemin etme yükümlülüğünden vazgeçilebilmektedir.

Davranış ve iş birliği yükümlülüğü kamu personel rejimlerinde uyum, düzen ve hiyerarşi bakımından önemli bir yer tutan gerekliliğe hitap etmektedir. DMK md.8’e göre Devlet memurlarının hizmet esnasında veya dışında resmi sıfatlarının gerektirdiği gibi davranmalarını ve iş birliği içinde çalışmaları gerektiğini mezkûr yükümlülük başlığı altında düzenlemektedir. Ayrıca Devlet memurlarından yabancı memleketlerde bulunanların, devlet itibarını veya görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulunamayacağı yükümlülüğü, “Yurt Dışında Davranış” başlığı altında getirilmiştir. Bunlara ek olarak memurların, ast olarak görevlerini iyi ve mevzuata uygun yürütülmesinden üstlerine karşı sorumlu olduğu ve kanunsuz olduğu düşünülen emirlerin ancak üstlerin yazılı talimatı ile yerine getirilebileceği ancak konusu suç teşkil eden emirlerin hiçbir şekilde yerine getirilmemesi aksi halde yerine getiren kişinin de sorumlu olacağına ilişkin yükümlülük “Devlet Memurlarının Görev ve Sorumlulukları” başlığı altında düzenlenmiştir (DMK, 1965:4182-1).

Düzen ve hiyerarşi konusunda, ABS ile Türk sistemi oldukça yakındır. Buna göre Beamte, kendini özverili şekilde mesleğine adanmak ve hem görev sırasında

hem de görev dışındaki davranışlarıyla görevinin gerektirdiği saygı ve güveni yansıtmakla yükümlüdür. Ayrıca görev sırasında veya görevle ilgili faaliyetlerinde dış görünüşleri görevlerine duyulan güveni dikkate alır şekilde olmalıdır ve bu kapsamda saygılı ve güvenilir şekilde davranma yükümlülüğü veya görev itibarıyla gerekliyse saç ve sakal gibi konularda sınırlandırmalar getirilmesi mümkündür (BBG, md. 61; BeamtStG, md. 34).⁵ Ancak Alman mevzuatında, yurt dışında davranışa ilişkin özel bir yükümlülük bulunmamaktadır. Yine Beamte, üstlerine destek olup, emirlerini yerine getirmek ve mevzuatı takip etmek zorundadır (BBG, md. 62; BeamtStG, md. 35). Devlet memurları gibi Beamte de, BBG (md. 63) ve BeamtStG'ye (md. 36) göre göreviyle ilgili eylem ve işlemlerinin kanunlara uygunluğu konusunda kişisel olarak sorumludur. Mezkur mevzuata göre, kendisine verilen resmi emirlerin kanuniliği konusunda tereddütte düşerse, bu durumu derhal üstlerine bildirmeli, emir yazılı olarak tekrarlanırsa ve halen tereddüt hâsıl oluyorsa hiyerarşik olarak bir üst amire ileterek yazılı onay istemelidir. Bu süreç içinde emir, yazılı olarak, onaylanırsa emri yerine getiren sorumluluktan kurtulmaktadır. Ancak söz konusu emrin insan onurunu ihlal etmesi, cezai veya idari suç olması halinde emri yerine getiren sorumluluktan kurtulması mümkün değildir.

Amir durumda olan Devlet memurlarının görev ve sorumlulukları da, DMK'nın (1965:4182-1) 10. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde mevzuatla belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli ve sorumludurlar (Bilgin, 2019:26). Ayrıca maiyetindeki memurlara, hakkaniyet ve eşitlik içinde davranmak durumundadırlar. Alman mevzuatında ise doğrudan buna benzer bir yükümlülük bulunmamakla birlikte, kanunların çeşitli bölümlerinde ayrımcılık yasağı ve eşitlik ilkesi vurgulanmaktadır.

Kişisel sorumluluk ve zarar tazmini, Devlet memurların bir diğer yükümlülüğüdür. DMK 12. maddeye göre (1965: 4183) Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa bu zararın ilgili tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır. Madde 13'e göre ise,

⁵ DMK'nın "Ödev ve Sorumluluklar" başlığı altında yer almasa da kanunun Ek Madde 19 ile Devlet memurlarına kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmeliklerin öngördüğü şekilde kılık kıyafet kurallarına uyma mecburiyeti getirilmiştir.

kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren memur aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açabilirler ve kurumlar ortaya çıkacak tazminatları memura rücu edebilmektedir (Dinç, 2011:29-35). Kişisel sorumluluk nedeniyle tazminat ödeme yükümlülüğü Beamte için de geçerlidir. Görevlerini kasten veya ağır kusurları ile ihlal eden Beamte, görevlerini ifa ettikleri işverene ortaya çıkan zararı tazmin etmek zorundadır (BBG, md.75; BeamtStG, md.48). Ancak Alman mevzuatında, kamu hizmeti nedeniyle uğranılan zararlar aleyhine açılacak davalarla ilgili özel bir süreç bulunmamaktadır.

Mal bildirimi yükümlülüğü, T.C. Anayasasının 71. maddesi ve DMK md. 14 (1965:4183) ile hüküm altına alınmıştır. Buna göre Devlet memurları, kendilerine, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında mal bildiriminde bulunmak zorundadırlar (Eren ve Dölek, 2021). Alman mevzuatında böyle bir düzenleme olmadığından Beamte için buna benzer bir yükümlülük söz konusu değildir.

Basına bilgi ve demeç verme yasağı ise, Devlet memurlarının kamu görevleri hakkında basına yetkisiz şekilde, bilgi veya demeç vermemelerine ilişkindir (DMK, 1965:4183). ABS içinde de medyaya bilgi vermek, yalnızca idarenin yetkilendireceği Beamte tarafından yapılabilmektedir (BBG, md.70; LBG NRW, md.43).

Resmî belge araç ve gereçleri, yetki verilen mahaller dışına çıkarılmaması ve görevleri gereği kendilerine teslim edilen resmî belge, araç ve gereçleri görevleri sona erdiği zaman iade etmek yükümlülükleri, DMK'nin 16. maddesi ile düzenlenmiştir (Dinç, 2011:41). ABS içinde böyle bir yükümlülük bulunmamaktadır. Ancak doğrudan böyle bir yükümlülüğün bulunmuyor olması, buna cevaz verildiği anlamına da gelmemektir. Zira Beamte her halükârda kamu yararına çalışmakla yükümlü olup; gerek resmi araç ve gereçlerin koruması gerekse kamu hizmet ilişkisi sona erdiğinde uhdesindeki resmi araç ve gereçleri iade etmesi, kamu yararı ilkesinin ruhuna uygun bir gerekliliktir.

DMK'nin "Ödev ve Sorumluluklar" başlığında sayılanlar ile Alman mevzuatında sayılanlar, birçok açıdan benzerlik göstermektedir. Fakat benzer olan yükümlülüklerin dışında Beamte için farklı yükümlülükler de bulunmaktadır. Bunlardan biri gizliliklidir. Buna göre Beamte, görevini icra ederken edindiği

bilgileri, kamu hizmeti ilişkisi sona erse dahi, korumakla yükümlüdür (BBG, md.67; BeamtStG, md.37). Devlet memurları için bu yükümlülüğe içerik bakımından denk olan “Gizli Bilgileri Açıklama Yasağı”dır (DMK, 1965:4185). Buna göre Devlet memurları, kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış olsalar bile, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklayamazlar. Ancak yasağın konusunu oluşturan ve korunması gereken bilginin sınırları farklı tarif edilmiştir. Alman mevzuatı, tek ölçüt olarak kamu hizmeti icrası vesilesiyle edinilen bilgiyi tarif ederken, Türk mevzuatı yasağı gizli bilgiyle sınırlamıştır.

Almanya’daki tüm Beamte’leri kapsamasa da federal düzeyde istihdam olunan Beamte, mesleğini icrasına engel olmayacak şekilde uygun bir yerde ikamet etmek ve eğer durum gerektiriyorsa kamu hizmet binasına belirli mesafe içindeki bir yere veya lojmana taşınmak durumundadır. Bunun yanında ortaya çıkan özel halin ivedilikle gerekli kılması durumunda, Beamte, izinli olduğu sürelerde dahi iş yerine yakın bir yerde ikamet etmekle talimatlandırılabilir (BBG, md. 72,73). Devlet memurları için ise, 2011 yılında 6111 sayılı kanunla yürürlükten kaldırıldığından dolayı, böyle bir yükümlülük bulunmamaktadır.

DMK’da olmayan ancak Alman Beamte için var olan, çeşitli bildirim yükümlülükleri de mevcuttur. Bunlardan birisi kamu hizmeti dışında yapılan işlerin bildirilmesine dair yükümlülüktür (BBG, 2009 md. 99-100; BeamtStG, 2008 md.40). Türkiye’de, Devlet memurları için ticaret ve bunun dışında kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasaklanmıştır. Ancak Almanya’da, Beamte için böyle mutlak bir yasak bulunmamakta ve ek iş yapmak mümkün olabilmektedir.

Bildirime muhatap bir diğer konu ise, emekli statüsünde olanların, kamu hizmetinin sona erdiği tarihten önceki son beş yılda icra ettiği görevleriyle ilgili olan ve resmi menfaatleri olumsuz etkileyebilecek bir işte çalışması halinde ortaya çıkan yükümlülüktür. Böyle bir durumun vuku bulması halinde emekli Beamte, konuyu yazılı veya elektronik olarak bildirmekle yükümlüdür. Kamu menfaatinin bu istihdam dolayısıyla zarar göreceğine dair bir endişenin hâsıl olması durumunda ise, ilgili Beamte’nin çalışmasının yasaklanması da mümkündür (BBG, md.105; BeamtStG, md.41).

SONUÇ

657 sayılı DMK’de sıralanan 12 kamu hizmetinin yanısıra diğer kanunlarla belirlenen kamu hizmetlerini (bkz.Bilgin, 2021) vermek üzere kurgulanmış Türk kamu personel sistemine benzer biçimde, siyasi ve idari yapısıyla federalist bir ülke olmasına karşın Almanya’da kamu personelinin memur-Beamte, sözleşmeli personel ve işçi olarak üçe biçimde istihdam edildiği görülmektedir. Ancak Alman kamu personeli arasında kamu hukukuna göre istihdam edilen Beamte’lerin, özel hukuka göre istihdam edilen sözleşmeli ve işçilere nazaran ayrıcalıklı bir konumları olduğu, bu nedenle oldukça saygın, yaşam boyu iş güvencesi olan bir statüleri bulunduğu görülmektedir (Çapar, 2010). Türkiye ve Almanya’daki Devlet memurlarının hak ve yükümlülükleri, temelde pek çok benzerlikler içermekle birlikte, bazı farklılıkları da barındırmaktadır. Zira memur hak ve yükümlülüklerdeki benzerliğin ilk sebebi, hukuk temelli bir yönetim anlayışıdır. Öncelikle iki ülke de kıta Avrupası hukuk sistemini ve “hukuk devleti” yapısını benimsemiştir. Buna bağlı olarak devletin uygulama alanını çerçeveleyen hukuk sisteminin varlığı, her iki ülkede de benzer bir kamu personel sisteminin inşasını beraberinde getirmiştir.

İncelemeye konu iki ülkede de memurluk, anayasal müessesedir. Dolayısıyla iki ülkenin benzer hukuk anlayışı, benzer sistem ve mekanizmaları üretmiştir. Mevcut benzerlikler de bu sistem içerisindeki kamu personel rejimini yine benzer bir çerçeve içinde şekillendirmiştir. Buna göre Almanya’da, Beamte sadece kendilerine tahsis edilmiş kadrolarda istihdam edilebilmekte olup; ülkenin federal yapısının bir sonucu olarak, eyalet düzeyindeki personel sistemi kolluk personeli ile silahlı kuvvetler dâhil tüm federal yönetim personeli için geçerli olmakta; benzeri ilke ve kurallar yerel düzeyde de görülmektedir (Uzun, 2003:667). Bu bakımdan liyakat, hiyerarşi, şikâyet hakları veya eylemlerin yasallığına ilişkin sorumluluklar, bu zeminden çıkmaktadır.

Yine iki ülkede de ortak olan sadakat yükümlülüğü, hukuk devletinden mülhem, memurların bağlılığını kişilerden soyutlayarak anayasa ve kanunlara bağlamayı hedefleyen önemli bir ilkedir. Örneğin DMK’nın 1964 yılında meclise sunulan tasarısında, sadakat yükümlülüğü hukuk devletine bağlılık ilkesiyle gerekçelendirilmiştir (Millet Meclisi, 1964).

Bu sistem üzerinde şekillenen tarihi devlet yapılarıysa, hak ve yükümlülüklerdeki benzerliği doğuran bir diğer sebeptir. Osmanlı İmparatorluğu,

“merkezileşmiş tarihi bir bürokratik” imparatorluktan (Heady, 2001: 157). Onun ardılı olan Türkiye Cumhuriyeti de, kıta Avrupası hukuk sistemine mensup ve bürokratik yönetim geleneğine haiz üniter bir devlettir (Heper, 2006). Tek katmanlı idare yapısı ve merkeziyetçi sistem, kendini, mevzuat düzeyinde, kamu personel sisteminin temeli olan 657 sayılı DMK olarak göstermektedir. Oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş ve zaman içerisinde eklenen maddelerle Türk kamu personel sisteminin seyrinin izlenebileceği bir külliyet haline gelmiş olan kanun, Devlet memurları için ilke, performans, disiplin, hak, yükümlülük gibi tüm unsurları bünyesinde barındırmaktadır.

Türkiye’dekine benzer şekilde, Federal Almanya Cumhuriyeti de tarihi bir imparatorluk ardılıdır ve önemli bir bürokratik yönetim geleneğine sahiptir. Elbette hiçbir zaman ne geçmişte Osmanlı İmparatorluğu ne de bugün Türkiye Cumhuriyeti kadar merkeziyetçi bir yönetim sistemi inşa edilmese de Amerika Birleşik Devletleri’ndekine benzer nitelikte bir federal sistem de olmamıştır. Günümüz Almanya’sının idari federalizm yapısı birçok açıdan işbirliğine dayalı bir karaktere sahiptir (Jeffery, 2002: 172). Bu yapı kendini, yönetim sistemindeki güçlü kurumsal koordinasyon mekanizması ile çok katmanlı uzlaşma kültürünün getirdiği farklı düzeydeki idare birimlerinin etkin işleyişinde göstermektedir (Behnke ve Kropp, 2021:36). Bu nedene bağlı olarak örneğin BBG, BeamtStG ve LBG NRW gibi farklı yönetim düzeylerinde üretilmiş mevzuatlar olsa bile farklılıkların değil benzerliklerin ve homojen bir sistemin baskın olduğunu görmek mümkündür. Böylece hem bugünkü üniter ve merkeziyetçi Türk yönetim sistemiyle mukayese edilebilir bir genel sistem, hem de Türk sistemindeki içerikle oldukça yakın bakış açısına sahip hak ve yükümlülükler ortaya çıkmıştır. Örneğin iki ülkede de iş güvencesi, bir hak olarak hüküm altına alınmıştır. Ancak bu, yalnızca bir sosyal hak değil iki ülkenin de devletin varlığı ve sürekliliğine ilişkin sahip olduğu bakış açısının ortak niteliğinin bir sonucu olarak anlaşılmalıdır. Buna bağlı olarak iş güvencesi hakkı halen yürürlüktedir.

İki ülkenin siyasi tarihlerinde kesişen noktalar bulunmaktadır. 1. Dünya Savaşı mağlubiyeti sonrası monarşiden cumhuriyet rejimlerine geçen iki ülkenin elitlerinin monarşizme karşı duruşları benzer bir bürokratik yaklaşımı beraberinde getirmiştir. Örneğin 1919 Weimar Anayasası memurlar için tarafsızlığı, günümüzde de olduğu gibi siyasi parti üyeliğini yasaklamayarak, hüküm altına almaktayken

(The Federal Public Service, 2014:38) 1923 yılında Lozan Barış Antlaşmasını imzalayan Türkiye, 1926 yılında yürürlüğe koyduğu Memurin Kanunu ile memurların siyasetle iştigalini her bakımdan, bugün olduğu gibi, yasaklayarak tarafsızlığı güvence altına almaya çalışmıştır. Türkiye’de darbe dönemlerinde dahi ortadan kaldırılmayan bu ilke, Cumhuriyetin yıkılıp Nazi rejiminin kurulduğu Almanya’da ise, 1933-1945 yılları arasında kaldırılmıştır.

Nazi rejiminin yarattığı sarsıntıdan dolayı, Almanya’nın militan demokrasi kavrayışı daha aktif bir vatandaş ve dolayısıyla memur modeli ortaya çıkartmak istemiştir. Örneğin Alman anayasasının 20. maddesi, anayasa düzenini ortadan kaldırmak isteyen herkese karşı, direnme hakkını tüm Almanlara tanımıştır (Christian Rumpf ve Gökçe Uzar Schüller, 2021:25). BBG (md.60) ve BeamStG de (md. 33) anayasal demokratik düzene yalnızca bağlılığı değil aynı zamanda bu düzenin savunmasını da Beamte için, temel bir yükümlük olarak düzenlemiştir. Türkiye’de ise, 12 Eylül rejimi ortamında, 1982 tarih ve 2670 sayılı kanunla, DMK’da çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Daha önce olmayan yemin etme ile Devlet memurlarının her durumda devletin menfaatini korumasını salık veren devlete bağlılık yükümlülükleri anayasal düzenin korunması konusunda daha aktif bir memurluk öngören değişiklikler olmuştur. Sadakat temelli bu yükümlülüklerle uyulmaması durumunda ise, iki ülke de personeli kamudan uzaklaştırarak benzer arındırma politikaları uygulanmıştır (Gülener ve Erciyas, 2016).

Benzerlik eksenlerinden bir başkası ise, çalışma standartlarının ulaşılmış olduğu evrensel normlardır. İstifa hakkı, izin hakkı ve birçok mali hak hâlihazırda, statü fark etmeksizin, tüm çalışanlar için sağlanan temel çalışan ve insan hakları hüviyetindedir. Yine iki ülke de Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) üyesidir ve birçok sözleşmesine de taraftır. Bu bakımdan iki ülkede de bu tip hakların olması, o ülkeye özel bir kamu politikası olmasından ziyade evrensel ve çok taraflı sözleşme standartlarından kaynaklanmaktadır.

Hak ve yükümlülüklerdeki son benzerlik ise ülkelerin siyasal hayatlarındaki özel tecrübeler ile devlet politikasındaki farklılıklardan ileri gelmektedir. Bu noktada Almanya’nın geçirdiği Nazi sarsıntısının önemli bir negatif toplumsal bellek ürettiğini söylemek gerekir. Buna bağlı olarak mevzuatta örneğin sıklıkla “cinsiyet, soy, ırk, etnik köken, engellilik, din veya dünya görüşü, siyasi görüş veya cinsel kimlik” gibi, toplumda olabilecek tüm kimlik tipleri sayılmakta ve ayrımcılık

yapılamayacağı sıklıkla vurgulanmaktadır. Bu yaklaşım, “Almanya bir göç ülkesidir” gibi bir kamu politikasına da dönüşmüş durumdadır ve kamu personel istihdamında etnik çeşitlilik aktif olarak desteklenerek, kurumlar bu konuda puanlanmaktadır (Deutsche Welle Türkçe, 2020). Türk mevzuatında ise, T.C. Anayasası’nın 10.md.’si ile temel eşitliğe vurgu yapılmış; 70. md.’sinde ise, “hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez” denmiştir.

Hak ve yükümlülükler eksenindeki farklılıklara bakıldığında ise, Türkiye’de bulunup, Alman mevzuatında olmayan toplu sözleşme hakkı, başta gelmektedir. Daha önce ifade edildiği üzere, Almanya’da Beamte’lerin sendika kurma ve üye olma hakkı olmakla birlikte, grev ve toplu sözleşme hakkı bulunmamaktadır. Türkiye ise, 2010 yılından gerçekleşen anayasa değişikliği ile devlet politikasını değiştirerek bu alanda önemli bir adım atmış ve hem aktif hem de emekli olan memurların ekonomik haklarını toplu sözleşmeye bağlayarak önemli bir hak hürriyeti sağlamıştır.

Sosyal bilimlerin en büyük araçlarından biri karşılaştırmadır. Karşılaştırma ise, temel olarak “benzerliklerin ve farklılıkların aynı anda incelenmesidir” (Duverger, 2002:368). Tüm bunlar değerlendirildiğinde Türk ve Alman personel sistemlerindeki hak ve yükümlülükleri karşılaştırma girişiminin sonucu oldukça büyük benzerlikler ile bazı yaklaşım farklılıkların belirlenmesi olmuştur. Görülmektedir ki sistemleri inşa eden temel faktörlerin benzerliği birörnek sistemlerin oluşmasını da yol açmaktadır. Bu bakımdan ülkelerin kurumsal ve tarihsel faktörlerinin karşılaştırmalı kamu yönetimi perspektifinden incelenmesinin, sistemlerin kavranması ve buradan hareketle geliştirilmesine fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Arslan, S., Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2017). *İdare Hukuku Mevzuatı* (13. bs.). Ankara: Seçkin.

BBG. Bundesbeamtengesetz (2009).Erişim tarihi: 10 Mayıs 2022, https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/

BeamtStG. Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern-Beamtenstatusgesetz (2008). Erişim tarihi: 10 Mayıs 2022, <https://www.gesetze-im-internet.de/beamstg/>

Behnke, N. ve Kropp, S. (2021). Administrative Federalism. Isabella Proeller, Dieter Schimanke, Jan Ziekow, ve Sabine Kuhlmann (Ed.), *Public Administration in Germany* içinde , Governance and Public Management (ss. 33-51). Cham: Palgrave Macmillan.

Beyoğlu, C. Ü. (2018). AİHM Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (135), 77-118.

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

Bilgin, K. U. (2019). Türkiye’de Devlet Memurluğu Sistemi “Devlet Memuru”. K. U. Bilgin (Ed.), *Balkan Ülkelerinde Devlet Memurluğu* içinde (ss. 1-50). Ankara: Gazi Kitabevi.

Bilgin, K. U. (2020). Kamusal Bir Sorumluluk Olarak Kamu Personeli Performans Yönetimi. V. Eren ve H. T. Eroğlu (Ed.), *Kamuda Performans Yönetimi* içinde (ss. 195-236). Ankara: Nobel Yayını.

Brand, A. (Ed.). (1929). *Gesetze über die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten* (3. bs.). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. Erişim tarihi: 18 Ağustos 2022, <http://link.springer.com/10.1007/978-3-642-52607-7>

Bundesbesoldungsgesetz. (1975). Erişim tarihi: 15 Mayıs 2022, <https://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/BJNR011740975.html>

Bundesministerium des Innern und für Heimat. (2019, 27 Mart). Verfassungstreue von Beamten; beamtenrechtliche Konsequenzen der politischen Betätigung von Beamten. Erişim tarihi: 10 Mayıs 2022, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/beamte/vermerk-neutralitaet-und-verfassungstreue.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Christian Rumpf ve Gökçe Uzar Schüller (Çev.). (2021). *Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası*. Berlin: Alman Federal Meclisi.

Çapar, S. (2010). Almanya’da kamu Personel Sistemi. *Türk İdare Dergisi*, (466), 47-63.

Deutsche Welle Türkçe. (2020). Kamu çalışanlarının yüzde 12’si göçmen kökenli. Erişim tarihi: 20 Haziran 2022, <https://www.dw.com/tr/almanyada-kamu-calisanlarinin-yuzde-12si-gocmen-kokenli/a-55846676>

Deutscher Gewerkschaftsbund. (2022). Mitgliederzahlen 2021. Erişim tarihi: 20 Mayıs 2022, https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen/2020-2029?tab=tab_0_0#tabnav

Dinç, A. (2011). *Açıklamalı ve Yargı Kararlarıyla Devlet memurları Kanunu*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği yayını.

DMK. Devlet Memurları Kanunu (1965). Erişim tarihi: 15 Ekim 2022, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.657.pdf>

Dursun, D. (1989). ALMANYA. *TDV İslâm Ansiklopedisi*. TDV İslâm Araştırmaları Merkezi. Erişim tarihi: 18 Ağustos 2022, <https://islamansiklopedisi.org.tr/almanya#2-tarih>

Duverger, M. (2002). *Sosyal Bilimlere Giriş*. (Ünsal Oskay, Çev.) (6. bs.). Ankara: Bilgi Yayınevi.

Eren, Veysel ve Dölek, G. (2021). Genel İdare Hizmet Alanı Personel Yönetim Sistemi. K. U. Bilgin ve E. N. Tuğan (Ed.), . Ankara: Akademisyen Kitabevi.

EUrIV. Verordnung über den Erholungsurlaub der Beamtinnen, Beamten und Richterinnen und Richter des Bundes- Erholungsurlaubsverordnung (1954). Erişim tarihi: 7 Ağustos 2022, <https://www.gesetze-im-internet.de/burIv/BJNR002430954.html>

Fleischer, J. (2021). Federal Administration. Sabine Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke ve J. Ziekow (Ed.), *Public Administration in Germany* içinde , Governance and Public Management (ss. 61-79). Cham: Springer International Publishing.

Gülener, S. ve Erciyas, S. (2016). *Dünyada Arındırma Uygulamaları ve Türkiye’de Devletin Fetö’den Arındırılması*. İstanbul: SETA.

Heady, F. (2001). *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York: Marcel Dekker, Inc.

Heper, M. (2006). *Türkiye’de Devlet Gelenegi*. (N. Soyarak, Çev.). Ankara: Doğu Batı.

Hueglin, T. O. ve Fenna, A. (2015). *Comparative federalism: A systematic inquiry*. University of Toronto Press.

Jacobs, M. ve Payandeh, M. (2020). The Ban on Strike Action by Career Civil Servants under the German Basic Law: How the Federal Constitutional Court Constitutionally Immunized the German Legal Order Against the European Convention on Human Rights. *German Law Journal*, 21(2), 223-239.

Jeffery, C. (2002). German Federalism from Cooperation to Competition. M. Umbach (Ed.), *German Federalism* içinde (ss. 172-188). London: Palgrave Macmillan UK.

Kuhlmann, S. ve Wollmann, H. (2014). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

LBG NRW. Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (2016). Erişim tarihi: 10 Mayıs 2022, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2030&bes_id=34806&aufgehoben=N&menu=0&sg=0

Meierhenrich, J. (2021). Rechtsstaat versus the Rule of Law. J. Meierhenrich ve M. Loughlin (Ed.), *The Cambridge Companion to the Rule of Law* içinde (1. bs., ss. 39-67). Cambridge University Press.

Millet Meclisi. Devlet Memurları Kanun Tasarısı Gerekçesi (1964). Erişim tarihi: 8 Ağustos 2022, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM___/d01/c042/mm__01042129ss0977.pdf

Öcal, A. T. ve Tunç, Y. E. (2019). Sendikaların İş-Yaşam Dengesine Yönelik Yaklaşımları. *KARATAHTA/İş Yazıları Dergisi*, (13), 59-76.

Reichard, C. ve Schröter, E. (2021). Civil Service and Public Employment. Sabine Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke ve J. Ziekow (Ed.), *Public Administration in Germany* içinde (ss. 205-223). Cham: Springer International Publishing.

Silverman, D. P. (1988). Nazification of the German Bureaucracy Reconsidered: A Case Study. *The Journal of Modern History*, 60(3), 496-539.

Sommermann, K.-P. (2021). Constitutional State and Public Administration. Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke, ve Jan Ziekow (Ed.), *Public Administration in Germany* içinde , Governance and Public Management (ss. 17-33). Cham: Palgrave Macmillan.

Statistisches Bundesamt. (2021). Staff By Type Of Employment Contract. Erişim tarihi: 24 Haziran 2022, <https://www.destatis.de/EN/Themes/Government/Public-Service/Tables/public-service-personnel-type-employment-contract.html>

Storer, C. (2015). *Weimar Cumhuriyeti'nin Kısa Tarihi*. (Özge Sedef, Çev.) (2. bs.). İstanbul: İletişim Yayınları.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021). Kamu Sektörü İstihdam Sayıları 2021. Erişim tarihi: 18 Eylül 2022, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/02/1-Kamu_Sektoru_Istihdam_Sayilari-2021-10022022.xlsx

The Federal Constitutional Court. (2018, 12 Haziran). Ban on strike action for civil servants is constitutional. Erişim tarihi: 5 Temmuz 2022, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2018/bvg18-046.html>

The Federal Public Service. (2014). Berlin: Federal Ministry of the Interior.

Tuncay, C. (2007). Kamu Görevlilerin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(Özel Sayı), 157-176.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Erişim tarihi: 18 Ağustos 2022, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>

Unat, F. R. (1968). *Osmanlı Sefirleri ve Sefaretnameleri*. (B. S. Baykal, Ed.). Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Uzun, Ş. (2003). Federal Almanya Yönetim Sistemi. K. Nitas (Ed.), *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim* içinde. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

Weber, M. (2012). *Ekonomi ve Toplum Cilt-2*. (L. Boyacı, Çev.). İstanbul: Yarın Yayınları.



Derleme Makalesi / Review Article

YÖNETİM KURAMLARINDA DENETİM FONKSİYONU

Fatma Gül GEDİKKAYA*

ÖZ

Yönetimin tipik-temel işlevleri arasında kabul edilen denetim, çalışanın iş ve işleyişinin gözetimi, faaliyetlerin hal ve gidişatını izlemeyi, geçmiş-mevcut-gelecek karşılaştırması yapmayı, öngörü ve projeksiyon oluşturmayı, gerekli durumlarda adaptasyon sağlamak üzere uygun değişiklikleri yapmayı, para, zaman, insan gibi kaynakların en iyi kullanımı ve etkili, verimli, etkin olmayı sağlamayı, hedeflere ne derece ulaşıldığı, amaçların gerçekleşip gerçekleşmediğini kontrol etmeyi içerir. Örgütlerin düzenli işleyebilmesi için denetim şarttır. Bu haliyle denetim, yönetimin önemi bir parçası, unsurudur. Bu önem nedeniyle, “Denetim nasıl olmalıdır?” sorusu kamu ve özel yönetim düzenlemelerinde ve dolayısıyla literatürde tartışma konusu olmuş, farklı karşılıklar bulmuştur. Özellikle yönetim kuramları içerisinde denetimin fonksiyonu farklı şekillerde ele alınmıştır. Bu çalışmanın amacı, Klasik, Neoklasik, Modern yönetim kuramları çerçevesi altında yönetim kuramlarının denetim fonksiyonunu nasıl ele aldığını ortaya koymaktır.

Bu makalede Klasik, Neoklasik ve Modern yönetim kuramlarını oluşturan temel kuramcılarının çalışmalarına başvurarak bir literatür incelemesi yapılmıştır. İncelemenin sonucunda; Klasik yönetim kuramlarının insanın doğası gereği çalışmayı sevmediği ve tembelliğe yatkın olduğunu varsayımının, denetimin daha dar bir kontrol alanında olması sonucunu doğurduğu, Neoklasik yönetim kuramlarında ise insan için çalışmak oyun kadar doğal kabul edildiği ve sorumluluk almaktan kaçınmayacağı varsayıldığından, klasik kurama kıyasla daha esnek bir örgüt yapısı ve denetim anlayışını öne çıkardığı görülmüştür. Modern yönetim kuramlarında örgütlerin açık sistemler olarak kabul edilmesi sonucu denetim sadece örgüt içi bir faaliyet olarak değil dış paydaşların da etkili olabildiği ve geri bildirim mekanizması ile beslendiği bir işlev olduğu kabul edilmiştir. Dolayısıyla yönetim yaklaşımlarındaki değişim, denetimin niteliği, sıklığı, kontrol araçları ve kontrol alanının sınırlarını farklılaştırdığı tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Yönetim Bilimleri, Yönetim, Örgüt, Denetim.

* Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Gelişim Üniversitesi, İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, fggedikkaya@gelisim.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4451-6271

AUDIT FUNCTION IN ADMINISTRATION THEORIES

ABSTRACT

Audit, which is accepted as typical-basic function of administration, includes monitoring the work and functioning of the employee, monitoring the state and course of activities, making past-present-future comparisons, foresight and projection, making appropriate changes in order to adapt when necessary, ensure the best use of resources such as money, time and people and to be effective, efficient and effective; checking the extent to which the objectives are achieved and whether the objectives are realized or not. Auditing is essential for organizations to function properly. As such, auditing is an important part and element of administration. Thus, the question "How should the audit be?" has been the subject of both legal discussions in public and private organizations and in the literature, and has found different answers. Especially within administrative theories, the function of auditing has been handled in different ways. In this study, it is discussed how administrative theories handle the audit function under the framework of Classical, Neoclassical and Modern organizational theories. The approaches of administrative theories will be compiled in particular.

In this study, a literature review was made by referring to the works of the main theorists who formed the Classical, Neoclassical and Modern management theories. Classical administrative theories assumed that people naturally dislike work and are prone to laziness. The assumptions of the classical theory resulted in the control being in a narrower control area. In neoclassical administrative theories, working for people is accepted as natural as play and it is assumed that they will not avoid taking responsibility. Neoclassical theory has emphasized a looser organizational structure and control understanding compared to classical theory. As a result of the acceptance of organizations as open systems in modern administrative theories, it has been accepted that auditing is not only an activity within the organization but also a function where external stakeholders can be effective and fed by a feedback mechanism. As a result, administrative theories have different approaches in terms of quality, frequency, control tools and the boundaries of the control area.

Keywords: Public Administration, Management Sciences, Management, Organization, Audit.

GİRİŞ

Denetim, farklı büyüklüklerdeki bütün yönetimlerin ayrılmaz bir unsuru olarak, siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler, kamu yönetimi, işletme, endüstri mühendisliği ve diğer birçok alanda araştırmacıların katkı sağladığı ve disiplinlerarası bir yaklaşımla ele alınan bir konu olmuştur. Yönetimin vazgeçilmez parçası olan denetim; etkili, verimli, ekonomik şekilde hizmet sunmak, kar elde etmek, hukuksuzluğun önüne geçmek, israf ve hatayı önlemek, belirlenen amaç ve sonuçlara ulaşmak gibi nedenlerle önemli görülmüştür. Bununla birlikte Türkçe literatürde denetim kavramı ve denetimin kökeni üzerine tartışmalar sınırlıdır.

Yönetimi fonksiyonlarına ayırarak irdeleyen yönetim kuramlarının denetim alanındaki varsayımları, denetim sürecinin nasıl ele alındığı ve geliştiğini açıklamaya yardımcı olabilir. Bu çalışmada Klasik, Neoklasik, Modern yönetim kuramları çerçevesi altında yönetim kuramlarının denetim fonksiyonunu nasıl ele aldığı ve denetimin nasıl dönüştüğü ortaya koyulmaya çalışılacaktır. Çalışmada Klasik, Neoklasik ve Modern Yönetim Kuramlarını oluşturan temel kuramcılarının çalışmalarına başvurarak bir literatür incelemesi yapılacaktır.

Bu çalışmanın amacı yönetim kuramlarında denetimin nasıl ele alındığını ortaya koymaktır. Çalışmada karşılaşılan önemli bir güçlük yönetim kuramlarını belli bir kronolojik sıraya göre ele alırken yönetim yazınında ön plana çıkan kuramları belirlemede ortaya çıkmıştır. Literatürde, yönetim kuramları çok farklı biçimlerde sınıflandırılmıştır. Yönetim kuramlarının gelişim sürecinde sanayi devrimi esas alınarak yapılan ayrımlar geleneksel yönetim kuramları ve çağdaş yönetim kuramları şeklinde olmaktadır. Çağdaş yönetim düşüncesini oluşturan akımlar genelde (Öztaş, 2013; Doğan, 2007): Klasik Yönetim Kuramı, Neoklasik Yönetim Kuramı ve Modern Yönetim Kuramı olmak üzere üç başlık altında incelenmektedir.

Literatürde “klasik” kuram, “geleneksel” kavramı şeklinde de ele alınmaktadır. Her ne kadar geleneksel olan “eski” şeklinde, bu terimin tersi olan “modern” ise “geçerli ve güncel” şekilde ele alınsa da bu durum kavramsal anlaşmazlıklara yol açmaktadır. Doğan’ın (2007: 3) belirttiği üzere geleneksel kavramı, bir yönüyle kuramların ve yaklaşımların geçerliliğini yitirdiği anlamını taşır ki bu da yönetim ve örgüt kuramlarının evriminin anlaşılmasını

zorlaştırmaktadır. Klasik kuramın geleneksel olarak nitelendirilmesi, çağdaş olma özelliğini yitirdiğine vurgu yaptığı söylenebilir (Doğan, 2007: 3). Modern yönetim kuramları başlığı altında ise sistem ve durumsallık yaklaşımlarına yer verilmektedir. Modern kavramının yaşanılan dönemi işaret etmesi bağlamında ele aldığımızda ise sistem ve durumsallık yaklaşımlarının 1960-1980'li yıllarda ortaya çıktığı ve güncel yaklaşımları içermediği görülmektedir. Bahsedilen yıllarda bu yaklaşımların güncel olması nedeniyle bu adlandırma doğru kabul edilmektedir (Doğan, 2007: 3). Kuramların sınıflandırılmasında kullanılan terminoloji ve hangi kuramların alt başlıklarında hangi yaklaşımların halen tartışmalı olması (Doğan, 2007; Öztaş, 2013) nedeniyle çalışmanın kapsamı içerisinde genel tasnif kabul edilerek çağdaş yönetim düşüncesi; klasik kuram, neoklasik kuramın ardından sistem ve durumsallık yaklaşımları şeklindeki modern yönetim kuramları açısından denetime ilişkin bir değerlendirmeye yer verilecektir.

İlk bölümde yönetimin bir parçası olarak denetimin önemine dikkat çekilmiştir. İkinci bölümde yönetim kuramlarında denetimin nasıl ele alındığı Klasik, Neoklasik ve Modern Yönetim Kuramları alt başlıklarında verilmiştir. Son bölümde ise yönetim kuramlarının denetime yaklaşımlarına ilişkin çıkarımlar değerlendirilmiştir.

1. YÖNETİMİN BİR UNSURU OLARAK DENETİM

Sosyal, beşeri, hukuki, iktisadi ve örgütsel boyutları ile ele alındığında, makro perspektifte, devletin kaynağı, denetimin de çıkış noktası olarak nitelendirilebilir. Bu haliyle denetimin kökenleri çok eskiye dayandırılmaktadır. Bir yerde insanlık tarihi ile birlikte ortaya çıktığı söylenebilir. Zira gerek mitolojide gerekse semavi dinler ve diğer farklı inançlarda, bireyin fren ve denge mekanizmaları ile denetim altında tutulduğu görülmektedir (Kuluçlu, 2006: 3). İstila, savaşlar, kitlesel göçler gibi toplumsal hareketlerin; takvim, yazı gibi toplumsal kabullerin; yolların, tapınakların, piramitlerin yapımı gibi toplumsal eserlerin varlığı, yönetimin ve bunların kontrolü denetimin varlığına dayanmaktadır. Büyük faaliyetler, yapılar, kabuller, bir otoriteyi ve bu otoritenin iş ve işlemlerin denetimini zorunlu kılmaktadır. İnsanların toplumları ve devletleri oluşturması beraberinde denetimi toplumsalın vazgeçilmez işleyiş ilkesi haline getirmiştir. İlk medeniyetlerden, polis devletlerine ve nihayet hukuk devletine geçişte yönetim ve dolayısıyla denetim başkalaşmış ve fakat varlığını korumuştur. Khan (1995: 15) denetimin

modern öncesi Kadim Mısır, Yunan ve Roma devletlerinde kamu hesaplarının kontrolüne ve sağlamalarına dair kanıtlar olduğunu ifade etmektedir. İslam halifelerinin denetim birimleri kurdukları, kamu kaynaklarının toplanmasından ve kullanılmasından sorumlu tutulan kamu görevlileri olduğuna dair yazılı kanıtlar bulunmaktadır (Khan, 1995: 15).

Devlete ve dolayısıyla yönetime olan bakış eğer yönetimin denetim unsuruna bakış şeklinde değerlendirilirse: Platon’a göre denetim filozof-kralın; Aristo’ya göre bireyin siyasi olarak mensup olduğu organik yapının; Hobbes’a göre karşı konulamaz gücün; Hegel’e göre tanrının yeryüzündeki yansımasının; Marksist Leninist görüşe göre proletaryanın elindedir. Toplumsal sözleşmeye göre insan doğal durumdaki çatışma ortamından kurtulmak için devlet adı verilen bir otorite oluşturmuş ve nihayetinde egemenin denetimini kabul etmiştir. Geline nokta modern devlet, hem hukuken hem de mümkün olduğunca fiilen yönetime ilişkin tüm güç ve olanakları tekelinde tutmaktadır (Poggi, 2001: 15). Modern devlet, devlet dairelerindeki memurların sürekli ve kurallara uygun çalışmaları yoluyla yönetimi sağlamak için oluşturulmuş bir yapıdır. Devlet ise bu dairelerin toplamıdır (Poggi, 2012: 15). Devlet bir meşru güç olarak “şiddet araçlarının denetimi”ni de içerir (Pierson, 2000: 88). Yani doğası ve varoluş gerekçelerinden dolayı devlet “denetim yetkisine” sahip en yüksek otoritedir. Burada modern devlet ve öncesini birbirinden temelde ayıran nokta, mutlak iktidarların sınırlandırılması ve kamusal eylem ve işlemler üzerinde halk adına denetim ve gözetim olanağı sağlanmasıdır (Kubalı, 1999: 33).

Devletin denetim fonksiyonu, küçük yönetsel birimlerde de verimlilik elde etmenin anahtarı olarak görülmüştür. Yönetim, çağlar boyunca dağınık insan topluluklarını bir araya getirerek belirli bir düzende yaşamlarını sürdürmelerinde böylece farklı toplumların ortaya çıkmasında ve bu farklı toplumların gelişmesinde belirleyici bir rol oynamıştır. Ancak insanlık tarihi kadar eski olan yönetime ilişkin sistematik analizlere dayalı bilgi birikimi ancak yirminci yüzyılda mümkün olabilmıştır (Berber, 2013: 17). Bu nedenle çalışmada da yönetim, çağdaş yönetim düşüncesi, diğer bir ifade ile Endüstri devrimi sonrasında gelişen endüstri örgütlerinin yönetimi bağlamında ele alınmıştır.

“Yönetim” teriminin üç farklı tanımına dikkat çekilmektedir: (a) Yöneticilerin örgütsel vizyon, misyon, stratejiler ve hedeflere ulaşmak için takip

ettikleri süreç; (b) yöneticiler ve kuruluşlar tarafından kullanılan çeşitli yöntemleri inceleyen bir bilim dalı; (c) örgütsel hedeflere ulaşmak için başkalarının eylemlerini yönlendirme. Yönetmek, idare etmek, hükmetmek, sevk etmek, liderlik etmek gibi kelimeler zaman zaman birbirinin yerine kullanılabilir. Bu kavramların taşıdığı ortak vurgu bir amaca yönlendirmedir. Pfiffner ve Presthus (1967) yönetimi, tanımlanmış sonuçlara ulaşmak için gerekli araçlarla ilgilenen bir etkinlik ya da süreç olarak tanımlamışlardır. Miles (2012: 8) yönetimi, insan kaynaklarını, finansal kaynakları, fiziksel kaynakları ve bilgi kaynaklarını kullanarak örgütsel misyon, strateji, amaç ve hedefleri gerçekleştirme süreci olarak tanımlamaktadır. Bir yöneticinin temel görevi, örgütün hedeflerine ulaşmasını sağlamaktır. Etkili bir yönetici, örgütsel sonuçları: Minimum insan, finansal ve fiziksel kaynak israfı, paranın, zamanın, malzemelerin ve insanların mümkün olan en iyi şekilde kullanılması yoluyla başarabilir. Dolayısıyla yöneticinin başarılı olabilmesi kaynakların etkili ve verimli kullanılmasıyla ilişkili olduğundan bunun gerçekleşip gerçekleşmediğini ancak denetim yoluyla kavrayabilir. Yönetme işinin tipik işlevi olarak kabul edilen denetim; çalışan ilerlemesini izlemeyi ve gerektiğinde uygun değişiklikleri yapmayı içermektedir. Örneğin bir çalışanın verimli çalışmadığının tespiti ve motivasyonunu artırmak için maaşının artırılması da denetim faaliyetinin içerisinde sayılabilir. Denetim faaliyetleri, performans standartlarının belirlenmesini; belirlenmiş hedeflere ulaşmak için bireylerin, grup ve örgütün ilerlemesini izlemeyi; çalışanlara hedefe ulaşma dereceleri hakkında geri bildirim sağlamayı; gerçek performans düzeylerini performans standartlarıyla karşılaştırarak sorunlu alanları belirlemeyi ve performans problemlerini tespit edildikten sonra çözmeyi kapsamaktadır (Miles, 2012: 9).

Yönetimin beş temel fonksiyonu arasında yer alan denetim, yönetimin unsurlarının tamamlayıcı parçasıdır. Literatürde kontrol, teftiş ve performans gibi terimlerle eş anlamda kullanılmaktadır. Kamu yönetimi sözlüğünde (Onaran, 2008: 62) denetimi İngilizce “*control*” teriminin karşılığında kullanılmış ve denetimi: “Örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını saptamak üzere, bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırılması” olarak tanımlanmıştır. Denetim bu haliyle hukuka uygunluk, örgütsel amaçlara uygunluk, performans kriterlerine uygunluk, yerindelik gibi alt başlıklar altında değerlendirilmiştir. Başka bir Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde ise denetim İngilizce “*audit*” teriminin karşılığı olarak: “Bir kuruluşun faaliyetlerinin ve işlemlerinin hedeflere, bütçelere, kurallara ve

standartlara uygun olarak yürütülmesini ya da işlemlerini güvence altına almak üzere incelenmesi” (Parlak, 2011: 156) anlamında kullanılmıştır. Özellikle sosyal bilim dallarında kavramlar ve onların kapsamı olgu ve olayların anlaşılmasında ve açıklamasında temel bir işleve sahiptir. Ancak görüldüğü üzere henüz literatürde denetimin uzlaşısı varılmış bir tanımından söz etmek güçtür. Denetim ile ilgili en temel çalışmalardan sayılan Tannenbaum’un (1986: 5) “*Control In Organizations*” başlıklı çalışmasında denetim (*control*) “bir kişinin veya bir grup kişinin veya kuruluşun başka bir kişinin, grubun veya kuruluşun ne yapacağını belirlemesi, yani kasıtlı olarak etkilemesi” olarak tanımlamıştır.

Denetimin amacı mevcut kaynakların kullanımında ulaşılan ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik düzeyini değerlendirmektir. Denetim bir örgüt, program, faaliyet veya kamu hizmetinin bağımsız, nesnel ve sistematik bir incelemesidir (Diaz ve Fernandez, 2018: 328). Denetim, örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını saptamak üzere bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırılmasıdır (Bozkurt vd., 2008: 62). Diğer bir ifade ile “Bir kurumun faaliyetlerinin ve işlemlerinin önceden belirlenen amaçlara ve kurallara uygun gerçekleşip gerçekleşmediğinin belirlenmesi için incelenmesi sürecidir” (Akyel, 2014). Türk Dil Kurumu tarafından “bir işin doğru ve yönetime uygun yapıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, kontrol ve teftiş etmek” olarak tanımlanmış olan denetim amaç değil, örgütü daha verimli hale getiren bir araçtır. Kurum tarafından konan ölçütlere uygun gelişimi izlemeye ve örgütü hedeflerine odaklı tutmaya yardım eden, eksiklikleri belirleyerek değişimleri yapmaya yönlendiren, yönetimin denetim fonksiyonunun etkin bir yönetimi sürdürmede önemli bir rolü vardır (Akyel, 2009: 14). Kısaca denetim atanan görevlerin yerine getirilmesinin, izlenen politikaların ve amaçlanan hedeflere ulaşılmasının sağlanması anlamına gelmektedir.

Denetim bir standart belirlemeyi, istenen hedeften sapmaları ölçmeyi ve gerekli düzeltmeleri yapmayı gerektirir. Bir örgütte her şeyin yapılan plana, verilen emirlere ve kabul edilen ilkelere uygun olarak yürüyüp yürümediğini denetlemek yönetimin önemli bir unsurudur. Denetim ile amaçlanan; yapılan hataları, yanlışları meydana çıkarıp, onları düzeltmek ve bir daha tekrarlanmalarını engellemektir. Fayol’a göre (2008: 132) denetim eşyaya, insanlara, işlere kısaca her şeye uygulanabilir. İdari bakımdan, ortada bir plan bulunup bulunmadığını

ve onun günü gününe tatbik edilip edilmediğini, sosyal yapının mükemmel, çalışanlara mahsus özet örgüt şemalarının kullanılmakta olup olmadığını, kumanda işinin ilkelere göre yürüyüp yürümediğini, koordinasyon toplantılarının düzenli yapılıp yapılmadığını anlamak gerekmektedir. Bütün bu işler, yönetici veya onun yardımcıları tarafından yapılacak denetim görevlilerine aittir (Fayol, 2008: 132). Fayol'a göre (2008: 133) bir denetimin etkili olabilmesi için uygun zamanda yapılması ve yaptırımının bulunması gerekir. Başarıyla yapılmış bir denetimden alınan sonuçlar tam vaktinde gelmeyecek olursa, hiçbir işe yaramaz. Sonra, denetimden elde edilen maddi sonuçlar bile bile ihmal edilecek olursa, o denetime gerek kalmaz.

Denetim olması gereken durum ile mevcut durumun karşılaştırmasını yaptığı için bir açık sistemdir ve geri bildirim (feedback) mekanizmasına ihtiyaç duymaktadır. Geri bildirim, örgütün çıktıları ile ilgili bilgi toplayıp karar birimlerine ileten, örgütsel eylemlerin istenen düzeyde gerçekleşmesi için ne gibi düzenlemelerin yapılmasının gerekli olduğuna karar vermeye yardımcı olmaktadır. Toplanan bu bilgi, plan ve programlarda yer alan eylemler ile uygulamada gerçekleştirilen eylemler arasında bir karşılaştırma yapılmasına imkân sağladığı için ve örgütün kendi durumunu resmetmesi bakımından önemli bir yere sahiptir (Ergun, Polatoğlu, 1984: 334). Bu noktada önemli bir ayrıma dikkat çekmek gerekmektedir. Sıklıkla kontrol ve denetim kavramları birbirinin yerine kullanılmaktadır. Esas olarak denetim için kontrol gereklidir. Bu haliyle denetim ve kontrol iç içe geçtiği ifade edilebilir. Her iki kavramda örgütün hedeflerine ne ölçüde ulaştığı ile ilgilidir. Kontrol kavramı faaliyetlerinin ekonomik, verimli ve etkin bir şekilde yürütülüp yürütülmediğinin gözlenmesi iken, bu kontroller sonucu yönetime bilgi sağlanması, değerlendirmeler yapılması ve çeşitli önerilerin yapılması denetim sürecini ifade etmektedir (Sabuncu, 2017). Denetim ve kontrol kavramlarının dikkat çeken önemli bir ayrımı da denetim demokrasilerde şeffaflık için vazgeçilmez bir unsur ve olumlu bir çağrışım yaparken kontrol kavramının olumsuz çağrışımlar yapmasıdır. Genellikle bu çağrışım kontrolün bireysel özgürlüğün ortadan kalkmasına neden olması ile ilişkilendirilmiştir. Ancak her zaman kontrolün bireysel özgürlükleri tümüyle bir kenara iteceğini ifade etmek mümkün değildir. Kontrol kurumsal anlamda, performansın izlenmesi, bilgi toplanması ve gerçek ve istenen performans seviyeleri arasındaki boşluğu kapatmak için düzeltici eylemlerde bulunmak için çeşitli araçlara atıfta

bulunmaktadır (Tompkins, 2004: 31). Dolayısıyla bu çalışmada klasik, neoklasik ve modern kuramcılarının eserleri incelenirken, kontrol ve denetim kavramları birlikte taranarak bir inceleme yapılmıştır.

Özel sektörde iş hacimlerinin büyümesiyle denetçilerin görevlerinin de arttığı ifade edilebilirken, kamu sektöründe durum farklılaşmaktadır. Kamu sektöründe denetimin gelişimi ve denetçilerin görevlerinde farklılaşma devletin üstlendiği rollere göre şekillenmektedir. Devletin üstlendiği roller ve yönetime yaklaşım, yönetim kuramlarının incelenmesi ile mümkün olacaktır.

2. KLASİK DENETİM YAKLAŞIMI

Yönetimin bir bilim olması gerektiği fikri ancak 1880’lerde gerçek bir harekete dönüşmüştür. Klasik yönetim okulu 1930’lara kadar örgüt kuramına egemen olmuş bir dizi profesyonel yönetici ve bilim insanının katkıları sonucu ortaya çıkmış bilgi dağarcığına verilen addır (Öztaş, 2013: 79). Klasik yönetim yaklaşımının temel ilkeleri aşağıdaki gibidir (Shafritz, 2015: 33) :

1. Örgütler üretimle ilgili ve ekonomik hedeflere ulaşmak için vardır.
2. Üretimi organize etmenin en iyi bir yolu vardır ve bu yol sistematik, bilimsel araştırma yoluyla bulunabilir.
3. Üretim, uzmanlaşma ve iş bölümü yoluyla maksimize edilir.
4. Kişiler ve kuruluşlar rasyonel ekonomik ilkelere göre hareket eder.

Yönetim düşüncesinin oluşmaya başladığı dönem olarak ifade edilen klasik yönetim kuramının başlıca kaynağını, “bilimsel yönetim”, “yönetimsel kuram” ve “bürokrasi modeli” oluşturmaktadır (Baransel, 1993: 17). Yönetim düşüncesi okullarından ilki olan klasik yönetim düşüncesi fabrika sistemi ile yeni sorunların ortaya çıkmaya başladığı Sanayi devrimi sırasında gelişmiştir. Yöneticilerin çalışanları nasıl yetiştireceklerini (çoğunluğu İngilizce bilmeyen göçmenlerden oluşan çalışanlar) veya onların iş tatminlerini nasıl yükselteceklerini bilmemeleri yeni çıkış yolları aramalarına neden olmuştur. Dolayısıyla klasik yönetim kuramı “en iyi yolu bulmak” için işgörenlerin yeteneklerini geliştirme ve yöneltmeye dayalı çabaların sonucu ortaya çıkmıştır (Benowitz, 2001: 12).

Yönetimde bilimsel yöntemleri uygulayan Taylor, bilimsel yönetimin

kurucusu olarak anılmaktadır. Taylor, çalışanların en temel sorununu kaytarmacılık olarak tanımlamış bunu da insanın doğası gereği tembel oluşu ile açıklamıştır. Taylor'a göre, çalışanların birçoğunun, kendi başlarına bırakılırsa yazılı talimatlara kulak asmayacağını savunmaktadır. Bu sebeple başlarında eğiticilerin (fonksiyonel ustabaşı) bulunması ve işçilerin bu talimatlara göre iş yapmalarını sağlamaları gerekmektedir (Taylor, 2011: 98). Taylor, her çalışana sabit bir ücret vermek yerine parça başı ücret sisteminin uygulanmasını savunur. Böylece çalışan performansına göre ücret almış olacaktır. Çalışanlara üretim hedefi koyarak gün sonunda o hedefi gerçekleştirme derecesinin değerlendirilmesi günümüzde performans değerlendirmesinin de temelini oluşturmaktadır.

Taylor'un ortaya koyduğu bilimsel yönetim yaklaşımında çalışanın ve işin denetimi iş çıktılarının standardizasyonuna da dayanmaktadır. Verimlilik uzmanı, yalnızca görevlerin nasıl verimli bir şekilde yerine getirileceğini değil, aynı zamanda belirli bir miktarda iş çıktısı üretmenin ne kadar süreceğini de belirlemektedir. Bu analiz tamamlandığında, çalışanlara, ürün veya hizmet kalitesiyle ilgili performans standartlarının yanı sıra karşılamaları beklenen üretim kotaları verilmektedir. Bilimsel yönetimin mantığına göre, her bireyin performans standartlarının başarılması, örgütün genel hedeflerine ulaşılmasına koordineli bir şekilde katkıda bulunmaktadır (Tompkins, 2004: 90).

Klasik yönetim anlayışında iyi bir yöneticinin tanımı yapılırken dahi - gücün merkezileşmesi ve - denetim üzerinde durulduğu görülmektedir (Rost, 1991: 47). Klasik kuramcılar "en iyi yol" ilkesini yani her işin doğru tek bir yolu olduğu görüşünü tüm işlemlere yansıtmışlardır. Bu işlevlerden biri de denetimdir (Sürgit, 1987: 46). Denetimin nasıl olması gerektiği bir üstün kaç kişiden sorumlu olması gerektiği gibi konular klasik kuramın uğraş alanlarından biri olmuştur. Klasik kuramın varsayımlarına göre çalışanların sorumluluk almaktan kaçma ihtimali ve önceliklerini belirlemek ve kendi performansını kendisi değerlendirmek durumunda kalan astın işini gerektiği gibi yapamama ihtimali her zaman vardır. Bu nedenle yöneticiler, astlarının gelişimini ve görevlerini planlamak, kaynaklarını düzenlemek, davranışlarını yönlendirmek için denetime önem vermek zorundadır (Thompson, 1998: 76).

Fayol (2005: 19) tıpkı Taylor gibi örgütlerde israfa karşı savaş açmıştır. Bunu gidermek için örgütlerde sistematik yöneticilik bilgisine dikkat çekmiştir. Yönetimin

evrensel ve genel ilkeleri olduğunu belirterek bunlardan en çok uygulanması gereken ilkeleri: işbölümü, otorite, disiplin, kumanda birliği, yürütme birliği, genel çıkarların özel çıkarlara tercih edilmesi, çalışanlara adil ücret ödenmesi, merkeziyet, hiyerarşi, düzen, Hakkaniyet- eşitlik, memurlarda istikrar, teşebbüs fikri, çalışanlar arasında birliktir (2005: 24). Fayol (2005: 131), denetimi yöneticinin işlevlerinden biri olarak tanımlamıştır. Fayol'a göre denetim, her şeyin kabul edilen plana, verilen talimatlara ve oluşturulan ilkelere göre işleyip işlemediğini kontrol etmek anlamına gelmektedir. Fayol en çok uygulanması gereken yönetim ilkelerinden birini hiyerarşi zinciri olarak belirtmektedir. Hiyerarşi denilen zincir, üst yöneticilerden alt kademe çalışanlara kadar inen bir yönetim silsilesidir (Fayol, 2005: 42). Hiyerarşik denetim örgüt içerisinde astın üstüne hesap verme sorumluluğunu ifade etmektedir. Fayol'a göre denetim işi bazen çeşitli dairelerin kendi memurları tarafından yapılamayacak kadar çok, karışık veya kapsamlı olabilir. O zaman denetim görevinin özel olarak tayin edilecek memurlara havale edilmesi gerekir. Bir denetimin etkili olabilmesi için tam zamanında yapılması ve denetim sonuçlarının da ihmal edilmeden uygulanması gerekir. (Fayol, 2005: 133). Denetçinin ürünün kalitesi, hesapların düzgünlüğü, kullanılan kumanda araçları vs. için yerine göre hüküm verebilecek nitelikte olması gerekir (Fayol, 2005: 134).

Fayol'un yönetim süreci yaklaşımı, koordinasyon ve kontrol amacıyla doğrudan denetime dayanmaktadır. Her ne kadar psişik koordinasyona ve paylaşılan fikirlerin gücüne atıfta bulunulsa da, açık ara en fazla dikkat, yüksek düzeyde resmi bir emir komuta zinciri aracılığıyla daha düşük yetkililerin üst düzey yetkililer tarafından doğrudan denetimine verilmektedir. Gerçekte, yönetsel süreç yaklaşımını benimseyen araştırmacılar, örgüt şemaları ve raporlama ilişkileri ile ilgili takıntılarını nedeniyle sıklıkla eleştiri konusu olmuştur. Bununla birlikte, Frederick Taylor'un yazılarında bulunan iş süreçlerinin yakın denetimi ve standardizasyonuna tam olarak aynı vurgu yoktur. Weber'in bürokrasi teorisinde bulunan katı disipline yapılan vurgunun aynısı da yoktur. Daha ziyade, yönetim süreci yaklaşımını benimseyen araştırmacılar, bireysel inisiyatifte verdikleri önem ve idari kararları teknik uzmanlara bırakma konusundaki tercihleri, koordinasyon ve koordinasyon amaçları için doğrudan denetimin yanı sıra çalışan becerilerinin standartlaştırılmasına güvenmeye istekli olduklarını göstermektedir. Çünkü görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmek için gerekli bilgi ve becerilere sahip çalışanlar daha az resmi denetime ihtiyaç duymaktadır (Tompkins, 2004: 121).

Modern bürokrasinin ilk sistematik çalışmasını Max Weber yapmıştır. Weber'in kuramının çıkış noktası geleneksel bürokrasilerin verimsizliği oluşturmaktadır. Bu verimsizliği giderecek ise kişilere bağlı bir yönetim değil rasyonel bir örgütlenme biçimidir (Öztaş, 2013: 134). Weber (1922), bürokratik örgütün temel özelliklerini ve ardından gelen davranış modelini kısaca aşağıdaki gibi açıklamıştır (O'Connor ve Netting, 2009: 98):

- Örgütteki pozisyonlar, açıkça tanımlanmış bir hiyerarşi içinde gruplandırılmıştır.
- İş adayları teknik yeterliliklerine göre seçilir.
- Her pozisyonun tanımlanmış bir yetkinlik alanı vardır.
- Pozisyonlar, uzmana dayalı yüksek derecede uzmanlaşmayı yansıtır
- Pozisyonlar kariyer odaklıdır. Kıdeme veya başarıya göre terfi sistemi vardır.
- Faaliyetlerin rasyonel koordinasyonu için prosedür kuralları ana hatlarıyla belirtilmiştir.
- Kuruluşun faaliyetlerini özetlemek için merkezi bir kayıt sistemi tutulur.
- Gayrişahsilik ilkesi, örgüt üyeleri arasındaki ilişkileri yönetir.

Weber'in bürokrasi kuramında denetim, iş süreçlerinin standardizasyonuna ve çalışanların becerilerinin standardizasyonuna odaklanır. Büroların bir yetki hiyerarşisi içinde düzenlenmesi, doğrudan denetimi kolaylaştırır. Her görevliden, amirinin resmi direktiflerine uyması ve bunları son derece disiplinli bir şekilde yerine getirmesi beklenir. Rutin iş faaliyetleri, iş süreçlerinin standartlaştırılması yoluyla koordine edilir ve kontrol edilir. Rutin vakaları ele almak için kurallar ve prosedürler, örgüt hiyerarşisinin en üstündekiler tarafından belirlenir (Tompkins, 2004: 60).

Yönetim kuramları açısından değerlendirildiğinde klasik kuramda denetimin sıkı tutulduğu ve denetlenen ast sayısının ne kadar az tutulursa o kadar denetimin başarılı olacağı varsayılmıştır. Bu nedenle kontrol alanı dar tutulmuştur. Bunun nedenini Klasik Kuramın insana ilişkin varsayımlarında aramak gerekmektedir. Klasik Kuramın varsayımlarını McGregor'un X ve Y kuramı olarak kodladığı X

kuramında açıklanmıştır:

X Kuramı:

1. İnsanoğlu işi sevmez ve elinden geldiği kadar işten kaçır.
2. İnsanın bu iş sevmeme özelliği nedeniyle, insanların çoğu örgütsel amaçların elde edilmesinde yeterli çaba göstermeleri için zorlanmalı, denetlenmeli, yönetilmeli ve ceza ile korkutulmalıdır.
3. İnsanlar yönetilmeyi tercih ederler, sorumluluktan kaçmak isterler, hırsırları azdır, her şeyin üstünde de güvenlik ararlar (McGregor, 1970: 30).

İnsanın işten hoşlanmayacağı ve sorumluluk almak istemeyeceği gibi ön kabuller, sıkı bir denetim anlayışını doğurmuştur. Bu nedenle her üstün denetleyeceği ast sayısı sıkı bir biçimde denetleyebileceği kadar (bu rakam klasik kuramcılara göre 4 ile 6 arası) olmalıdır. Klasik kuramcılardan özellikle Taylor'un eserinde sıkça bu varsayımlara atıf yapıldığı ve insanların sistematik olarak işlerini kaydardıkları ifade edilmiştir. "İnsanlar doğaları gereği tembeldir, ancak, en büyük tehlike hem çalışanların hem de yöneticilerin karşı karşıya bulunduğu sistematik kaytarmadır. Sistematik kaytarma, hemen bütün yönetim sistemlerinde görülür ve çalışanların çıkarlarını nasıl arttırabileceklerini dikkatle analiz etmelerinden dolayı ortaya çıkar (Taylor, 2011: 25). Taylor' un ilk çalışmalarının ardından, çalışma ortamını bilimsel ilkeler aracılığıyla planlamanın ve sistematik olarak kontrol etmenin yollarını arayan takipçileri tarafından farklı çalışmalar türetilmiştir. En dikkate değer takipçilerinden biri, Birinci Dünya Savaşı sırasında mühimmatın izlenebilmesi için, Gantt şemasını geliştiren H. L. Gantt'tır. Gantt çizelgeleri, kimin ne zaman hangi görevi yapması gerektiğini gösteren çubuk grafiklerdir. Çizelgeler, savaşın ardından mühimmat takibi dışındaki amaçlar için de kullanılmıştır.

Luther Gulick, kontrol alanı kavramını insan doğasının sınırlılığı ile açıklamaktadır. Ona göre nasıl insanın eli piyanodaki sınırlı sayıda notaya yayılabilirse, aynı şekilde insanın zihni ve iradesi de sınırlı sayıda doğrudan yönetim temasını kapsayabilir. Kontrolün sınırı, kısmen bilginin sınırları, ama daha da fazlası, zamanın ve enerjinin sınırları meselesidir. Dolayısıyla herhangi bir işletmenin yöneticisi kişisel olarak yalnızca birkaç kişiyi yönlendirebilir. Örgütteki son adama ulaşılan kadar, başkalarını yönlendirmek için bunlara ve

sırayla başkalarını yönlendirmek için onlara bağlı olmalıdır (Gulick, 1937: 7). Denetim alanının sınırları tarafından tüm insan örgütlenmesine yerleştirilen bu koşul, farklı iş türlerinde ve farklı büyüklükteki örgütlerde farklılık gösterir. İşin niteliği diğer bir ifade ile rutin, tekrarlayan, ölçülebilir ve homojen bir karaktere sahip olduğu durumlarda, bir kişi belki de birkaç işi yönetebilir. Bu, özellikle çalışanların hepsi tek bir odadayken geçerlidir. İşin çeşitlendiği, niteliksel olduğu ve özellikle işçilerin dağınık olduğu durumlarda, tek bir yönetici sadece birkaçını denetleyebilir. Ancak bir örgütün yöneticisinin kaç tane astını etkin bir şekilde denetleyebileceğini belirlemeye çalıştığımızda, nihai bir cevap vermek için yeterli bilimsel incelemeye tabi tutulmamış bir deneyim alanıdır. Örneğin; Sir Ian Hamilton 3 ile 6 kişilik gruplardan bahsederken, Fayol denetim alanının 5 veya 6 kişilik gruplardan oluşması gerektiğini; Graham Wallas, on veya on iki kişiden daha fazla artırılmaması gerektiğini savunmuşlardır (Gulick, 1937: 7-8).

Urwick örgüt içindeki departmanları idarenin bir parçası olarak ele almıştır. Bu departmanlar içerisinde bir kontrol alanının olması gerektiğini kabul eder. Çünkü pratikte hiçbir insan beyninin, işleri birbiriyle ilişkili olan beşten fazla veya en fazla altı kişiyi doğrudan denetleyemez. Görevleri birbiriyle bağlantılı olan diğerlerinin çalışmalarını koordine eden bir birey, kararlarında sadece ilgili her kişinin bireysel olarak tepkilerini değil, aynı zamanda herhangi bir olası insan grubunun bir üyesi olarak tepkilerini de göz önünde bulundurmak zorundadır. Psikolojik “dikkat süresi” kavramı, insan zihninin aynı anda kavrayabileceği ayrı faktörlerin sayısına katı sınırlar koyar. “Kontrol süresi” olarak tanımlanabilecek bir idari karşılığı vardır (Urwick, 1937: 57).

Özetle klasik yönetim yaklaşımında denetim aynı zamanda gereksiz hareketleri tasfiye etmeye yaramaktadır. Böylece beş harekette yapılan iş, üç harekette yapılabilecektir. Klasik kuramda denetim verimliliğe giden önemli bir yönetim ilkesidir. Planlama, örgütleme ve denetim, organizasyonların yönetim sürecinde hayati fonksiyonları olarak kabul edilmektedir (Bedeian ve Giglioni, 1974). Bununla birlikte klasik kuramda bir üstün 10’dan fazla astı denetlemesinin uygun görülmemesi dolayısıyla kontrol alanının dar tutulmasına ve tek bir denetleme merkezinin bulunması gerektiği kabul edilmesine rağmen bu ilkenin nasıl gerçekleşeceği konusunda fikir birliği oluşmamıştır (Eren, 1974: 143).

Klasik yönetim kuramında iş faaliyetlerini koordine etme ve kontrol etme yöntemleri olarak doğrudan denetime vurgu yapılmıştır. Doğrudan denetim, bir grup çalışanın emir ve talimatlarla bağlı olduğu bir amir tarafından gözetilmesini ifade etmektedir. Örneğin Weber'in bürokrasi kuramına göre büroların bir otorite hiyerarşisinde düzenlenmesi, doğrudan denetimi kolaylaştırmaktadır. Her görevlinin, amirinin emir ve talimatlarına uyması ve son derece disiplinli bir şekilde yerine getirmesi beklenmektedir. Rutin iş faaliyetleri, iş süreçlerinin standardizasyonu yoluyla kontrol edilmektedir. Denetim, hataların minimum seviyede tutulması ve çalışanların kendilerine verilen görevleri en iyi nasıl yerine getireceklerini belirlemeye çalışması üzerine kuruludur. Klasik yönetim kuramında birey üzerinde yoğunlaşan bir denetim işlevi söz konusudur. Bu nedenle örgütsel ve çevresel faktörlerin dahil edilmediği bu denetim süreci, neoklasik yönetim yaklaşımı ile değişime uğramıştır.

3. NEOKLASİK DENETİM YAKLAŞIMI

Yönetim kuramı bağlamında “neoklasik” teriminin kesin bir tanımı yoktur. Ancak temel olarak, bu teorik bakış açısı, klasik örgüt kuramını, özellikle örgüt üyelerinin insani yönünü idari birimlerin koordinasyon ihtiyaçlarını ve iç-dış örgüt ilişkilerini dikkate almaması nedeniyle eleştirmektedir. Neoklasik kuramın öne çıkan isimleri arasında Chester Barnard, James March ve Herbert Simon bulunmaktadır (Shafritz vd., 2015: 93).

Neoklasik kuram esasen insan ilişkileri okulu ve davranışsal kuram etrafında şekillenmiştir. 1920'lerin sonlarından bu yana, birçok örgüt teorisi, klasik bilimsel yönetim ve bürokrasi teorilerine tepki olarak geliştirilmiştir. Örneğin; Herbert Simon klasik kuramcıların ortaya attığı evrensel ilkelerin birer atasözü gibi olduğunu savunmuştur. Ona göre atasözleri neredeyse her zaman birbiriyle çelişen çiftleri bulunur. Örneğin; “Zararın neresinden dönülse kârdır” ama “Battı balık yan gider”. Bu, atasözlerini hangi kullanım amacına uygun olarak kullanmak istediğine bağlı olarak kolaylık sağlasa da aynı zamanda ciddi birer sorundur. Amaç halihazırda gerçekleşmiş olan davranışı rasyonelleştirme veya önceden kararlaştırılan eylemi haklı çıkarma meselesiye, atasözleri idealdir. Ancak atasözlerini bilimsel bir teorinin temeli olarak kullanmaya çalışıldığında durumun sorunlu yanı ortaya çıkar. Çünkü atasözleri kanıt sunmakta yetersiz kalmaktadır. İşte Herbert Simon bu nedenle klasik kuramcıların ortaya koyduğu

yönetim ilkelerinin her durum ve her örgüt için geçerli olabilecek evrensel ilkeler olmayacağını savunmuştur (Simon, 1946: 53).

Yukarıdaki eleştirilerin yanı sıra akademide, Elton Mayo ve araştırma ekibinin 1927’de Western Electric Company’nın Hawthorne fabrikasında başlattıkları deneyler, yönetim yaklaşımlarında çığır açan bir olay olarak görülmüştür. Mayo’nun ekibi, çeşitli faktörlerin (örneğin, ışıklar, ödeme teşvikleri, malzeme akışı) çalışanların üretkenliğine etkisini anlamaya çalışmışlardır. Böylece araştırma ekibi, örgütsel yaşamda çalışanlara dikkat etmenin önemini ilk kez kabul ederek, çalışmalarını sosyal-psikolojik terimlerle yeniden şekillendirmiştir. Örgütsel davranış teorisi, işçilerin sadece ekonomik ihtiyaçlarına değil, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarına da dikkat etmeye odaklanmıştır. Odak noktasını çıktının fiziksel belirleyicilerinden ziyade toplumsala kaydıran insan ilişkileri teorisinin amacı, çalışanların ihtiyaçlarının gerçek doğasını, onların gayri resmi grup yaşamını ve bunun örgütle olan ilişkilerini anlamaktır (O’Connor ve Netting, 2009: 102). Dolayısıyla artık örgütlerde çalışanlar sadece maddi kaygılarla hareket eden varlıklar olarak değil çalışanların etkileşimde bulunduğu maddi kaygılarının dışında kaygıları olabileceğinin de göz önünde bulundurulduğu kabul edilmiştir.

Mayo ve arkadaşları, kuruluşların amaçları olduğunu ve bu amaçları güvence altına almak için yapısal kontrollerin gerekli olduğunu ortaya koymuştur. Belirli iş aktiviteleri gerçekleştirilmeli, belirli roller atanmalı ve belirli performans standartları belirlenmelidir. Bununla birlikte, yapısal kontrollerin bir sosyal sistem olarak örgütün dengesini kolayca bozabileceğini ve sorunları iyileştirmek yerine daha da kötüleştirebileceğini ortaya koymuşlardır. Bu nedenle, Mayo ve arkadaşlarına göre kontrol ve koordinasyon, esnek denetim, çalışan danışmanlığı ve hatta belki de sınırlı bile olsa çalışanın karar verme sürecine katılımı gibi daha bütүнleştirici yöntemlerle sağlanmalıdır (Tompkins, 2004: 176).

Neoklasikler, klasik kuramcılardan farklı olarak örgütlerde tamamen mühendislik unsurlarına olan ilgiyi örgütün içerisindeki gruplar ve diğer etkenlere kaydırmışlardır. Bu ilgi değişikliği ile birlikte başka bir disiplinin örgütler ve örgütsel davranışlarla ilgili çalışmalara dahil olması sonucunu doğurmuştur. Sosyologlar, kuruluşların bulundukları ortamlardan izole olmadıklarını belirlemeye yardımcı olmuşlardır. Örneğin Talcott Parsons (1956), sosyal sistemlerin genel teorisini formel örgütleri analiz etmenin bir yolu olarak tanıtmıştır. Phillip Selznick

(1948), örgüt içindeki kişilerin tamamen rasyonel olmadıklarını ve bunun farkına varılmadan yöneticilerin rasyonel olmayanla başa çıkamayacaklarını ortaya koymuştur. Neoklasik yönetim kuramı, klasik kuramın ve ilkelerinin çelişkili olduğu, sadece maddi ödüller yoluyla motivasyona odaklandığını ifade ederek eleştirmiştir. Neoklasik yaklaşım örgütte daha çok insan yönelimine odaklanmış ve büyük ölçüde dürtülere, zaman gereksinimlerine, işçilerin tutum ve davranışlarına önem vermiştir (O'Connor ve Netting, 2009: 101).

Klasik yönetim düşüncesinin geçerliliğini sorgulayan bu kuramın, aslında bir antitez niteliği taşıdığı ifade edilebilir. Nitekim klasik kuramda ekonomik verimliliğin artırılması, yönetimin ussallaştırılması ile mümkün olduğu savunulmuşken, neoklasik düşüncede yönetimin “insancıllaştırılmasının” gerekliliği savunulmuştur. İnsan ilişkileri okulu ve davranışsal yaklaşımlarıyla gelişen neoklasik yaklaşım, yönetimde motivasyon ve liderlik gibi konuları gündeme getirmiştir (Haliloğlu, 2013: 41). Neoklasik Kuram, yönetimde insan boyutunu ön plana çıkardığı için sıklıkla davranışçı kuram veya insan ilişkileri kuramı olarak da ifade edilmektedir (Benowitz, 2001: 17).

Neoklasik kuramcıların insana ilişkin ön kabulleri McGregor'un X ve Y kuramı olarak kodladığı Y kuramında açıklanmıştır: (McGregor, 1970: 39-40)

1. Çalışma esnasında fiziki ve zihni çabanın harcanması oyun ya da dinlenme kadar doğaldır.
2. Dışarıdan denetim ve ceza ile korkutma, insanları örgütsel hedeflere yönlendirecek tek yol değildir. Bağlanmış olduğu hedeflere hizmet ederken insanlar kendi kendini yönetme ve kendi kendini denetim yollarını kullanırlar.
3. Hedeflere bağlılık onların elde edilmeleriyle ilgili ödüllere bağlıdır.
4. Uygun koşullar sağlandığında insanlar sorumluluğu sadece kabul etmeyi değil, fakat aramayı da öğrenir.
5. Örgütsel sorunların çözümünde nispeten büyük ölçüde ustalık ve yaratıcılık kullanma yeteneği, insanlar arasında geniş ölçüde yaygındır.
6. Modern örgütlerde normal bir insanın zihinsel yeteneklerinin sadece bir kısmından yararlanılmaktadır.

Bu varsayımlar aynı zamanda neoklasik kuramcılarının çalışanların denetiminde esnekliği savunmalarını açıklamaktadır. Neoklasiklere göre kontrol alanının tam ve evrensel olarak uygulanabilecek bir sayıya ya da orana indirilmesi mümkün değildir. Bununla beraber neoklasik yönetim anlayışında, uzun yapılar düşük motivasyona sebep olduğu ifade edilen otokratik liderliğe yol açabileceğinden daha gevşek örgüt biçimi yanlısı bir eğilim mevcuttur (Scott, 1974: 152). Neoklasiklerin denetim alanının geniş tutulması yararlı bulmalarında önemli bir etken haberleşme kanallarının işlev gördüğü bir çalışma ortamında kontrol alanının dar tutulmasının olumsuz sonuçlar doğuracağını varsaymalarıdır.

Kontrol alanının dar tutulması gerektiği düşüncesini eleştiren isimlerden biri Herbert Simon'dur. Ona göre denetim alanının dar olması gerektiği fikri, denetim alanı ilkesinin, komuta birliği ilkesinin ve uzmanlaşma ilkesinin gerekleriyle doğrudan çelişmektedir. Simon'a göre, üyeler arasında karmaşık ilişkiler bulunan büyük bir organizasyonda, sınırlı bir kontrol süresi kaçınılmaz olarak aşırı bürokrasi üretir. Çünkü organizasyon üyeleri arasındaki her temas, ortak bir üst bulunana kadar yukarı doğru yapılmalıdır. Örgüt tamamen genişse, bu, tüm bu tür konuları karar için birkaç yetkili düzeyinde yukarıya taşımayı ve daha sonra emirler ve talimatlar şeklinde tekrar aşağı doğru taşımayı içerecektir ki bu da hantal ve zaman alıcı bir süreçtir (Simon, 1946: 55).

James March ve Herbert Simon'un (1976: 60) odaklarından biri de örgütlerde gruplardır. Onlar denetimi örgüt içerisindeki grupların çevreye baskısı olarak ele almışlardır. Grupların çevreye yaptığı baskı ve kontrolün gücüne odaklanan March ve Simon'a göre, bir grubun çevre üzerindeki kontrolü, gruplar arasındaki rekabetin derecesine bağlıdır. Gruplar arasında ne kadar az rekabet olursa, belirli bir grup çevreyi o kadar fazla kontrol edebilir. Grup uyumu, grup tarafından uygulanan kontrol alanıyla da olumlu ilişkilidir. Grup ne kadar uyumlu olursa, üyeleri bir bireye grup taleplerini dayatmaya o kadar istekli olur.

Chester Barnard (1938: 139), örgütlerde motivasyonun önemini kabul etmiştir. Ona göre örgütlerin enerjisini oluşturan kişisel çabaların katkıları, bireylerin motivasyonu sayesinde elde edilir. Bu nedenle motivasyon konusu, formel örgütlerde esastır. Barnard (1938: 143), klasik kuramcılardan farklı olarak motivasyon araçlarının maddi olabileceği gibi parasal olmayan araçların da etkili olabileceğini savunmuştur. Barnard (1938: 221), çağdaşları olan insan ilişkileri

kuramcılar ile birlikte, katılımcılar tarafından içselleştirilen ortak değerlerin ve anlamların, yalnızca maddi ödüllere veya güce dayalı olandan çok daha güçlü, güçlü bir kontrol sistemi oluşturabileceğini kabul etmiştir.

Neoklasik yönetim kuramında tıpkı klasik yönetim kuramında olduğu gibi örgüt içerisinde hiyerarşik yapı kabul edilmektedir. Bununla birlikte önemli bir farklılaşma artık denetim sürecinde, çalışanların sosyal ve psikolojik ihtiyaçları ve kişisel sorunlar dikkate alınmasıdır. Ayrıca örgüt içerisinde grup, motivasyon ve liderlik gibi unsurların da önem kazanması ve bunların kişilerin verimliliğine etkisi bilindiğinden denetim sürecinde bu faktörlerinde de göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Ancak çalışanların ve örgütün yüksek performansa sahip olması ve bu yüksek performansın sürdürülmesi için insan ilişkileri ve örgüt içi grup dinamikleri gibi faktörler tek başına yeterli değildir. Zira çalışanların ve örgüt içi dinamiklerin yanı sıra yönetimi ve dolayısıyla denetim sürecini etkileyen bir de dış çevre söz konusudur. Bu noktada modern yönetim kuramı, örgütü açık sistemler olarak ele alarak ve dış koşulları da denkleme dahil ederek yönetime ve denetim sürecine yaklaşımı farklı bir yaklaşımla ele almaktadır.

4. MODERN DENETİM YAKLAŞIMI

Modern yönetim teorisi, bireylerin yanı sıra örgütlerin karmaşıklığını göz önüne almaktadır. İhtiyaçlarının, amaçlarının, özlemlerinin ve potansiyellerinin çeşitliliğini vurgulamaktadır. Bu nedenle, en iyi tek yol veya evrensel yönetim ilkeleri uygulanamaz (Sridhar, 2016: 11). Modern yönetim kuramları örgütün sosyal çevresini ve bunun yönetsel özerklikle ilişkisine de vurgu yapmaktadır. Bu ise kavramsal çerçevenin, örgütsel koordinasyon ve kontrolün başka bir boyutuna yol açmıştır. Bu boyuta, bürokratik olmayan yaklaşımlar, yönetim biçimleri, karar verme ve örgütler arası ağlar dahil olmak üzere profesyonelleşme kavramı dahil edilmiştir. Bu iç ve dış kontrol kümeleri ağı aracılığıyla örgütler anlaşılabilir ve örgütlerin özellikleri belirlenebilir (O'Connor ve Netting, 2009: 106). 1951 yılında Ludwig von Bertalanffy'nin genel sistem teorisini geliştirmesinin ardından örgüt araştırmacıları örgütün faaliyet gösterdiği bağlamla ilgilenmişlerdir. Genel sistem teorisine dayalı olarak ve ortaya çıkan nicel araçların yardımıyla, örgüt araştırmacıları örgütsel ve çevresel değişkenler arasındaki karmaşık ilişkileri anlamaya çalışmışlardır. 1950'lerden sonra karşımıza çıkan durumsallık yaklaşımı, sistem yaklaşımının açık sistem olarak tanımladığı örgüt anlayışı

üzerine inşa edilmiştir. Nitekim, Katz ve Kahn 1966'da yaptıkları çalışma ile örgütü açık sistemler olarak ele almış ve örgüt ile çevre arasındaki karşılıklı bağımlılığı ve etkileşimleri tanımlamaya ve anlamaya çalışmıştır (O'Connor ve Netting, 2009: 109). Von Bertalanffy, örgütlerin açık sistemler olarak anlaşılması gerektiğinde ifade etmiştir. Açık sistemler, kapalı sistemlerin aksine, kendilerini yenileyebilmeleri ve büyümeye devam edebilmeleri için çevreleriyle malzeme, enerji ve bilgi alışverişinde bulunurlar. Kapalı bir sistemin son durumu, başlangıç koşulları tarafından belirlenirken, açık bir sistem, herhangi bir sayıda yoldan son durumuna doğru hareket edebilir. Nerede biteceği başlangıç koşulları tarafından önceden belirlenmez çünkü sürekli olarak yeni kaynaklar ithal edilmektedir. Eş sonluluk ilkesi, organizasyon teorisinde önemli bir temayı ortaya koymaktadır: Seçim özgürlüğü. İki kuruluş aynı hedefleri paylaşabilir, ancak onlara farklı yollarla ulaşabilir. Dolayısıyla başarıya ulaşmanın en iyi yolu yoktur (Tompkins, 2004: 242).

1940'larda Norbert Wiener adlı bir matematikçi tarafından kurulan sibernetik alanı, oluşum yıllarında açık sistemler teorisi üzerinde de derin bir etkiye sahipti. Sibernetik, kendinden güdümlü füzeler veya termostatlar tarafından düzenlenen fırın sistemleri gibi kendi kendini düzenleyen sistemlerin incelenmesidir. Bu sistemler, düzeltici önlem alabilmeleri ve böylece sistem dengesini koruyabilmeleri için çevrelerinden sürekli geri bildirim dayanır. Sibernetik, çıktılar olarak bilinen süreçler aracılığıyla girdilerin çıktılarına sürekli dönüşümü açısından sistemleri tasarlamıştır (Tompkins, 2004: 242). Yönetimin bir unsuru olarak denetim, klasik ve neoklasik kuramlarda örgüt içerisinde çalışanların performansı ile ilgili geri bildirimlere odaklanırken artık örgütlerin açık sistem olarak ele alınması ile birlikte geri bildirimin sadece iç paydaşlardan değil dış paydaşlardan da geldiği kabul edilmiştir.

Sistem yaklaşımı ve durumsallık yaklaşımında iş faaliyetlerini koordine etmek için özel bir mekanizma vurgulanmamıştır. Çünkü sistem analizi, örgütün alt sistemleri arasında ve örgüt ile dış çevresi arasında en uygun uyumu sağlamak için tüm bu tür mekanizmaların veya bunların bir kombinasyonunun kullanılması gerektiğini varsaymaktadır. Açık sistemler teorisinin en önemli katkılarından biri, olasılık fikrini ortaya koymasıdır. Benzer şekilde, durumsallık yaklaşımı örgütsel etkinliğin, örgütsel strateji, teknoloji, çevresel istikrar, örgüt boyutu ve kamu kurumları söz konusu olduğunda, dış çevredeki aktörler tarafından dayatılan

hesap verebilirlik ve gözetim, dahil olmak üzere tüm olası durumlar için en uygun olan yapısal mekanizmaların kullanılmasına bağlı olduğunu kabul etmektedir (Tompkins, 2004: 264).

Genelde yönetimin özelde kamu yönetimi disiplininin gelişimi aktarılırken ilk olarak yukarıda belirtilen klasik, neoklasik ve modern yönetim kuramlarından söz edilmektedir. Daha sonra ise özellikle 1980'li yılların başında kamu yönetimi disiplinin geçirdiği paradigma değişimi ile kamu yönetiminin inceleme nesnesindeki değişime vurgu yapılmaktadır. Zira kamu yönetimini etkileyen asıl teorik değişim ise Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ile olmuştur.

Klasik yönetim kavramı, süreçlere, yöntemlere ve kurallara göre işlerin sevk ve idare edilmesini ifade ederken, işletme yönetimi, örgütlerin sadece süreçlere değil örgütün hedeflerine ve önceliklerin belirlenmesine odaklanmaktadır. YKİ amaçların gerçekleştirilmesi için uygulama planlarının yapılması, insan kaynaklarının etkin kullanılması, performans değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu içermektedir (Al, 2002: 112). Hizmet etmekten çok yetki vermek, bürokratik süreçlerin ötesinde piyasa süreçlerini değiştirmek, bürokrasinin değil vatandaşların ihtiyaçlarına cevap vermek, tedaviden çok önlem almak, katılım ve takım çalışmalarına dönük olarak hiyerarşiden uzaklaşmak gibi stratejiler, yeni kamu yönetiminin öngördüğü değişimin ana unsurları olarak sıralanmaktadır (Özer, 2006: 12). Yeni Kamu Yönetimi düşüncesi kapsamında önemli bir yeri olan yönetişim, YKİ'nin kamu sektörüne rekabeti getirmesi ile birlikte gelişme seyrini daha da hızlandırmıştır. Yönetişim ile birlikte yaygınlaşan sonuç odaklı yaklaşımlar, denetim faaliyetlerinde de girdi ve süreç odaklı yaklaşımların yerini sonuç odaklı yaklaşımlara bırakmasına yol açmıştır (Akyel ve Köse, 2010: 10).

Etkin devlet arayışları, kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel sorunlarını daha da öne çıkartmış ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır. Devletin rolüne ilişkin yaklaşımlardaki değişim, kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel dönüşümünü de etkilemiştir. Sosyal refah devletinin kamu sektörünü genişletmesi zamanla hantallığı beraberinde getirmiş ve yeni krizleri tetiklemiştir. Bu durum minimal devlet anlayışına geçiş çabalarını yeniden ön plana çıkarmıştır. Ancak kamuya daha çok koordinatör ya da hakem rolü yükleyen yaklaşımlar da, bazı eksiklikleri nedeniyle eleştirilmeye başlanmıştır.

Bu eleştirilere bir alternatif olarak güçlü ama hantal olmayan bir kamu yönetimi için, minimal ve müdahaleci yaklaşımları aynı potada eriten “yönetişim” yaklaşımı geliştirilmiştir (Akyel ve Köse, 2010: 10). Artık önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek öznel, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan yönetimden, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirecek, çok aktörlü, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim anlayışına geçilmektedir (Tekeli, 1996: 51). Yeni Kamu İşletmeciliği, devletin küçülmesi yani klasik kamu hizmetlerinin devlet tarafından üstlenilmesi diğer kamu hizmetlerinin ise mümkün olduğunca devlet dışı kurumlar tarafından sunulmasını ifade etmektedir. Bu haliyle devlete yüklenen görev daha ziyade kamu hizmetlerinin sunumu değil denetimi olacaktır. Denetimin varlık nedenlerinden biri de modern devletin doğuşu ile birlikte demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olmasından kaynaklanmaktadır. İktidarın sınırlandırılması düşüncesi ve giderek artan daha fazla şeffaflık talepleri denetimi demokrasinin önemli bir unsuru yapmaktadır.

SONUÇ

Bu çalışmada denetim ile ilgili bilgiye yer verildikten sonra, yönetim kuramlarının denetim perspektifi açıklanmıştır. Klasik yönetim kuramı, yönetimin etkin olabilmesi için gerekli ilkeleri belirlerken neoklasik kuramcılar, örgütlerde insan ihtiyaçlarına dikkat çekmişlerdir. Böylece çalışanların sadece para ile güdülenecek varlıklar olarak görülmesi yerine çalışanların sosyal ve psikolojik ihtiyaçları da denkleme katılmıştır. Modern yönetim kuramları rasyonaliteye dayalı, ancak insan ihtiyacına çok daha fazla dikkat ederek örgütsel verimliliğe de dikkat çekmişlerdir. Bu çalışmada yönetim kuramlarının gelişimi ile birlikte örgütlerde denetimin nasıl ele alındığı kapsamı, araçları ve kontrolün yönü bakımından incelenmiştir.

Çalışmada, denetimin varlığını sosyal bilimler alanında temellendirirken devlet aygıtı ile ilişkisine vurgu yapılmıştır. Devletin modern devlet aşamasına geçişi ile birlikte denetim devletin yetkilerinden ve aynı zamanda unsurlarından biri haline getirmiştir. Ancak süreç içerisinde bunun araçları, yöntemleri, sınırları aşama aşama değişim göstermiştir. Devletin değişimi ya da devletin toplumsal hayattaki rolünün ne olması gerektiği yönündeki tartışmalar aynı zamanda denetimin nasıl olması gerektiğinin de sorgulandığı tartışmalar doğurmuştur.

Taylor bilimsel yönetim yaklaşımı ile yönetimde iş süreçleri ve iş çıktılarının standardizasyonu sayesinde denetimin sağlanabileceğini ortaya koymuştur. Hangi çalışanın ne kadar sürede hangi işi yapacağı bir standarda bağlandığında bunun doğrudan denetimi mümkün olacaktır. Weberyen bürokrasi yazılı kurallarla tanımlı bir çalışma alanına işaret ederken, iş süreçlerinin ve çalışanların becerilerinin standardizasyonunu sağlayarak doğrudan denetime vurgu yapmıştır. Klasik kuramcılar doğrudan denetimi vurguladıklarından, denetim alanını da dar tutmuşlardır.

McGregor'un X kuramının varsayımları klasik kuramcıların insan doğasına ilişkin görüşleri yansıtırken, Y kuramının varsayımları ise neoklasik kuramcıların insan doğasına ilişkin görüşlerini yansıtmaktadır. X Kuramının varsayımları, öz denetime ve inisiyatifte izin vermez. Dolayısıyla bu varsayım sonucu, çalışan inisiyatif alamayan riskli durumlarda nasıl karar vereceğini bilemeyen çalışanlara neden olabilir. Y kuramına göre ise kontrol, astların davranışlarını mikro düzeyde yöneterek değil, istenen sonuçları elde etmek için bireyleri ve iş birimlerini sorumlu tutarak gerçekleştirmelidir. Böylece çalışan karar vermeye teşvik edilmiş olur, inisiyatif alır ve kendi kendini denetlemeyi başarabilir.

Klasik yönetim kuramının insan doğasına ilişkin görüşleri uygulamada denetimin niteliğine de yansımaktadır. Örgüt içerisinde yöneticinin çalışanların davranışlarını yönlendirmek için belirgin hedefler saptamalıdır. Belirlenen bu hedef ve standartlardan sorumlu olan amir belirlenir. Klasik yönetim anlayışında kişilerin kendi performansını denetlemesi, diğer bir ifade ile öz denetim, değil çalışanın bir üst amirinin denetimi esastır. Klasik yönetim anlayışının, insan doğasına ilişkin bir diğer varsayımı, kendilerine fırsat verildiğinde hedef ve ölçütleri kendi çıkarlarına uygun kullanacaklarıdır. Bu durumda çalışanların kurum içerisinde her bilgiye erişimlerine de izin verilmemelidir. Çalışanlara sadece kendi iş alanları ile ilgili belge ve bilgiye erişime imkanı verilmelidir. Klasik yönetim anlayışı bu yönüyle kapalı ve kuralcı bürokratik yapıyı kendi içinde yeniden üretmektedir. Neoklasik yönetim yaklaşımı ile önem kazanan motivasyon ve insan ilişkileri kavramlarının da önem kazanması ile denetimin özellikle çalışanlar tarafından amacının anlaşılması ve benimsenmesi fikri öne çıkmıştır. Neoklasik yönetim yaklaşımının temeli yönetici ve astlarının karşılıklı uyumuna odaklanmaktadır. Bu uyum örgüt içerisinde her bir birimde çalışan astlara uygun hedefler belirlemekle gerçekleştirilir. Üst yönetim

örgütsel hedeflerle tutarlı denetim standartları belirlemeli ve ardından her birimi üzerinde anlaşılan sonuçlara ulaşmak için sorumluluk vermelidir.

Modern yönetim yaklaşımlarına hakim olan temel varsayım insan doğasının ne doğuştan iyi ne de doğuştan kötü olduğudur. Bu nedenle çalışanlara sorumluluk verilerek, motive ederek örgütün amaçlarına doğrultusunda yönlendirilebilir. Modern yönetim yaklaşımlarında esas sorun hangi koşullarda hangi davranışın sergileneceği ile ilgilidir. Dolayısıyla her koşulda benzer prosedürler uygulanarak, etkin bir yönetim sergilemek mümkün değildir. Etkin bir denetim süreci için ise, denetimin hedeflerinin ve amacının ortak bir karar sonucunda oluşturulması ve çalışanlar tarafından benimsenmesi sağlanmalıdır. Denetim standartlarının değişen koşullara uygun olarak ele alınması ve revize edilmesi gerekmektedir. Modern yönetim kuramları içerisinde sayılan sistem ve durumsallık yaklaşımları, düzeltici önlem alabilmeleri ve böylece sistem dengesini koruyabilmeleri için çevrelerinden gelen sürekli geri bildirimle beslenmektedir. Sistem ve durumsallık yaklaşımı ile yönetim ve örgüt kuramlarına çevre, yapı ve performans arasındaki ilişkiler dâhil edilmiştir. Modern kuramlarla birlikte dış denetim ve geri bildirim öne çıkmıştır. Çalışmada yönetimin bir unsuru olan denetim, kuramsal düzeyde karşılaştırma yapılarak ele alınmıştır. Takip eden çalışmalarda aynı kuramların planlama, örgütlenme, personel yönetimi gibi yönleriyle de karşılaştırılması, bu işlevlerin gelişimi ve değişimi ile ilgili fikir vereceği için literatüre katkı sağlayabilir.

KAYNAKÇA

Akyel, R. (2009). *Yönetimin kontrol fonksiyonunun uygulanmasındaki güçlükler*. Türk İdare Dergisi, 465, 11-26.

Akyel, R. (2014). Kamu yönetiminde stratejik denetim. 2013-2014 Bahar Yarı Yılı Yayınlanmamış Ders Notları. Ankara: Gazi Üniversitesi.

Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2010). *Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliği*. Türk İdare Dergisi, 466, 9-45.

Al, H. (2002). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*. Ankara: Bilimadamı Yayınları.

Baransel, A. (1993). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*. İstanbul: Avcıol Basım.

- Barnard, C. (1938). *The Functions of the Executive*. Harvard University Press: Cambridge.
- Benowitz, E. A.(2001). *Principles of Management*. Hungry Minds.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (2008). Kamu Yönetimi Sözlüğü. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Dale, E. (1981). *Management: Theory and Practice*. New York: McGraw Hill.
- Dale, E. (1999). Yönetim Teorileri Geçmiş ve Gelecek. Ankara: Öteki Yayınevi.
- Doğan, B. (2007). *Yönetim ve Örgüt Kuramlarının Tasnifinde Modern ve Post-Modern Ayırımı*. Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, 23 (2), 185-201.
- Eren, E. (1974). *Klasik ve Neoklasik yönetim Teorilerinin Yetke Anlayışı Yönünden İncelenmesi*. İ.Ü., İşletme Fakültesi Dergisi, 3 (2), 139-151.
- Ergun, T., ve Polatoglu, A. (1984). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Fayol, H. (2008). Genel ve Endüstriyel Yönetim, Çev. M. Asım Çalıkloğlu, Ankara: Adres Yayınları.
- González-Díaz, B. ve Fernández, R. G. (2018). Auditing. Farazmand, A. (Ed.). Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance. Springer, 328-338. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9>
- Gulick, L. (1937). "Notes on the theory of organization", Gulick, L., & Urwick, L. (Eds.). The early sociology of management and organizations. Taylor & Francis.
- Haliloğlu, F. G. (2013). *Yönetim kuramlarının liderlik konusuna yaklaşımları* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi.
- Khan, M. A. (1995). *Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş*. Çev. Faruk Eroğlu, Sayıştay Dergisi, 6 (19), 15-30.
- Kubalı, D. (1999), *Performans Denetimi*, Amme İdaresi Dergisi, 32 (1), 31-6.
- Kuluçlu, E. (2006). *Yönetimin denetiminden denetimin yönetimine*. Sayıştay Dergisi, 63, 3-37.

- March, J. & Simon, H. (1976). *Organisation und Individuum*, Betriebswirtschaftlicher Verlag, Wiesbaden.
- McGregor, M. D. (1970), *Örgütün insan ilişkileri yönü*, Çev. Doğan Energin, Ankara: ODTÜ İİBF Yayını.
- Miles, J. A. (2012). *Management and organization theory*. A Jossey-Bass Reader (Vol. 9). John Wiley & Sons.
- O'Connor, M. K., ve Netting, F. E. (2009). *Organization practice: A guide to understanding human service organizations*. NJ: John Wiley & Sons.
- Onaran, Oğuz (2008). "Denetim "Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriya Sezen (Edi.), TODAİE, Ankara.
- Özer, M. A. (2006). *Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi*. Sayıştay Dergisi, 59, 346.
- Parlak, Bekir (2011). Kamu Yönetimi Sözlüğü, MKM Yayıncılık, Bursa.
- Pfiffner, J. ve Presthus, R (1967). *Public administration*, The Royal Press Company.
- Pierson, C. (2000). *Modern Devlet*. Çev. Dilek Hattatoğlu, İstanbul: Çiviyazıları Yayınları.
- Poggi, G. (2001). *Modern Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım*. Çev. Şule Kut ve Binnaz Toprak, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Rost. J. C. 1991). *Leadership For The Twenty-First Century*. Westport: Praeger Greenwood Publishing Group.
- Sabuncu, B. (2017). İşletmelerde İç Denetim ve İç Kontrol ilişkisi. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 18(2), 161-174.
- Scott, W. G. (1974). Örgüt Kuramı: Bir Özet ve Bir Değerlendirme. Çev. Turgay Ergun, Amme İdaresi Dergisi, 7 (2), s. 146 - 166.
- Shafritz, J. M., Ott, J. S., & Jang, Y. S. (2015). *Classics of Organization Theory*. Cengage Learning, 32-39.

Sharkansky, I. (2000). Audit, Shafritz Jr, J. M., *Defining public administration: Selections from the international encyclopedia of public policy and administration*. Routledge. 375-381.

Simon, H. A. (1946). *The proverbs of administration*. Public Administration Review Vol. 6, No. 1 (Winter, 1946), pp. 53-67.

Sridhar, M. S. (2016). Schools of Management Thought. https://www.researchgate.net/publication/224952289_Schools_of_Management_Thought. Erişim Tar. 25.07.2022.

Sürgit, K. (1987). *Yönetimde kontrol*. Amme İdaresi Dergisi, 2 (1), 45-57.

Taylor, F. W. (2011). *Bilimsel yönetimin ilkeleri*, Çev. H. Bahadır Akın, Adres Yayınları.

TBMM. (2003). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>, (Eriş. Tar. 04.04.2014).

Tekeli, İ. (2012). *Yönetim kavramı yanısıra* yönetim kavramının gelişmesinin nedenleri üzerine. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, (Ed.), Türkiye’de Kamu Yönetimi, 661- 672.

Thompson, B. L. (1998). *Yeni Yöneticinin El Kitabı*. Çev. Vedat G. Diker, İstanbul: Hayat Yayınları.

Tompkins, J. (2004). *Organization theory and Public Management*. Cengage Learning.

Urwick, L. (1937). *Organization as a Technical Problem*. Gulick, L., & Urwick, L. (Ed.). The early sociology of management and organizations. Taylor & Francis.



Araştırma Makalesi / Research Article

TERÖRE KARŞI GÜVENLİ KENTLERDE TOPLUM DAYANIKLILIĞI VE HAZIR OLMA POLİTİKALARI: CTPN¹ ÖRNEĞİ

Orhan GÖKÇE*
Abdullah ŞENGÖNÜL**

Öz

Kentlerin yaşanabilir mekanlar kılınmasının araçlarından biri güvenliğin sağlanmasıdır. Kentsel güvenlik karşısındaki temel tehditlerden biri terörizmdir. Terörizmin sürekli değişen doğası ve yöntemleri kentsel ölçekte yeni politikaları ve uygulamaları gerekli kılmaktadır. Yeni politika ve uygulamalar dayanıklılık, kırılabilirlik gibi araç kavramlar çerçevesinde açıklanmaktadır. Teröre karşı güvenli kentleri oluşturmak için tasarım ve planlama politikaları kentin fiziki yapısına odaklanmaktadır. Toplum temelli politikalar ise toplum dayanıklılığı ve hazır olmaya yöneliktir. Bu çalışmanın amacı, teröre karşı güvenli kentlerin oluşturulmasında toplum dayanıklılığı ve hazır olma politikalarını incelemektir. Toplum dayanıklılığı ve hazır olma politikalarının alt boyutları dayanıklılığın inşası, iletişim, eğitim, radikalleşmenin önlenmesi olarak belirlenmiştir. Örneklem olarak Teröre Karşı Hazır Olma Ağı'na üye olan kentlerdeki yapılan iyi uygulamalar seçilmiştir. Çalışmada literatür taraması yapılmış ve ikincil kaynaklardan veri toplanmıştır. Çalışmada toplum dayanıklılığı ve hazır olma politikalarında iyi uygulamalardan hareketle politika önerileri geliştirmenin mümkün olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Terörizm, Kentsel Güvenlik, Hazır Olma, Toplum Dayanıklılığı.

¹ CTPN: Counter Terrorism Preparedness Network/Teröre Karşı Hazır Olma Ağı

* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ogokce@selcuk.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3095-8466

** Dr., Kişisel Verileri Koruma Kurumu, aseng66@gmail.com, ORCID:0000-0003-4483-5192

COMMUNITY RESILIENCE AND PREPAREDNESS POLICIES IN SAFE CITIES AGAINST TERRORISM: THE CASE OF CTPN

ABSTRACT

One of the means of making cities livable places is to ensure security. Terrorism is one of the main threats to urban security. The ever-changing nature and methods of terrorism make new policies and practices necessary on urban scale. The new policies and practices are explained within the framework of concepts such as resilience, fragility. In order to create safe cities against terrorism, design and planning policies focus on the physical structure of the city. Community-based policies, on the other hand, focus on community resilience and preparedness. The aim of this study is to analyze the community resilience and preparedness policies in the creation of safe cities against terrorism. The sub-dimensions of community resilience and preparedness policies determined as building resilience, communication, education, prevention of radicalization. The good practices in the member cities of Counter Terrorism Preparedness Network selected as a sample. A literature review conducted, and data collected from secondary sources. In the study, it is concluded that it is possible to develop policy proposals based on good practices in community resilience and preparedness policies.

Keywords: Terrorism, Urban Security, Preparedness, Community Resilience.

GİRİŞ

Güvenlik, Maslow (1943; 1969) tarafından ortaya konulan ihtiyaçlar hiyerarşisinde fizyolojik ihtiyaçların ardından ikinci sırada yer almaktadır. Maslow (1943: 370 vd.) ihtiyaçların birinin karşılanmasının ardından diğer ihtiyaca geçilebileceğini savunmaktadır. Bu doğrultuda güvenlik hayatın devamlılığı için temel bir gereksinimdir. Geçmişte ulus devlet ölçeğinde ele alınan güvenlik meselesi günümüzde kentler çerçevesinde irdelenmektedir (Coaffee ve Rogers, 2008). Medeniyetin beşiği konumundaki kentler daha iyi bir gelecek inşasının da merkezî nesnesi konumundadır. Gelişmenin yanı sıra kentler risk, tehditler ve savunmasızlığın da mekânı olmaktadır (Coaffee, 2022). Kentsel güvenlik açısından yeni politikalara ihtiyaç duyulan alanlardan biri de terörizmdir. Terörizm kentsel yaşamın işleyişini sekteye uğratmakta ve uzun vadede sosyal, ekonomik, siyasal olumsuzluklara neden olmaktadır. Terörizmin karmaşık ve sürekli değişen doğası nedeniyle sadece fiziki önlemlerin alınması yetersiz kalmaktadır (Coaffee ve Rogers, 2008: 102).

Terörizme karşı Avrupa Komisyonu tarafından tahmin et, önle, koru ve cevap ver (European Commission, 2020), Teröre Karşı Hazır Olma Ağı kriz ve yönetim döngüsü (Cuesta ve Gabriel, 2019) yaklaşımlarını önermektedir. Bu yaklaşımlar politika belirlemede ve uygulamaların geliştirilmesinde bir çıkış noktası olmaktadır. Yaklaşımlar terör saldırılarının öncesi ve sonrası dahil olmak üzere bütün süreci kapsamaktadır. Bu süreçte teröre karşı kenti güvenli kılma politikaları kentsel planlama ve tasarım ile toplum temelli politikaları bir araya getirmektedir. Bu kapsamda bu çalışmanın amacı teröre karşı güvenli kentlerin oluşturulmasında toplum dayanıklılığı ve hazır olma politikalarını iyi uygulama örnekleri üzerinden incelemektir.

Çalışmada ilk olarak kent ve güvenlik meselesi ele alınmaktadır. İkinci bölümde kentsel güvenlik ve terörizm ilişkisi irdelenmektedir. Sonraki bölümde ise teröre karşı güvenli kentleri inşa sürecinde toplum dayanıklılığı ve hazır olma politikaları mercek altına alınmaktadır. Bu çerçevede politika ve uygulamalar toplum dayanıklılığının inşası, iletişim, eğitim ve radikalleşmeyi önleme alt konuları çerçevesinde incelenmektedir. Son olarak toplum dayanıklılığı ve hazır olma politikalarına ilişkin Teröre Karşı Hazır Olma Ağı'na üye olan kentlerde yapılan iyi uygulamalar incelenmektedir.

1. KENTLER VE GÜVENLİK

Kentlerin ortaya çıkış nedenlerinden biri insanların güven içerisinde bir arada yaşama arzusudur. Tarih boyunca insanlar korunma güdüsü çerçevesinde kentsel alanlarda kendilerini güvende hissetmişlerdir (Kaypak, 2016: 36). Hızlı kentleşme ve kentsel yaşamın karmaşık hale gelmesi ile kentleri güvenli kılma araçları da gelişmiştir (Coaffee, 2009: 3). Kentler dönüşüme uğradıkça güvenli ve yaşanabilir kentsel mekân için yapılan müdahalelerin şekli de dönüşüme uğramıştır. Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren kentlerin karşı karşıya kaldığı risk ve tehditler karmaşıklaşmış; kimi durumda yarı-askeri önlemler alınmak durumunda kalınmıştır. 1960'lı yıllardan itibaren güvenlik kent planlanmasında etkin bir değişken konumuna gelmiştir. 80'li yıllarda yoksulluk, adil olmayan refah dağılımı, kentleşmeye ilişkin sorunlar, düzensiz göç, örgütlü suçlar ve terörizmin gündelik hayatı etkilemesi ile kent ve güvenlik ilişkisi dönüşüm geçirmiştir. 90'lı yıllarda ise etnik ve kültürel bölünmelerin baskın olduğu kentler ortaya çıkmaya başlamıştır. 1987 yılında düzenlenen “Kentsel Güvenlik için Avrupa Forumu”, 1996 yılında Birleşmiş Milletler Habitat öncülüğünde başlatılan “Daha Güvenli Kentler Programı” bu dönemin kentsel güvenlik açısından önemli gelişmeleridir. 11 Eylül saldırıları sonrasında ise yarı-askeri çözümler kentsel planlamada daha yoğun olarak kullanılmaya başlamıştır (Barbak, 2019: 170; Coaffee, 2009: 4; 2022; Köseoğlu, 2019: 25).

Kentsel güvenliğe ilişkin geleneksel olarak birey veya grupların güven içerisinde gündelik hayata devam edebilmesinin yanı sıra gıda güvenliği, siber güvenlik, salgınlar ile mücadele gibi farklı meseleler öne çıkmaktadır (Köseoğlu, 2019: 26). Kentsel güvenlik sadece emniyet içerisinde hissetme olarak değil kalkınma, insani güvenlik gibi meseleler ile birlikte ele alınmaktadır (Barbak, 2019: 171; 2017). Kent ve güvenlik ilişkisinde ilk olarak “güvenliğin kentleşmesi” kavramına vurgu yapılmaktadır. Kavram güvenlik meselesinin kentsel alanlarda ele alınmasına ek olarak kentleşme süreci sonucunda ortaya çıkan risklere de atıf yapmaktadır. Kentsel güvenlik meselesinde vurgulanan diğer bir husus ise kentin askerî açıdan güvenli kılınmasını ifade eden kentin güvenlikleştirilmesidir (Barbak, 2019: 170). Güvenli kente ilişkin tek bir kavramlaştırma yoktur. Kavram farklı şekillerde aynı amaç doğrultusunda kullanılmaktadır. Güvenli kenti sadece suç oranları ile eşleştirmek mümkün değildir. Bu doğrultuda sakinlerinin herhangi bir yer ve zamanda güven içerisinde yaşayabildikleri kent güvenlidir. Bu şekilde

bir kenti oluşturmak için yürütülen çabaların tamamını güvenli kent kavram veya yaklaşımı olarak tanımlamak mümkündür (Gündüzöz, 2016: 344).

Kentsel güvenliği tanımlama sürecinde farklı kavram veya yaklaşımlar kullanılmaktadır. Bunlardan biri dayanıklılık (resilience) kavramıdır. Dayanıklılık dar anlamıyla bir sistem veya yapıda karışıklık veya bozulma olmadan eski hale dönebilme yetisi olarak tanımlanmaktadır. Geniş anlamıyla ise kavram bireysel ve toplumsal ölçekte tehditlere uyum sağlamak, zarardan kaçınmak veya zarar gerçekleştikten sonra telafi edebilmek, ani değişimlerin ardından eski duruma dönebilmeyi ifade etmektedir. Bu kapsamda dayanıklılık riskler karşısında cevap verebilmenin yanı sıra bu risklere karşı hazırlıklı olmayı da içermektedir (UN-HABITAT, 2007: 24; Coaffee, 2009; Köseoğlu, 2019: 29). Risk yönetimi açısından kentsel dayanıklılık afetler sonrası iyileşmeye odaklanıyorken günümüz koşullarında kavramı yeni bir çerçevede ele almak gerekmektedir. Kentsel güvenlik açısından dayanıklılık kavramı araştırmacılar, politika yapıcılar ve siyasetçiler tarafından ilgi görmekte ve araç bir kavram olarak kullanılmaktadır. Dayanıklılık kapsamında kentsel güvenlik risklerin gerçekleşmesi sonrası iyileşme ile sınırlı değildir. Dayanıklılık kavramı önleyici eylem ve politikaları da kapsamaktadır (Coaffee, 2009: 261; Köseoğlu, 2019: 30).

Dayanıklılığın yanı sıra kentsel güvenlik ile ilişkilendirilen bir diğer kavram kırılganlıktır (fragility). Devlet açısından kırılganlığın temel özellikleri meşru güç kullanma tekeli ve kontrolün kaybı, kolektif kararlar alma doğrultusunda meşru otoritenin zayıflaması, kamu hizmetlerinin sağlanmasında yetersizlik, diğer devlet ile etkileşime geçememe durumudur (bkz. fragile states index; Gökce, 2007; 2016; 2017; 2020). Temel hizmetlerin yürütülmesinde zayıf bir kurumsal kapasiteyi (Gökce ve Gökce, 2015) tanımlayan kırılganlık kavramı günümüzde kentsel alanlar ile ilişkilendirilmektedir (Barbak, 2019). Muggah'a göre (2014: 345) kırılgan kentler yönetim kapasitesi ve sosyal uyumun gün geçtikçe zayıfladığı kentlerdir. Kırılganlığı kenti işlevsel kılan sistemlerde meydana gelen krizlere duyarlılık derecesi olarak tanımlamak mümkündür. Kırılgan kentler terörizm, örgütlü suçlar, yoksulluk gibi faktörlerin etkisiyle güvensizliğin merkezleri olmaktadır (Barbak, 2019: 171; Independent Commission on Multilateralism, 2015: 5).

Kırılganlık, dayanıklılık kavramları ile tanımlanan kentsel güvenlik çok boyutlu bir meseledir. Kentsel güvenlik sorunsalının çözümünde kentin ekonomik,

siyasi, sosyal ve kültürel yapısı göz önünde bulundurulmalıdır (Kaypak, 2016: 42). Kentsel güvenliğe ilişkin bireylerin fiziki güvenliğini sağlayacak politikaların yanı sıra sosyal politikalar, insani gelişme, sosyal uyum meseleleri de dikkate alınmalıdır. Bu çerçevede kentsel güvenliği teknik çözümler ile sınırlandırmak mümkün değildir. Güvenliğe yönelik politikalar yapıklı çevrenin güvenli kılınması ile birlikte kent halkı başta olmak üzere aktörler arası iş birliğinin sağlanması, planlamanın güvenlik meselesi dikkate alınarak yapılmasını içermektedir (Anthony, 2017: 2; Köseoğlu, 2019: 28; Tulumello, 2017: 398).

2. KENTSEL GÜVENLİK KARŞISINDA TEMEL BİR TEHDİT: TERÖRİZM

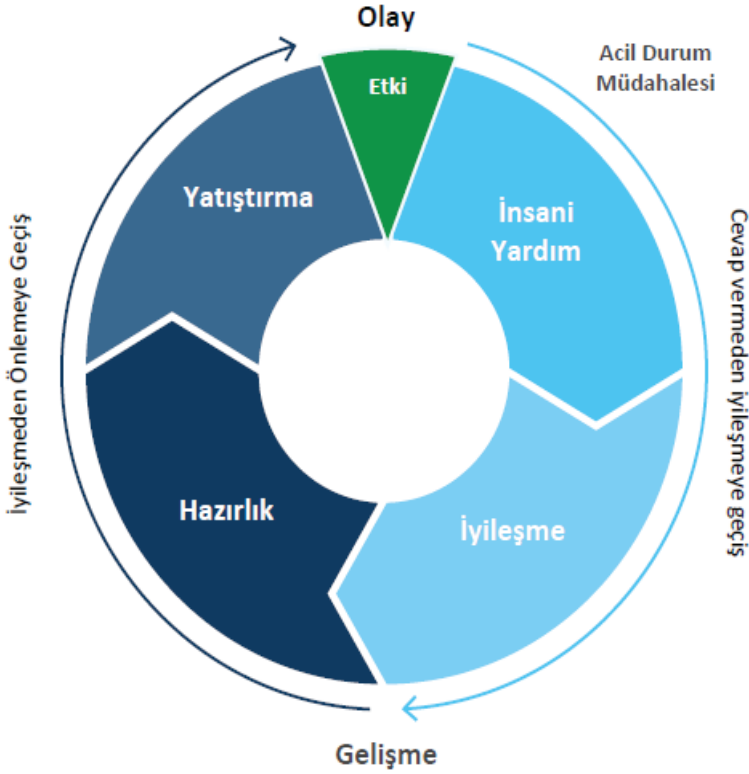
Kentsel güvenliği tehdit eden meselelerden biri terörizmdir. Tarihsel süreçte kentler terör olaylarının sürekli hedefi olmuştur. Kentsel terörizmin başlangıçtaki etkisi düşük kalmıştır. Bu süreçte anarşizm gibi ideolojilerden beslenen küçük çaplı saldırılar söz konusudur. 20. yüzyılda kentsel mekânda yaşanan değişim terörizmin etkisini yeni bir boyuta taşımıştır. Batı ülkelerindeki kentler açısından 1970 ve 1980'li yıllar saldırıların en yoğun yaşandığı dönem olmuştur. Terörizmin küresel hale gelme sürecinde 11 Eylül saldırıları önemli bir dönüm noktası olmuştur. Saldırıların sonrası devletler güçlü ve yeni bir terörizm akımı ile karşı karşıya kalmıştır. Günümüze kadar yaşanan süreçte kentler doğrudan hedef olmaya devam etmektedir (Burke, 2018; Yılmaz, 2019: 219; Westbrook ve Schive, 2021).

Terörün hedefi konumundaki kentler karmaşık sistemlerdir. Kentsel sisteme ve alt sistemlerine yönelik tehditler gün geçtikçe farklılaşmaktadır. Terörizm kentin kritik altyapılarına, insanlara, gündelik hayatın parçası olan mekanlara, yaşam biçimlerine yönelik bir tehdittir. Tehdit türleri de kentsel yaşamın karmaşıklığı ile farklılaşmaktadır. Günümüzde kimyasal tehditlerden biyolojik tehditlere, nükleer tehditlerden siber tehditlerle farklı türde tehditler mevcuttur (Bugliarello, 2003: 503).

Terör örgütlerinin hedefi bu tehditleri somutlaştırarak zarar gören bireyler üzerinden topluma, saldırı zamanı ile seçilmiş hükümetlere mesaj vermeye çalışmaktır (Yılmaz, 2019: 220; Burke, 2018). Gündelik hayatın işleyişini aksatan saldırılar fiziki ve insani zarar vermenin yanı sıra sembolik mesajlar vermeyi de amaçlamaktadır. Terörizmin etkilerini ortadan kaldırmak için yeni önlemler

alınmaktadır. Hareketliliği kısıtlayan bariyerler, gelişmiş gözetleme sistemleri, güvenlik kontrolleri bu önlemlere örnektir. Bu tür önlemler sosyal kontrol, belirli özgürlüklerin kısıtlanması, risk algısının görünür ve yerleşik hale gelmesi gibi endişeleri ortaya çıkarmaktadır (Coaffee ve Rogers, 2008: 102; Coaffee, 2009: 7; Swanstrom, 2002: 135).

Kent ve terörizm ilişkisi iki yönlüdür. Kentler terör saldırılarının hedefi olmasının yanı sıra kaynağı konumundadır. Örgütlenmek ve amaçlarını gerçekleştirmek isteyen terör örgütleri saldırılarda kullanılacak beşerî ve teknik araçları kentlerden sağlamaktadır. Terörizmin karmaşık ve sürekli değişen doğası yeni politikalar ve araçları gerekli kılmaktadır (Bugliarello, 2003: 500; Coaffee, 2009: 5; OSCE, 2014: 30). Schmid (2021), terörizmi engellemeyi klasik olarak erken dönem önleme (terör grupları veya örgütlerinin oluşma riskini azaltmak), zamanında önleme (terör grupları veya örgütlenmelerin eylemlere hazırlanmalarını engellemek) ve geç önleme (terör olaylarının gerçekleşme riskini azaltmak) olarak sınıflandırmaktadır. Avrupa Komisyonu ise yenilikçi politikalar kapsamında tahmin et, önle, koru ve cevap ver (Anticipate, Prevent, Protect, Respond) başlıklarından oluşan bir terörle mücadele stratejisi belirlemiştir. Stratejiye göre tahmin et başlığı altındaki temel politikalar şunlardır: Stratejik istihbaratı güçlendirmek, risk ve tehditleri değerlendirmek, hazırlıklı olmak, erken tespit kapasitesini arttırmak ve yeni teknolojilerden yararlanmak. Terörizm ve radikalleşmeye yönelik çevrimiçi içeriklerin kontrolü, bireylerin rehabilitasyonu ve topluma entegre edilmesi, terörizme ilişkin topluma bilgilendirmelerin yapılması önle başlığı altındaki politikalardır. Koru başlığı altındaki politikalar ise kamusal mekânların korunması, ateşli silahlara erişimin sınırlandırılması, sınırların yönetimi ve kritik altyapıların korunması politikalarını içermektedir. Cevap ver aşaması ise kolluk kuvvetleri arasındaki iş birliğinin artırılması, bilgi alışverişi ve zarar görenlere destek sağlanması süreçlerini içermektedir. Bu strateji eylemlerin gerçekleşmesinin öncesinden başlayıp sonrasına devam eden bir politika sürecini ifade etmektedir (European Commission, 2020).



Şekil 1. Kriz ve Yönetim Döngüsü

Kaynak: Cuesta ve Gabriel, 2019: 6

Cuesta ve Gabriel (2019) terör saldırılarının öncesi ve sonrasında yaşanan süreçleri ve belirlenen politikaları Şekil-1’de yer alan kriz ve yönetim döngüsü ile ifade etmektedir. Bu döngüyü Avrupa Birliği Terörle Mücadele Stratejisi ile ilişkilendirmek mümkündür. İlk aşama terör saldırılarının hemen sonrasında yapılacak olan acil müdahale ve insani yardım politikalarını içermektedir. Bir sonraki aşama saldırılara cevap vermeden iyileşmeye geçişi ifade etmektedir. İyileşme fiziki olarak kentsel mekânın iyileştirilmesinin yanı sıra saldırılardan etkilenenler başta olmak üzere bireylere maddi ve manevi desteğin sağlanmasıdır. Hazırlık aşaması iyileşmeden önlemeye geçişin ilk kısmıdır. Hazırlık ile birlikte saldırıların etkilerinin azaltılması bir sonraki krizi önlemeye yönelik temel

uygulama ve politikaları içermektedir. Kriz ve yönetim döngüsünden hareketle terörizmin engellenmesine yönelik dokuz temel mekanizmanın var olduğunu ifade etmek mümkündür (Björge, 2016):

- 1- Şiddet kullanımı ve terörizmin meşruiyetini ortadan kaldıracak normları koymak ve sürdürmek,
- 2- Radikalleşmeyi azaltmak,
- 3- Ceza ve misilleme tehdidi ile terör örgütlerine katılma potansiyeli olan bireyleri caydırmak,
- 4- Engelleyici önlemler ile planlı terör saldırılarını ortadan kaldırmak,
- 5- Şiddet eylemini gerçekleştirme kapasitelerini ortadan kaldırarak (potansiyel) teröristleri işlevsiz kılmak,
- 6- (Potansiyel) teröristler için savunmaz hedefleri risk, masraf ve zorlukları artırarak korumak,
- 7- Terörist eylemlerin zararlı sonuçlarını azaltmak,
- 8- Terör saldırıları sonucu örgütlerin elde ettiği kazanımları (propaganda vb.) azaltmak,
- 9- Örgütlere katılan bireyleri sonraki süreçlerde rehabilite ederek terörizmden uzaklaştırmak.

Burada yer alan dokuz işlev Şekil 1'e benzer şekilde terörizme bir bütün olarak (saldırı öncesi ve sonrası) engel olmayı hedefleyen kapsamlı politikaları içermektedir. Şekil 1'de yer alan hazırlık ve yatıştırma aşamaları gelecek saldırıları önleme ve hazırlıklı olmaya yönelik politikaları içermektedir. İyileşmeden önlemeye geçiş aşamalarında ise terörle mücadele politikaları sert planlama ve yumuşak (soft) yönetim politikalarını bir araya getirmektedir (Bosher ve Coaffee, 2008: 146).

Teröre karşı mücadelede planlama politikaları son dönemlerde dayanıklılık düşüncesi ile ilişkilendirilmektedir. İleri gözetleme sistemleri, fiziki engeller, sınırlandırmalar terörizme karşı alınacak önlemler açısından yetersiz kalabilmektedir. Bir diğer ifade ile salt teknik çözümlere başvurmak yeterli

olmamaktadır. Terör örgütlerinin yeni yöntem ve araçları kullanmaları, artan güvenlik ihtiyacı doğrultusunda kentleri nasıl güvenli hale getiririz sorusunu öne çıkarmaktadır. Soruya cevap olarak dayanıklı kent veya savunan kent kavramları kullanılmaktadır. Kavramlar kentlerde yaşayan bireyleri iç ve dış tehditlerden korumayı amaçlayan savunma ve koruma işlevlerine atf yapmaktadır. Kent mobilyalarının terör saldırılarının dikkate alınarak yenilenmesi, araç hareketliliğinin sınırlandırılması, yayalaştırmanın kent merkezlerinde yaygınlaşması dayanıklı kentlerde planlamaya yönelik politikalardır (Şahin, 2016; Westbrook ve Schive, 2021: 70). Yumuşak yönetim politikaları tasarım ve teknik önlemlerin yanında birey ve toplum düzeyindeki eylemlere ve işleyişe odaklanmaktadır (Schmid, 2021: 16). Yumuşak yönetim politikaları çerçevesinde ilerleyen bölümde toplumsal dayanıklılık ve terör olaylarına karşı hazır olma politikaları incelenmektedir.

3. TERÖRE KARŞI GÜVENLİ KENTLER: TOPLUM DAYANIKLILIĞI VE HAZIR OLMA POLİTİKALARI

Teröre karşı güvenli kentler oluşturmak için toplum temelli yaklaşımlar tasarım ve planlama temelli politikalara alternatif olarak öne çıkmaktadır. Toplum temelli girişimlerin bir bölümünde temel aktör halkın kendisi olmaktadır. Diğer girişimlerde ise yönetsel aktörlerin yönlendirmesi ve aracılığı söz konusudur. Bireylerin gündelik yaşamda aldığı veya almadığı kararlar, davranış biçimleri kentsel güvenliğini etkilemektedir. Bu düşünceden hareketle toplum temelli yaklaşımlarda halkın terörle mücadeledeki rolü ve etkisi göz ardı edilmemektedir (UN-HABITAT, 2007: 98).

Toplum temelli yaklaşımlarda kentsel düzeyde terörizm ile mücadelede öne çıkan kavram toplum dayanıklılığıdır. Kavram literatürde iki farklı alanda çalışılmaktadır. Ekoloji temelli alanda yapılan çalışmalar bir sosyal-ekolojik sistem içerisindeki öğrenmeye ve uyum sağlama kapasitesine vurgu yapmaktadır. Diğer alandaki çalışmalar ise kurumlar ve insanlar arasındaki ilişkilere, kendi kendine örgütlenmeye ve bir toplumu güçlü kılan niteliklere atf yapmaktadır. İkinci alandaki çalışmalar kriz sonrası iyileşmeye odaklanan çalışmalara temel teşkil etmiştir (Berkes ve Ross, 2013).

Her iki alanda kavram farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Toplum ve Bölgesel Dayanıklılık Enstitüsü (CARRI-Community and Regional Resilience

Institute) tarafından yayınlanan bir raporda 25 farklı toplum dayanıklılığı tanımına ulaşılmıştır. Raporda toplum dayanıklılığı kavramı karmaşık değişimler karşısında riskleri tahmin etmek, etkileri sınırlandırmak ve hayatta kalma ve uyum araçları ile eski hale dönebilme kapasitesi olarak tanımlanmaktadır (CARRI, 2013). Bir diğer tanıma göre toplum dayanıklılığı bir sorunun ardından toplumsal yapının işleyiş ve devamlılık açısından önceki olumlu duruma geri dönüş ve uyum sağlama kapasitesidir (Norris, Stevens, Pfefferbaum, Wyche ve Pfefferbaum, 2008: 131). Bir başka tanımda ise kavram bir toplumun çok farklı türde zararlı olay veya etkenler karşısında dayanma, cevap vermek ve iyileşme yetisi olarak tanımlanmaktadır (OSCE, 2014: 64). Tanımlarda belirtilen temel hususlar temel bir değişimin meydana gelmesi, bu değişimlere karşı hazırlıklı olma, toplumun değişim sonrası eski hale dönmesi veya yeni duruma uyum sağlama yeteneğidir. Toplum dayanıklılığı, ilişkilerin, bağlantıların, bireyler arası ağların hem birey hem toplum için bir sermaye niteliği taşıdığı düşüncesinden temellenen sosyal sermaye (Eşki Uğuz, 2010) ile birlikte toplumların terör saldırıları gibi krizler karşısında durabilme, cevap verebilme ve iyileşme kapasitesinin temeli olmaktadır (Cuesta ve Gabriel, 2019: 19).

Hazır olma kavramı toplum dayanıklılığı gibi afet ve kriz yönetimi literatürü ile ilişkilendirilmektedir. Avrupa Komisyonu hazırlıklı olma kavramını yönetsel aktörlerin, toplumların veya bireylerin insan veya doğa kaynaklı afetlere karşı hazır olmak ve afet sonrası etkileri azaltmak olarak tanımlamaktadır. Amerika Federal Acil Durum Yönetim Kurumu (FEMA) ise kavramı bir süreç olarak görmektedir. Hazır olma bir krize cevap olarak etkin iş birliğini sağlamak ve uygun eylemleri zaman kaybetmeden hayata geçirebilmek için gerçekleştirilen örgütlenme, ön hazırlık, eğitim ve nihai değerlendirme sürecidir (dhs.gov, 2012).

Terörizm çerçevesinde ise hazır olma risk ve tehditleri azaltmak için önceden önlem alma; bu önlemler yetersiz kalırsa yönetsel hazır olma ve toplum dayanıklılığını arttırarak terör saldırılarının olumsuz etkilerini azaltmayı ifade etmektedir (Schmid, 2021:28). Kavram belirsizlik durumlarına, risk ve tehditlere karşı kentsel düzeyde hazırlanma politikalarını kapsamaktadır. Kentsel düzeyde hazırlıklı olmayı birey ve toplum düzeyinde sağlamak, terörizm ile mücadelenin temel araçlarından biridir (Moffett ve Coombe, 2019: 4). Hazır olma çerçevesinde belirlenen politikalar ve yapılan uygulamalar yanlış iletişimin önüne geçmektedir.

Risk ve tehditlere karşı hazır olma genel olarak kentsel mücadele kapasitesini arttırmaktadır. Terörizm açısından dayanıklı ve hazır toplumsal yapılarda bireyler edilgen bir konumdan çıkarak mücadelede aktif rol oynamaktadır. Toplum dayanıklılığı terörizme karşı ulaşılmak istenen bir hedef olarak belirlendiği takdirde hazır olmaya yönelik politika ve uygulamalar bu hedefe ulaşmanın araçları olmaktadır (Moffett ve Coombe, 2019: 8; Norris vd., 2008).

Moffett ve Coombe (2019), toplum temelli yaklaşımlar çerçevesinde teröre karşı hazır olma politika ve uygulamalarını toplum dayanıklılığının artırılması, iletişim ve eğitim başlıklarında sınıflandırmaktadır. Bu sınıflandırmaya radikalleşmenin ve aşırıcılığın engellemesini (Cuesta ve Gabriel, 2019; Schmid, 2021) eklemek mümkündür. Toplum dayanıklılığının artırılması sosyal sermayenin güçlendirilmesine yönelik politika ve uygulamaları içermektedir. Suça ve şiddete sebep olan meseleleri çözebilmek için bireylerin, grupların ve nihai olarak toplumun sosyal sermayesinin artırılması toplum dayanıklılığını sağlamaktadır (Gündüzöz, 2016: 349). Terör olayları açısından sosyal sermaye sınırlandırıcı bir faktör olabildiği gibi teşvik edici bir faktör de olabilmektedir. Farklı ağlar içerisinde etkileşime geçen bireyler birlikte terörizme yönelebilmektedir. Helfstein (2014), sınırlandırma açısından değerlendirildiğinde terörizmin nedenlerine ilişkin yapılan araştırmaların ekonomik ve siyasi faktörlere daha fazla odaklandığını, toplumsal etkenlerin geri planda kaldığını ifade etmektedir. Yazar araştırmasında sosyal sermayenin zayıf veya güçlü olmasının terör gruplarının sayısı ile ters orantılı olduğunu ifade etmektedir. Buna göre bir toplumda sosyal ağlar, sosyal uyum ve olumlu yönde etkileşim üst düzeyde olduğu takdirde terör olaylarına karşı dayanıklılık artmaktadır. 2017 yılı Stockholm terör saldırıları üzerine yapılan bir araştırmada (Tikka, 2019) ortak sorumluluk düşüncesine sahip bir toplumun saldırılara karşı cevap verebilme ve saldırı sonrası iyileşme süreçlerinin daha etkin olduğu ifade edilmiştir. Dayanıklılığı artırılmış bir toplumun bireyleri terörizm karşısında edilgen bir konumdan çıkıp aktif bir role bürünmektedir. Bu çerçevede sosyal sermayeyi güçlendiren politikalar ve uygulamalar toplumun aktif olarak terör ile mücadelesine katkı sağlamaktadır (Moffett ve Coombe, 2019: 10).

Hazır olma aracılığı ile toplum dayanıklılığının artırılmasına ilişkin ikinci husus toplum ile iletişimin sağlanması ve bu iletişimin sürekli kılınmasıdır. Terörizme ilişkin farkındalık çalışmaları yapmak, sosyal medya, kamu spotları

gibi araçlar ile toplum ile etkileşime geçmek iletişim çerçevesinde yapılan uygulamalara örnektir. Bu uygulamalar saldırılara karşı muhtemel riskleri topluma anlatmak, saldırı ile karşılaşma riskini azaltmak ve gerçekleşmesi durumunda saldırıların etkilerini hafifletmeyi amaçlamaktadır (Moffett ve Coombe, 2019: 11). Kentsel düzeyde etkili bir iletişim politikası bir yandan farkındalığı arttırıyorken diğer taraftan korku atmosferinin oluşturulmasından kaçınılmalıdır. Uygun olmayan iletişim uygulamaları kimi durumda bireylerin istemeden de olsa terör örgütlerinin amaçlarına uygun şekilde hareket etmeleri ile sonuçlanabilmektedir (Anthony, 2017: 12). İletişim sürecinde mevcut riskler, devletin ve yerel yönetimlerin cevap verebilme kapasitesi halka anlatılmalıdır. Süreçte bireyler de aktif bir aktör olarak dikkate alınmalı ve görüşlerinden faydalanılmalıdır. Teröre karşı etkili bir kentsel iletişim politikasının belirlenmesi hazırlıklı olma ve her bireyin bilinçli bir şekilde hareket edebilmesi açısından önem arz etmektedir (Coaffee ve Rogers, 2008: 102; Moffett ve Coombe, 2019: 11; Rogers, Amlôt, Rubin, Wessely ve Krieger, 2007: 286).

Kentsel iletişim politikası kısa vadeli olmamalıdır. Bilgilendirme, farkındalık ve etkileşim uygulamaları kısa vadeli olduğu takdirde etkisi kısa sürede azalacaktır. Bu çerçevede toplum ile düzenli iletişim hazır olma ve dayanıklılık politikalarının ayrılmaz bir parçası haline getirilmelidir. İletişim açısından son husus sosyal medyanın etkin kullanımıdır. Sosyal medya terör örgütlerinin etkileşim ve iletişim aracı olabildiği gibi toplumu bilgilendirme, örgütlenme ve hazırlıklı olma aracı olabilir (Moffett ve Coombe, 2019; Tikka, 2019). Hazır olma aracılığı ile toplum dayanıklılığını arttırılmasına ilişkin üçüncü husus eğitimidir. Mevcut risklerin tek yönlü aktarımı bireylerin hazırlıklı olması açısından yeterli değildir. Her birey kriz anında nasıl hareket edeceğini bilmek durumundadır. Bilinçli bireyler saldırıların etkisini azaltma aracıdır. Bireylere verilen eğitimler bir terör saldırısı yaşandığı takdirde iş birliği ve uyumu sağlamakta; saldırıların amacı olan kargaşanın önüne geçmektedir. Saldırıların ardından üçüncü kişilerin yardımı ve görgü tanıklarının katkısı hayat kurtarma ve saldırı sonrası iyileşme açısından önemlidir. Bireylerin bilinçlenmesi ve hazır olması Şekil-1’de yer alan döngünün bütün aşamalarını kapsayan eğitimler ile mümkündür (Moffett ve Coombe, 2019; Schmid, 2021).

Hazır olma aracılığı ile toplum dayanıklılığının arttırılmasına ilişkin son husus radikalleşmenin önlenmesidir. Radikalleşme toplumsal kutuplaşma ve

soyutlanma ile şekillenen bir süreçtir. Bu sürecin sonucunda bireyler terör grupları ile ilişkili aşırı ideolojileri ve terörizmi destekler konuma gelmektedir (Proctor, 2019). Kutuplaşma biz ve onlar ayırımından temellenen bir düşünce yapısıdır. Kutuplaşma sürecinde baskın ve aktif söylem diğerleri hakkında vurgulanan (çoğu zaman abartılan) farklılıklardır. Bu süreçte biz ve onlar arasındaki benzerlikler göz ardı edilmektedir. Kutuplaşma kendisini artan düşmanlık ve ayrımlaşma ile sonuçlanan; diğer gruplara karşı olumsuz düşünce ve tavırlarda göstermektedir. Başkasına karşı hoşgörüsüzlük nihai olarak nefret söylemlerine ve suç işlemeye dönüşmektedir. Kendi gruplarının aşağılandığı veya tehdit edildiğini düşünen bireylerin varlığı terör örgütlerinin insan kazanmasını kolaylaştırmaktadır (Lenos, Haanstra, Keltjens ve Donk, 2017: 3).

Radikalleşmeyi önleme politikaları kapsamlı bir alandır. Genellikle içinde bulunulan duruma olarak radikalleşme karşıtı politikalar çeşitlenmektedir. Radikalleşme sürecini engellemeye yönelik farklı çözümler öne sürülmektedir (Proctor, 2019: 8). Örneğin Danimarka Aşırılığın Önleme Piramidi üç temel aşamaya odaklanmaktadır (Schmid, 2021: 22):

-Erken Dönem Önleyici Politikalar: Piramidin ilk düzeyi gençler başta olmak üzere toplumun bütün kesimlerine odaklanan girişimleri içermektedir. Bu seviyedeki girişimlerin amacı, refahı, kalkınmayı ve aktif sivil vatandaşlığı teşvik etmek; problemli davranışların önüne geçebilmektir. Amaç, radikalleşmeyi doğrudan ele almadan demokratik, eleştirel ve sosyal becerileri güçlendirmek ve gençlerin toplumsal dayanıklılığını arttırmaktır.

-Tahmin Edici Önlemler: Piramidin ikinci seviyesi radikalleşme ile ilgili tehlike sinyalleri veren kişileri hedefleyen girişimleri içermektedir. Burada alınan önlemler bu kişiler suç işlemesinin önüne geçmeyi amaçlamaktadır.

-Doğrudan Müdahale Önlemleri Bu düzeydeki girişimler terörizmi benimsemiş, suç işlemiş veya işleme riski olan kişilere yöneliktir. Burada temel amaç tekrar suç işlenmesini önlemek ve bireyin içinde bulunduğu çevreden kopmasını sağlamaktır.

Danimarka yaklaşımı radikalleşmeyi bir süreç olarak görmektedir. Yaklaşım ilk düzeyde genel olarak her bireyi, ikinci düzeyde radikalleşme ihtimali olan bireyleri ve son düzeyde ise radikalleşen; eyleme geçen veya geçme

riski olan bireyleri hedef almaktadır. Radikalleşmeyi engellemeye yönelik bir diğer yaklaşımda itici ve çekici faktörlere odaklanılmaktadır. Çekici faktörler bireylerin radikalleşmesine neden olan faktörlerdir (aşırıcı propagandaya maruz kalma, parasal teşvikler vb.). İtici faktörler ise genellikle bireyleri etkileyen ve radikalleşmeye gerekçe gösterilen dış durumlardır (sosyo-politika sorunlar, işsizlik gibi bir kentin yapısal sorunları).

Kentsel politikalar ve uygulamalar çekici faktörleri doğrudan etkilememektedir. Ancak politika ve uygulamaların itici faktörleri etkilemesi mümkündür. Nihai olarak toplumsal entegrasyon ve uyumu destekleyici girişimler radikalleşme sürecinin de önüne geçecektir. Radikalleşmeyi engellemeyi amaçlayan girişimler kimi durumda toplumdaki belirli grupların geri planda kalmasına neden olabilmektedir. Bu durumda amaçlanan tam tersine girişimler toplumsal huzursuzlukların ve ayrımlaşmanın artmasına neden olabilmektedir. Bu nedenle radikalleşme sürecini engelleyici politika ve uygulamaların kentte yaşayan bütün bireylerin ve grupların dikkate alınarak ve bireyleri de tasarım sürecine dahil ederek hazırlanması gerekmektedir (Proctor, 2019).

4. TERÖRE KARŞI GÜVENLİ KENTLERDE İYİ UYGULAMALAR: CTPN ÖRNEĞİ

Teröre Karşı Hazır Olma Ağı (Counter Terrorism Preparedness Network-CTPN) kent ve toplumları terörizme karşı dayanıklı kılmayı amaçlayan kent düzeyinde politika ve uygulamalara odaklanmaktadır. Ağın amaçları terörizme karşı hazır olma, cevap verme ve iyileşmeyi sağlayacak politikaları ve uygulamaları geliştirmek ve kentler arası etkileşim ile paylaşmaktır. Bu çerçevede Avrupa, Kuzey Amerika, Avustralya ve Asya'dan kent yönetimleri, araştırmacılar, politika uygulayıcılar ağ bünyesinde faaliyet göstermektedir. Ağın kuruluştaki üyeleri Londra, Stockholm, Rotterdam, Manchester, Paris ve Barcelona kentleridir. Zaman içerisinde ağa Kopenhag, Dublin, Boston, Washington, New York, Montreal ve Münih kentleri katılmıştır (Coaffee, 2021).

Tablo 1: Üye Kentlerde Yapılan İyi Uygulamalar

Uygulama	Kent	Odak Alanları
UAVAT	Barcelona	Toplum Dayanıklılığının İnşası
Anti Rumour Strategy	Barcelona	Eğitim, İletişim, Radikalleşmeyi Önleme
Offices for Non-Discrimination	Barcelona	Toplum Dayanıklılığının İnşası, Radikalleşmeyi Önleme
Plan to Combat Islamophobia	Barcelona	Toplum Dayanıklılığının İnşası, Radikalleşmeyi Önleme
Tell MAMA	Londra	Toplum Dayanıklılığının İnşası, Radikalleşmeyi Önleme
#LondonisOpen	Londra	Toplum Dayanıklılığının İnşası
Act Awareness Training	Londra	Eğitim, İletişim
Run, Hide, Tell	Londra	Eğitim, İletişim
'#30Days30Ways'	Londra	Eğitim, İletişim
RADEQUAL	Manchester	Toplum Dayanıklılığının İnşası, Radikalleşmeyi Önleme, İletişim
#westandtogether	Manchester	Toplum Dayanıklılığının İnşası
We Love Manchester	Manchester	Toplum Dayanıklılığının İnşası, İletişim
Paris Que Sauve	Paris	Eğitim
The Sens Critique	Paris	Eğitim, Radikalleşmeyi Önleme
We Society	Rotterdam	Toplum Dayanıklılığının İnşası
Safety House	Rotterdam	Eğitim, Radikalleşmeyi Önleme
EXIT Fryshuset	Stockholm	Radikalleşmeyi Önleme
VINK	Kopenhag	Eğitim, Radikalleşmeyi Önleme

Tablo 1’de Teröre Karşı Hazır Olma Ağı’na üye kentlerinde yapılan iyi uygulamalar yer almaktadır. Barcelona kentinde yapılan ilk iyi uygulama terör saldırılarından zarar görenlere yardım amacıyla oluşturulan destek birimidir. 17 Ağustos 2017 saldırılarından sonra kent yönetimi afetler ve terör saldırıları sonrasında bireylere yardım konusunda uzman kişilerden destek birimi oluşturmuştur. 2018 yılı şubat ayında faaliyete başlayan destek birimi saldırılardan doğrudan etkilenen 126 kişiye ve dolaylı olarak etkilenen 89 kişiye destek vermiştir. Destek birimi tarafından manevi destek seminerleri düzenlenmektedir (Moffett

ve Coombe, 2019: 19, 32; UAVAT, 2020). Kentteki ikinci iyi uygulama söylenti karşıtı kentsel stratejidir. Strateji çerçevesinde kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplumdan aktörlerin katıldığı ağın amacı toplumsal yapıyı bozan söylemleri ve önyargıları ortadan kaldırmaktır. Kentin kültürlerarası etkileşim planının bir parçası olarak 2010 yılında oluşturulan ağ bünyesinde farklı uygulamalar yapılmaktadır. Bu kapsamda ilk olarak halka açık tartışmalar, tiyatrolar gibi farkındalığı artırma etkinlikleri düzenlenmektedir. Etkinlikler kapsamında bilgilendirme broşürleri dağıtılmaktadır. Ağ kapsamında söylenti karşıtı argümanları savunacak ve iletişim araçlarını kullanacak gönüllü bireylere ücretsiz eğitimler verilmektedir (Barcelona City Council, 2015). Kentteki üçüncü iyi uygulama ayrımcılığa maruz kalanların başvurabileceği destek birimidir (The Office for Non-Discrimination-OND). Birimin amacı daha kapsayıcı bir toplum inşa etmektir. Bu çerçevede ayrımcılığa maruz kalan bireylere yasal destek verilmekte; bireylerin ayrımcılığa ilişkin vakaları bildirmeleri teşvik edilmektedir. Barcelona'daki son iyi uygulama İslam düşmanlığı ile mücadele için yerel bir planın ortaya konmasıdır. İslam düşmanlığının bir ayrımcılık türü olarak kabul edildiği planda İslam ve Müslümanlara ilişkin negatif algıları ortadan kaldırmak, dini farklılıkları normal kılmak, kurumlar arasında nefret söylemlerine karşı ortak bir tavır geliştirmek, İslam karşıtı söylem ve eylemleri uygun şekilde cezalandırmak kent yönetiminin amaçları olarak ifade edilmektedir (Ajuntament de Barcelona, t.y.).

Londra'daki iyi uygulamaların ilki Barcelona'daki ayrımcılık destek birimine benzer şekilde başlatılan MAMA (Measuring Anti-Muslim Attacks) girişimidir. 2012 yılında başlatılan girişim ile Müslüman karşıtı eylem ve söylemlere maruz kalan kişilere destek sağlanmaktadır. Kentteki ikinci iyi uygulama 2016 yılında başlatılan #LondonisOpen hareketidir. Hareket kapsamında kentin çok kültürlüğünün vurgulanması ve toplumsal kaynaşmanın sağlanması amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda medya kampanyaları, sanatsal etkinlikler gerçekleştirilmiştir (Proctor, 2019). Üçüncü iyi uygulama ulusal düzeyde başlatılan #30Days30Ways girişimidir. Girişimin amacı oyunlaştırma ile bireylerin acil durumlar karşısında hazırlıklı olmalarını sağlamaktır. Girişim Birleşik Krallık Yerel Dayanıklılık Birimleri (LRFs) koordinesinde sosyal medya ve hazırlanan oyunlar aracılığı ile risk anında iletişime ve hazırlıklı olmaya yönelik çalışmalar yapmaktadır. Dördüncü iyi uygulama "Action Counters Terrorism" farkındalık eğitimleridir. Hükümet tarafından desteklenen girişim kapsamında Ulusal Terörle Mücadele Güvenlik Kurumu

tarafından kentleri ve toplumu terörizm tehdidinden korumak amacıyla eğitim kampanyası başlatılmıştır. Bu çerçevede bireylere terör saldırıları karşısında nasıl davranmaları, kamu kurumları ile iş birliği ve iletişimin nasıl olması gerektiği, şüpheli davranışlara ilişkin nasıl hareket etmeleri gerektiğine ilişkin eğitimler verilmektedir (Harris, 2016). Londra'daki son iyi uygulama "Run, Hide, Tell" girişimidir. 2015 yılında "Stay Safe" başlıklı bir film yayınlanarak "Run, Hide, Tell" yaklaşımı halka duyurulmuştur. Buna göre saldırılar sırasında bireylerin ilk olarak güvenli bir mekâna koşmaları, böyle bir mekânın yokluğunda saklanmaları, son aşamada ise güvenlik birimleri ile iletişime geçmeleri telkin edilmiştir. Pearce ve diğerleri (2019) çalışmalarında bu yaklaşımın terörizme ilişkin risk algısını arttırmadığını; aksine bireyleri korunma ve hazırlık olma doğrultusunda olumlu şekilde etkilediğini ortaya koymuşlardır.

Manchester kentindeki iyi uygulamaların ilki toplumsal dayanıklılık inşası programıdır (RADEQUAL). 2016'da başlatılan ve toplum ile birlikte tasarlanan program aşırıcılığı ve nefret söylemlerini engellemeyi amaçlamaktadır. Programın uygulamalara temel teşkil eden üç temel prensibi vardır (Challenge-Connect-Champion). İlk olarak toplumda bölünme ve gerilime neden olan zorluklar (challenge) tespit edilmektedir. İkinci olarak toplumsal bağların güçlendirilmesi (connect) amacıyla etkinlikler düzenlenmektedir. Örneğin gerilim ve çatışmaları önleme amacıyla mahalle ölçeğinde düzenli toplantılar yapılmaktadır. Son olarak eşitlik ve kapsayıcılık politikası savunulmakta (champion) ve topluma anlatılmaktadır (Proctor, 2019: 18). Kentteki ikinci iyi uygulama 2015 Paris saldırıları sonrasında oluşturulan ve 2017 Manchester saldırıları sonrası bir yardım kuruluşu haline gelen #WeStandTogether hareketidir. Hareketin oluşturulmasının temel amacı bütün düzeylerde sosyal bölünmelerin önüne geçebilmektir. Hareket sosyal uyum ve kaynaşma adına etkinlikler düzenlemektedir. Ayrıca birey veya grup şeklinde faaliyet düzenlemek isteyenlere destek sağlamaktadır (west and together.org.uk, t.y.). Kentteki son iyi uygulama 2017 saldırıları sonrasında oluşan "We Love Manchester Stronger Communities" yardım fonudur. Saldırı sonrası toplanan yardımları ilgili yerlere ulaştırmak için geliştirilen fon zamanla resmi bir kurum haline gelmiştir. Fon kapsamında terör saldırılarının etkilerini hafifletmek, saldırılara cevap verme çerçevesinde etkinlikler düzenlenmektedir. Fon, toplumun krizler karşısında kendi kendine örgütlenebilmesinin önemli bir örneğidir (Moffett ve Coombe, 2019: 10).

Paris'teki ilk iyi uygulama ilk yardım eğitimleridir. Eğitim 2015 yılı saldırıları sonrası vatandaşlardan gelen talepler doğrultusunda oluşturulmuştur. İlk yardım eğitim programı kapsamında yetişkin ve çocuklara haftanın belirli günlerinde eğitimler verilmektedir (Moffett ve Coombe, 2019: 30; paris.fr, 2021). Kentteki ikinci iyi uygulama "The Sens Critique" girişimidir. Girişim gençlerin yalan haberlere ilişkin farkındalığını arttırmayı, nefret söylemlerini engellemeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda gençlerin katıldığı etkinlikler (mobil cihazlar ile film çekimi) düzenlenmiştir (Gatewood ve Boyer, 2019). Rotterdam'daki ilk iyi uygulama toplumsal dayanıklılık programıdır (WE society). 2015 Paris saldırılarından sonra belediye öncülüğünde başlatılan toplantılarda (WE meetings) sosyal uyumun artırılması hedeflenmektedir. Program kapsamında farklı dinlerden bireylerin katılımı ile toplantılar yapılmaktadır. 2017 yılında 1500 kişinin katıldığı bir program ile belirli başlıklar çerçevesinde (eğitim, sosyal medya, mahallede birlikte yaşamak, radikalleşme) kentte barışın nasıl tesis edileceğine ilişkin bir toplantı düzenlenmiştir. Toplantı sonucunda politika önerilerinin yer aldığı bir rapor oluşturulmuştur. "Güvenlik Evleri Projesi" kentteki ikinci iyi uygulamadır. Ulusal düzeyde başlatılan program çerçevesinde kurulan merkezlerde destek ve güvenlik hizmetleri sunulmaktadır. Hizmet sunumunda farklı aktörler (güvenlik güçleri, belediyeler, sağlık kuruluşları, adli makamlar, eğitim birimleri) rol oynamaktadır. Rotterdam'da yer alan merkez özellikle radikalleşme meselesine odaklanmaktadır. Merkezde radikalleşmiş veya risk altında olan gönüllü bireyler ile haftada iki kere görüşmeler gerçekleştirilmektedir. Yılda iki kere merkezde toplanan veriler belediye başkanına sunulmakta ve kent düzeyindeki politikaların belirlenmesinde kullanılmaktadır. Stockholm kentindeki iyi uygulama 1998 yılında kurulan "EXIT Fryshuset" sivil toplum kuruluşudur. Kent yönetimi ile birlikte faaliyet yürüten kuruluşun amacı beyaz üstünlüğünü savunan gruplardan ayrılmak isteyen bireylere destek olmaktır. Kuruluş aşırı sağcı düşüncelere ilişkin çevrimiçi tartışmalar gerçekleştirmektedir. Ayrıca gençlere yönelik eğitim ve destek programları düzenlemektedir (Proctor, 2019: 22-25). Tablo 1'de yer alan son iyi uygulama Kopenhag kentinde kurulan aşırıçılık ve radikalleşmeyi önleme birimidir (Forebyggelse af ekstremisme og radikal isering, VINK). Belediye tarafından oluşturulan birim radikalleşmeden etkilenen ailelere ve genel olarak halka destek sağlamaktadır. Birim bünyesinde ailelere uzmanlar tarafından eğitimler verilmektedir (Hemmingsen, 2015: 32).

SONUÇ

Kentsel güvenlik açısından terörizm geçmişte olduğu gibi gelecekte de önemli bir tehdit olarak varlığını sürdürecektir. Terörizme karşı mücadele sürecinde sadece fiziki güvenlik odaklı düşünmek yeterli değildir. Kentsel güvenliği sağlamaya yönelik salt teknik çözümler de yetersiz olmaktadır. Dayanıklılık ve hazır olma kavramları teröre karşı güvenli kent politikalarının belirlenmesinde yararlı olabilecek araç kavramlardır. Kavramların yanı sıra çalışmada belirtilen tahmin et, önle, koru ve cevap ver stratejisi; erken, zamanında ve geç önleme yaklaşımı; nihai olarak kriz ve yönetim döngüsü terörizme karşı kentsel güvenlik politikalarının belirlenmesinde araç olarak kullanılabilir. Bu yaklaşımlar somut politika önerileri değildir, ancak yaklaşımların politika belirlemede yol haritası olarak kullanılabilmesi mümkündür. Terörizme karşı yeni kentsel güvenlik politikaları fiziki yapıya ve topluma odaklanmaktadır. Toplum temelli politikalar toplum dayanıklılığı ve hazır olma temellidir. Toplum dayanıklılığı terör saldırıları karşısında bireylerin ve toplumun dayanma, cevap verme ve iyileşme yeteneğidir. Hazır olma ise terörizm çerçevesinde kriz anlarında birey olarak hazır olmayı, uygun eylemlerin hayata geçirilmesinde bireylerin edilgen rollerinden sıyrılıp aktif rol oynamasını ifade etmektedir. Çalışmada toplum dayanıklılığı ve hazır olmanın alt boyutları dayanıklılığın inşası, iletişim, eğitim ve radikalleşmenin önlenmesi olarak belirlenmiştir. Bu boyutların Türkiye’de yerel yönetimlerin kentsel güvenlik politikalarını belirlemede araç olarak kullanılabileceği düşünülmektedir. Toplum dayanıklılığının inşası genel olarak sosyal sermayenin artırılmasına yönelik politika ve uygulamaları içermektedir. İkinci alt boyut olarak iletişim terörizme ilişkin farkındalık çalışmaları yapmayı, bireyler ile sürekli etkileşim halinde olmayı içermektedir. İletişim alt boyutuyla belirlenen politikalar risk algısını arttırmamalı ve etkili olmak için uzun vadeli olmalıdır. Eğitim alt boyutu mevcut risklerin tek yönlü olarak bireylere anlatılmasının yetersiz olacağı düşüncesinden temellenmektedir. Bu doğrultuda her bireyin terör saldırıları (öncesi, esnası ve sonrasında) nasıl davranacağını bilmesi önem arz etmektedir. Nihai olarak bilinçli bireylerden oluşan toplumlarda saldırıların etkisi azalmaktadır. Çalışma kapsamında belirtilen son boyut radikalleşmenin önlenmesidir. Bu doğrultuda gerçekleştirilen uygulamalar terör örgütlerinin insan kaynağını azalttığı gibi toplum dayanıklılığını da arttırmaktadır.

Çalışmada incelenen uygulamalardan hareketle kentler için politika belirleme ve uygulamaların geliştirilmesine yönelik birtakım öneriler getirmek mümkündür. Toplum dayanıklılığını inşası kapsamında UAVAT, #LondonisOpen, #westandtogether, We Society, RADEQUAL uygulamaları örnek alınabilir. Uygulamaların başarılı olabilmesi için halk ve sivil toplum örgütleri ile birlikte geliştirilmesine önem verilmelidir. Eğitim, iletişim alt boyutları kapsamında Barcelona'nın söylenti karşıtı stratejisi, Londra'nın Act Awareness Training, Run, Hide, Tell '#30Days30Ways' uygulamaları kent yönetimlerine örnek olabilecek uygulamalardır. Eğitimler çerçevesinde doğrudan eğitim verilebileceği gibi sosyal medya veya oyunlaştırma araçları da kullanılabilir. Londra örneğinde görüldüğü gibi bireylerin aklında kalıcı olabilecek anahtar kavram veya yaklaşımlar geliştirilebilir. Radikalleşmeyi önleme kapsamında eğitimi araç olarak kullanan uygulamalar (The Sens Critique, Safety House, VINK) örnek alınıp kentlere uygun şekilde geliştirilebilir. Kopenhag örneğinde olduğu gibi radikalleşmeden etkilenen ailelere destek birimi kurulabilir. Son olarak bir yandan toplum dayanıklılığına katkı sağlarken diğer taraftan radikalleşmeyi önlemeyi amaçlayan iyi uygulamalar (Barcelona'da ayrımcılık ofisinin kurulması, İslamafobi ile mücadele planının ortaya konulması, Londra'da Müslüman karşıtlığından etkilenenlere destek girişiminin oluşumu) diğer kent yönetimlerine örnek olabilecek niteliktedir.

Toplumsal dayanıklılık ve hazır olma çerçevesinde teröre karşı güvenli kentler için tek bir kapsamlı politika belirlemek mümkün gözükmemektedir. Her kent yönetimi diğer kentlerde yapılan iyi uygulamalardan hareketle kendi kentlerine uygun şekilde politika ve uygulamaları geliştirilebilir. Burada incelenen uygulamaların diğer kentlere doğrudan aktarımı mümkün değildir. Ancak yaklaşık 40 yıllık süreçte farklı terör örgütleri ile mücadele eden, çok sayıda masum vatandaşını teröre kurban veren ülkemiz için incelenen uygulamaların kentsel düzeyde politika yapıcılar ve karar alıcılar için örnek ve başlangıç noktası olması mümkündür.

KAYNAKÇA

Ajuntament de Barcelona (t.y.) Mesura de Govern Plamunicipal de lluitacontra la Islamofòbia. Erişim Tarihi: 12 Eylül 2022, https://ajuntament.barcelona.cat/oficina-no-discriminacio/sites/default/files/Pla-Municipal-Contra-Islamof%C3%B2bia_0.pdf

Anthony, I. (2017). *Secure Cities: Inclusivity, Resilience and Safety. Insight on Peace and Security*. Stockholm International Peace Research Institute.

Barbak, A. (2017). *Linking Urban Security and Regional Development: Operationalizing Security-Development Nexus within Regional Development Agencies*. European Journal of Sustainable Development Research, 2(1), 35-42.

Barbak, A. (2019). *Analyzing security gapsat urban areas: conceptual framework for "Urban Security Divide"*. ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi 13. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri Özel Sayısı. 169-179.

Barcelona City Council (2015). Plan of Action 2016-2020 Barcelona Anti-Rumour Network. Erişim Tarihi: 12 Eylül 2022, https://ajuntament.barcelona.cat/dretsdiversitat/sites/default/files/PAX%20ANGLES-comprimit_0.pdf

Berkes, F. ve Ross, H. (2013). *Community resilience: toward an integrated approach*. Society& Natural Resources, 26(1), 5-20.

Bjørger, T. (2016). *Preventing crime: A holistic approach*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bosher, L. ve Coaffee, J. (2008). *Urban resilience: An international perspective*. Proceedings of the Institute of Civil Engineers: Urban Design and Planning, 161(4), 145-146.

Bugliarello, G. (2003). *Urban Security in Perspective*. Technology in Society, 25(4), 499-507.

Burke, J. (2018). *Citiesand Terror: An Indivisible and Brutal Relationship*. Erişim Tarihi: 05 Eylül 2022, <https://www.theguardian.com/cities/2018/jan/29/cities-terror-attacks-brutal-relationship-terrorism>.

CARRI (Community and Regiona lResilience Institute) (2013) Definitions of

Community Resilience: An Analysis. Erişim Tarihi: 14 Eylül 2022, <https://s31207.pcdn.co/wp-content/uploads/2019/08/Definitions-of-community-resilience.pdf>

Coaffee, J. (2009). *Terrorism, Risk and the Global City: Towards Urban Resilience*. Ashgate Publishing.

Coaffee, J. (2021). *Future proofing against shock: Institutional responses to terrorist risk in London, 1990–2020*. *Applied Geography*, 133, 102493.

Coaffee, J. (2022). *The War on Terror and the Normalisation of Urban Security*. Routledge.

Coaffee, J. ve Rogers, P. (2008). *Rebordering the City for New Security Challenges: from Counter-Terrorism to Community Resilience*. *Space and Polity*, 12(1), 101-118.

Eşki Uğuz, H. (2010). *Sosyal Sermaye. Kişisel ve Kurumsal Gelişmeye Farklı Bir Yaklaşım*. Ankara: Orion Kitabevi.

European Commission (2020). *A Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond*. Erişim Tarihi: 01 Eylül 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0795>

Gatewood, C. ve Boyer, I. (2019). *Building Digital Citizenship in France Lessons from the Sens Critique Project*. Erişim Tarihi: 13 Eylül 2022, https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2019/03/Sens-Critique-uk-screen_E3.pdf

Gökçe, G. (2007). *Güçlü ve Zayıf Devlet Tartışmaları Bağlamında Türkiye*. Konya: Çizgi Kitabevi

Gökçe, G. (2016). *Critical Analysis of Failed State Concept. The 2nd. International Conference on the Changing World and Social Research (ICWSR'2016) Conference Proceeding Book*. Barcelona, Spain.

Gökçe, G. (2017). *Phenomenon of Failed State and Refugee/Immigration Problem: Analysis on Syria Example*. *Inquiry* 3(1), 9-18.

Gökçe, G. (2020). *Başarısız Devletlerde Devlet ve Toplum/Millet İnşası Sorunu*. T. Erdem. (Ed.), *Milliyetçilik*. (ss. 68-82). Antalya: Otorite.

Gökce, G. ve Gökce, O. (2015). *Devlet Kapasitesi: Kavramın Kuramsal Çerçevesi, Bileşenleri ve Türkiye'nin Görünümü*. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 17(2), 1-34.

Gündüzöz, İ. (2016). *Türkiye ve Dünyada Güvenli Kent Yaklaşımı: Kentsel Güvenlik mi? Güvenli kent mi?*. Türk İdare Dergisi. 483, 335-368.

Harris, T. (2016). An Independent Review of London's Preparedness to Respond to A Major Terrorist Incident. Erişim Tarihi: 06 Eylül 2022,

https://www.london.gov.uk/sites/default/files/londons_preparedness_to_respond_to_a_major_terrorist_incident_-_independent_review_oct_2016.pdf.

Helfstein, S. (2014). *Social Capital and Terrorism*. Defence and Peace Economics, 25(4), 363-380.

Hemmingsen, A. S. (2015). *An Introduction to the Danish Approach to Countering and Preventing Extremism and Radicalization* (No. 2015: 15). DIIS report.

Independent Commission on Multilateralism (2015). *Fragile States and Fragile Cities*. Erişim Tarihi: 02 Eylül 2022, https://www.icm2016.org/IMG/pdf/discussion_paper-fragile_states_and_cities_final.pdf

Kaypak, Ş. (2016). *Kentsel Bir Sorun Olarak Kentsel Güvenlik*. Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, 4(33), 35-50.

Köseoğlu, Ö. (2019). *Metropolitan Kentlerin Geleceği Yeni Yaklaşım Model ve Uygulamalar*. SETA Yayınları.

Lenos, S., Haanstra, W., Keltjens, M. ve Donk, M. (2017). *RAN Polarisation Management Manual*, RAN Centre of Excellence. Erişim Tarihi: 13 Eylül 2022, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/ran_edu_pol_meeting_polarisation_management_stockholm_10-11_05_2017_en.pdf

Maslow, A. H. (1943). *A theory of human motivation*. Psychological Review, 50, 370-396.

Maslow, A. H. (1969). *The farther reaches of humannature*. Journal of Transpersonal Psychology, 1(1), 1-9.

Moffett, H. Ve Coombe, M. (2019) Community Preparedness Report 2019. Counter Terrorism Preparedness Network (CTPN) Erişim Tarihi: 13 Ağustos 2022, https://www.london.gov.uk/sites/default/files/community_preparedness_report.pdf

Muggah, R. (2014). *Deconstructing the fragility: exploring insecurity, violence and resilience*. Environment and Urbanization, 26(2), 345-358.

Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F. ve Pfefferbaum, R. L. (2008). *Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness*. Am J Community Psychol, 41(1-2), 127-150.

OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe) (2014). *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach*. Vienna: Stanzell Druck.

Pearce, J. M., Lindekilde, L., Parker, D. ve Rogers, M. B. (2019). *Communicating with the public about marauding terrorist firearm attacks: results from a survey experiment on factors influencing intention to "Run, Hide, Tell" in the United Kingdom and Denmark*. Risk Analysis, 39(8), 1675-1694.

Proctor, N. (2019). Anti-Radicalisation Report Counter Terrorism Preparedness Network (CTPN). Erişim Tarihi: 15 Ağustos 2022, https://www.london.gov.uk/sites/default/files/ar_report_web_ne_6.11.19.pdf.

Rogers, M. B., Amlôt, R., Rubin, G. J., Wessely, S. ve Krieger, K. (2007). *Mediating the social and psychological impacts of terrorist attacks: The role of risk perception and risk communication*. International Review of Psychiatry, 19(3), 279-288.

Schmid, A. P. (2021). Terrorism Prevention: Conceptual Issues Definitions, Typologies and Theories. A. P. Schmid. (Ed.), *Handbook of Terrorism Prevention and Preparedness*. (pp. 13-48). International Centre for Counter-Terrorism.

Swanstrom, T. (2002). *Are Fear and Urbanism at War?*. Urban Affairs Review, 38(1), 135-140.

Şahin, S. Z. (2016). *Kentler teröre karşı nasıl daha güvenli hale gelir?*, Erişim Tarihi: 21 Ağustos 2022, <http://www.aljazeera.com.tr/gorus/kentler-terore-karsi-nasil-daha-guvenli-hale-gelir>.

Tikka, M. M. T. (2019). *Ritualisation of crisis communication: Crowd-enabled responses to the Stockholm terror attack on Twitter*. Nordicom Review. 40, 105-120.

Tulumello, S. (2017). *Toward a Critical Understanding of Urban Security Within The Institutional Practice of Urban Planning: The case of the Lisbon Metropolitan Area*. Journal of Planning Education and Research, 37(4), 397-410.

UAVAT (2020). Projecte generedesembre 2020 Memòria explicativa de l'actuació. Erişim Tarihi: 07 Eylül 2022, https://www.uavat.es/wp-content/uploads/2021/04/memoria2020_ok-1.pdf

UN-HABITAT (2007). *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007*. Earthscan.

Westbrook, T. ve Schive, T. (2021). *Urban security and counter terrorism*. Journal of Strategic Security, 14(3), 70-85.

Yılmaz, V. (2019). *Kentlerin Gelişiminde Terörün Etkilerinin Değerlendirilmesi*. Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 8(1), 213-223.

<https://fragilestatesindex.org/frequently-asked-questions/what-does-state-fragility-mean/>, Erişim Tarihi: 01 Eylül 2022.

<https://www.dhs.gov/plan-and-prepare-disasters>. Erişim Tarihi: 10 Eylül 2022.

<https://www.paris.fr/pages/des-gestes-qui-sauvent-3389>. Erişim Tarihi: 23 Eylül 2022.

<https://www.westandtogether.org.uk/about-us/>, Erişim Tarihi: Erişim Tarihi: 18 Eylül 2022.



Araştırma Makalesi / Research Article

YÖNETİM DÜŞÜNCESİNDEKİ DEĞİŞİM BAĞLAMINDA OKUL-TAŞRA-MERKEZ İŞ BİRLİĞİNDE YENİDEN YAPILANDIRILAN EĞİTİM DENETİMİ

Samed KURBAN*

Muhammed Zahid ÇIĞMAN**

Öz

Nitelikli bir eğitim sistemi, kamu yönetiminin işlevsel görünümünün bir parçasıdır. Okullar ise öğrenme sürecinin niteliğinin iyileştirilmesi kapsamında gerçekleştirilen kurumsal denetimin temel öznesidir. Türk eğitim sisteminde özellikle geriden kalan on yıllık süre, modern denetim anlayışına uygun bir yapının oluşturulmasına yönelik çabayı yansıtmaktadır. Bununla birlikte, uzun ömürlü olmayan ve birbiri ardına gerçekleştirilen düzenlemeler, klasik ve modern denetim anlayışı ile merkezi yönetim ve taşra yönetimi arasında süre giden politika tercihleri arasındaki gerilimi yansıtmıştır. Denetim sisteminde son düzenleme, 2021 yılında yayımlanan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile 2022 yılında Millî Eğitim Bakanlığı tarafından yayımlanan yönetmelik üzerinden gerçekleşmiştir. Yeni denetim sistemi, merkezi yönetim anlayışı karşısında okulu merkeze alan yatay bir örgütlenme modelini incelemektedir. Eğitimde reform girişimlerinin sonucu olarak; paydaşların katılımının güvence altına alındığı, rehberlik işlevinin ön plana çıktığı, hesap verebilir ve şeffaf bir yönetim anlayışına daha açık bir denetim sisteminin oluşturulmasının hedeflendiği görülmektedir. Nitel araştırma yönteminin kullanıldığı çalışmada, yönetim düşüncesindeki değişim kapsamında okul, İl Millî Eğitim Müdürlüğü ve Millî Eğitim Bakanlığı sacayağında yeniden yapılandırılan denetim sistemi incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Merkezi Yönetim, Taşra Yönetimi, Öz Değerlendirme.

* Arş. Gör. Dr., Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi, samed.kurban@dpu.edu.tr, ORCID: 0000 0001-6002-1573.

** Arş. Gör. Dr., Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi, mzahid.cigman@dpu.edu.tr, ORCID: 0000 0001-9761-4102.

EDUCATIONAL INSPECTION COLLABORATIVELY RESTRUCTURED BY THE SCHOOL-PROVINCE-CENTRALIZED ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF CHANGE IN ADMINISTRATION THOUGHT

ABSTRACT

A quality education system is a part of the functional aspect of public administration. Schools serve as the key element of institutional inspection carried out within the scope of improving the quality of the learning process. Particularly the last decade of the Turkish education system reflects the effort exerted to create a structure that is more viable for the modern inspection thought. However, successive arrangements, which were not long-lasting, have reflected the tension between classical and modern inspection thought as well as the political preferences of centralized administration and province administration. The latest arrangement in the inspection system was put into effect by means of the Presidential decrees published in 2021 and the regulation issued by the Ministry of National Education in 2022. Opposing the centralized administration thought, the current inspection system prioritizes a horizontal organization model that puts schools in the center. As a result of the reformist initiatives in education, it is conferred that the aim is to create an inspection system that guarantees stakeholder participation, highlights guidance function, and is open to an accountable and transparent administration thought. Adopting a qualitative research method, the study deals with the inspection system which has been restructured under the aegis of the school, provincial directorate of national education, and the Ministry of National Education within the scope of the change in administration thought.

Keywords: *Inspection, Central Administration, Provincial Administration, Self-Evaluation.*

GİRİŞ

Küreselleşen dünya düzeni; hesap verebilirlik, şeffaflık, etkililik, verimlilik ve katılımcılık gibi bileşenleri modern kamu yönetiminin inşasına yönelik girişimlerin çıktıları olarak ileri sürmektedir. Buna göre kalitenin merkeze alındığı bir performans değerlendirmesi, yönetim düşüncesindeki değişimin temel ölçüsüdür. Devletin yapısal ve işlevsel bakımdan geleneksel görünümüne yeni bir rol biçilmektedir. Değişim süreci çerçevesinde modern yönetim anlayışını yansıtan olgulardan biri de eğitimde denetim sistemidir. Ülkeler, ulusal eğitim sistemlerini belirli ilkeler ve yönetim anlayışına uygun şekilde denetleme ihtiyacı duymaktadır. Eğitimde kalite anlayışı kapsamında, okullara kendilerini değerlendirebilecekleri bir rol biçilmesi ise verilerin izlenebildiği ve denetlenebildiği kanıt temelli bir güvencenin oluşturulmasına imkân vermektedir.

Eğitim, herkes için daha nitelikli bir öğrenme sürecinin oluşturulmasında başlıca sorumluluğun devlete ait olduğu kamusal hizmet alanlarından biridir. Modern eğitim sistemlerinin birçoğu, eğitimde niteliğin artırılmasına yönelik tartışmalar ve politika önerileri kapsamında gelişim çabası içindedir. Bu durum, geleneksel yönetim düşüncesinde ortaya çıkan değişimin doğal bir uzantısı olarak görülebilir. Daha önce merkezi düzeyde, kapalı ve soruşturmacı bir yapıya sahip denetim argümanı, yerini yerindenlik esasına göre çalışan, rehberlik eden ve izleyen bir anlayışa bırakmaktadır. Buna karşın eğitimde niteliğin iyileştirilmesine yönelik belirlenen hedefler, doğru politikaların uygun ve yeterli kaynak kullanımıyla desteklenmesini gerektirir. Uygulanan politikaların sonuçlarının, sistemli ve nitelikli bir değerlendirme ve izleme yönetiminin parçası olması gerektiği açıktır. Nitekim eğitimde denetimin, toplumun tüm kesimlerini içine alan bir öğrenme sürecinin oluşmasındaki rolü uluslararası değerlendirme raporları (Education at a Glance, Global Education Monitoring Report vb.) aracılığıyla belirli aralıklarla ifade edilmektedir.

Eğitimde denetim sistemi, öğretmeyi ve öğrenmeyi etkileyen hususların bütün olarak değerlendirilerek daha etkili ortam ve koşulların hazırlanmasıdır (Aydın, 1984: 11). Denetim sistemi, kurum ve ders denetimi olmak üzere ikili bir görünüme sahiptir. Eğitim kurumunun amaçlarını gerçekleştirmede; insan ve madde kaynaklarının sağlanma, yararlanılma durumunun gözlenmesi, kontrol edilmesi ve ölçülere göre değerlendirilmesi kurum denetimi olarak ifade

edilmektedir (Taymaz, 2002: 28). Buna göre kurum denetimi, eğitimin temel fiziksel mekânını oluşturan okullarda beşerî ve fiziksel kaynakların yönetilmesi ve değerlendirilmesi olarak açıklanabilir. Eğitim denetimi, kamusal bir hesap verebilirliği sorgulayan kontrol mekanizmasıdır. Kamusal hesap verebilirlik, açık, veri esasına dayalı ve katılımcı bir yönetim anlayışı gerektirir. Bunun yanında denetim, karar alıcı aktörlerin uyguladıkları politikalar çerçevesinde eğitimin niteliğini geliştirme potansiyeline sahiptir.

Türk eğitim sistemi, Osmanlı bakiyesi de göz önünde bulundurulduğunda, 19. yüzyılın ilk yarısına değin uzanan bir denetim deneyimine sahiptir (<http://tkb.meb.gov.tr>, 2022). Tarihsel süreç içinde, eğitimde denetim sistemine ilişkin çeşitli mevzuat düzenlemeleri yapılmış olmakla birlikte, modern denetim anlayışını yansıtan bütüncül bir yapı ihdas edilememiştir. Bununla birlikte son iki yılda, yasal altyapısı oluşturularak, denetim anlayışındaki farklılaşmanın gerekliliklerine uygun bir kurumsal yapının ve işleyişin tesis edilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Bilgi ve iletişim teknolojisinde yaşanan gelişmeler, dijital eğitim veya uzaktan eğitim modeli olarak ifade edilen yeni öğrenme deneyimleri sunmaktadır. 2020 yılında, küresel düzeyde yayılan COVID-19 salgını, söz konusu deneyimlerin kısa bir süre içinde milyonlarca öğrenciyi içine alacak şekilde uygulanmasını zorunlu kılmıştır. Buna karşın okullar, yalnızca eğitim sisteminin değil, aynı zamanda toplumsallaşma sürecinin önemli bir parçası olarak öncü bir rol üstlenmeye devam etmektedir. Okullar, eğitim paydaşlarıyla birlikte, eğitim sistemleri için sürekli iyileştirme kültürünün temel müdahale alanlarından biridir. Bunun sebebi ulusal izleme çalışmalarının, eğitim politikaları ve uygulamalarının mevcut durumunun izlenmesi, etkinliği ve verimliliğinin değerlendirilmesine imkân vermesidir (Özer, 2021: 115). Kurum denetimi, eğitim öğretimde yeniliklerin ve gelişmelerin kurumlara iletilmesi, kurum çalışmalarını güçlendiren veya zayıflatan nedenlerin belirlenmesi ve zamanında müdahale edilmesi bakımından da en kapsamlı ve etkili denetim türü olarak sürece katkı sağlamaktadır (Taymaz, 2002: 139).

Çalışmanın araştırma problemi, denetimin örgütlenmesi ve işleyişinde dünyada yaşanan değişimin son dönemde Türk eğitim sistemine ne şekilde yansıdığını ortaya koymaktır. Bu bağlamda, eğitimde denetim sistemi yönetsel bir yaklaşım çerçevesinde ele alınmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde, geleneksel yönetim anlayışına yön veren olguların değişiminin denetim düşüncesi üzerindeki

etkisi ve performans odaklı denetim üzerine kurulan modern denetim sisteminin ilkeleri üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde, eğitim denetimindeki dönüşüm, Türk eğitim sisteminde yerindenlik ilkesine uygun olarak yapılandırılan yeni denetim sistemi üzerinden incelenmiştir.

ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

Çalışmada bulgular, toplumsal araştırma yöntemlerinden biri olan nitel araştırma yöntemi kapsamında elde edilmiştir. Nitel araştırma, belirli toplumsal-tarihsel bağlamlara duyarlı özgün yorumlar sunmaya çalışır ve çoğunlukla yorumlayıcı ve eleştirel sosyal bilime güvenir (Neuman, 2016: 224). Çalışma, eğitim sisteminde denetim konusunu, nitel araştırmanın bağlamlara ve olaylara dayalı yöntem anlayışı çerçevesinde incelemiştir. Araştırma sürecinde elde edilen veriler doküman incelemesi tekniği ile çözümlenmiştir. Nitel araştırma tekniklerinden biri olan doküman incelemesi, çalışılan araştırma problemiyle ilişkili yazılı ve görsel materyal ve malzemelerin araştırmaya dâhil edilmesidir (Yıldırım ve Şimşek, 2011: 187).

Çalışma, Türk eğitim sisteminde denetimin tarihsel gelişimini 2011 sonrası dönemde yaşanan gelişmeler üzerinden ele almaktadır. Bu dönemde kamu yönetiminde yeni bir denetim anlayışı ortaya çıkmıştır. 2003 yılında kabul edilen ancak tüm hükümleri hemen uygulamaya geçmeyen (Candan, 2006: 188), 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, ölçülebilir göstergeler üzerinden, politika ve bütçeyi ilişkilendiren performans esasını kamu yönetimine getirmiştir. Çalışma, Kanun'un yürürlüğe girmesinin ardından, denetimin uygulanmasına yönelik yönetsel arayışları yansıtmaktadır. Araştırma kapsamında, eğitimde denetim konusunda 2011'den günümüze yayımlanan; kanun, kanun hükmünde kararname (KHK), Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelik, genelge, Sayıştay raporları, üst politika belgeleri ve faaliyet raporları taranmıştır. Buna göre, eğitimde denetimin dönüşümüne ilişkin mevzuat ve raporların 2011, 2014, 2016 ve 2021 yıllarında yoğunlaştığı görülmüştür.

1. YÖNETİM DÜŞÜNCE VE UYGULAMASINDA DENETİM ANLAYIŞININ DÖNÜŞÜMÜ

Denetim yalnızca eğitim yönetiminde değil, yönetim bilimlerinin genelinde temel ilgi alanlarından biridir. Taze tutulan bu ilginin izleri, yönetim bilimlerinin kuruluş dönemlerine kadar sürülebilir. Nitekim yönetim bilimlerinin öncülerinden

Fayol'a göre (1939: 148-151), yönetimin beş temel unsurundan biri denetimdir. Kuşkusuz, günümüzdeki denetim anlayışı, geleneksel yönetim düşüncesinin muhayyilesindeki köklerinden farklı özellikler taşımaktadır. Fayol'un, işlerin plan ve emirlere uygunluğunu yoklamak anlamında ele aldığı denetim anlayışı, kavramın çağımızda kazandığı performans vurgulu içeriğini karşılamaktan uzaktır. Bu bölümde, kavramın kazandığı yeni içerik, dünya genelindeki fikrî ve uygulamalı dönüşüm ve bunun Türkiye'ye yansımaları üzerinden ana hatlarıyla ele alınacaktır. Böylece, eğitim denetiminde yaşanan dönüşümün toplumsal ve fikrî bağlamına oturtulması hedeflenmektedir.

Geleneksel yönetim düşüncesinin ussallık kavrayışı, denetim anlayışı üzerinde belirleyici olmuştur. Bu kavrayışa göre, ussallık; kurumlar (Weber, 2016: 55-63), örgüt (Fayol, 1939: 148-151) veya atölye (Taylor, 2007: 83-84) düzeyinde belirlemektedir. Ussallığın belirdiği düzeylerin altında kalan çalışanlara, kolektif amaçlara hangi araçlarla ulaşacakları hakkında en ufak bir inisiyatif tanınmamaktadır. En iyi yönetim idealine erişmede bilimsel yöntemlere duyulan pozitivist güven, teknik yetkinliğine güvenmediği alt düzey çalışanlara karşı aşılabilir kuşku ve şüphelerin doğmasına neden olmaktadır. Üst yönetimin en uygun şekilde planladığı faaliyetlerin alt düzey çalışanlarca akamete uğratılmaması, sıkı denetimi gerekli kılmaktadır. Denetimin işlevi, çalışanların, kendileri için hazırlanan ayrıntılı yönergeler (bunlar ister hukuki düzenlemeler isterse iş akış planları olsun) harfiyen uymalarının sağlanmasıdır. Bu bakımdan, geleneksel denetim anlayışına iki özelliğin damga vurduğunu ileri sürmek mümkündür: Birincisi, geleneksel denetim anlayışı, çıktı ve sonuçlardan ziyade sürece odaklanmaktadır. İkincisi, bu anlayış merkezîyetçidir. Denetim elemanı denetlediği unsurlara yakın olsa dahi merkezin uzantısı olmanın ötesinde bir yetki ile donatılmamıştır.

Geleneksel yönetim düşüncesi makine çağının ürünüdür. Weber (2016), ideal-tıp bürokrasinin diğer yönetim biçimlerine üstünlüğünü, makineyle yapılan üretimin diğer üretim biçimlerine üstünlüğü üzerinden açıklamaktadır. Aslen makine mühendisi olan Taylor (2007: 29-30) ise üretim sürecinde, insandan bir kas-iskelet mekanizması olarak en uygun şekilde nasıl yararlanılabileceğinin yollarını aramaktadır. Ne var ki geleneksel yönetim düşüncesinin mekanik insan tasavvuru Hawthorne Deneylerinin de gösterdiği üzere (Berber, 2013: 253-290; Fry ve Raadschelders, 2017: 214-220) geçersizdir. İnsan, ussal olduğu kadar duygusal yönleri de bulunan bir canlıdır. Üstelik ussallık savunusunun abartılması,

ussallığa zarar vermektedir. Bütün ihtimallerin faydalarının araştırılarak en uygun olanın seçilmesi fiilen mümkün olmaması bir yana, zaman maliyeti dolayısıyla ussal da değildir (Simon, 1955: 113; Simon, 1997: 77-78). Ussallık, günümüz yönetim düşüncesinde, ancak sınırlandırılarak makul düzeylere çekilmesi şartıyla kabul görebilmektedir. Özellikle, değil fayda fonksiyonlarının hesaplanması, alternatif seçeneklerin dahi tam olarak tespit edilemeyeceği karmaşık konularda, ussallık kavrayışının esnetilmesi zaruridir (Lindblom, 1959). Karmaşıklığın kural hâline geldiği bulut bilişim çağında makine çağı yönetim düşüncesini sürdürmek imkânsız hâle gelmiştir.

Geleneksel yönetim düşüncesinin öne çıkardığı bürokratik kişilik, amaçlarla araçların yerini karıştırmaktadır (Merton, 2016: 131-132). Böylece, belli bir bağlamda belli bir amaca hizmet etmesi için konulmuş olan bir kural, farklı bir bağlamda asli amacıyla çatışsa dahi varlığını sürdürebilmektedir. İşlevsel amacına hizmet etmeyen bir sürecin sıkı sıkıya takip edilmesi, kırtasiyeciliğe neden olarak yönetimin etkililiğine zarar vermektedir (Bozeman, 1993: 283). Toplumsal ve teknolojik dönüşümün baş döndürücü bir hızda yaşandığı günümüzde, kuralları ortaya çıkaran bağamların hızla değişime uğraması, kural etkililiğini tehdit etmektedir. Bu nedenle, günümüz yönetim anlayışı süreci değil, sonuçları öne çıkarmaktadır (Hood, 2016). Mesleğe ilişkin araştırmaların ihtiyaç duyduğu hız ve esneklik ile kurallara bağlılık arasındaki içkin çatışma, eğitim ve sağlık gibi, belli bir mesleki uzmanlığa dayanan hizmet alanlarında geleneksel yönetim anlayışını daha da yetersiz kılmaktadır. Bu hizmet alanlarının yaygınlığı, sahadaki sorunların ve bunları giderecek çözümlerin merkez tarafından hızla tespit edilip uygulamaya geçirilmesini de güçleştirmektedir. Söz gelimi, eğitim hizmetinde merkezden belirlenecek ayrıntılı kuralların, ülkenin farklı kesimlerinde, farklı sosyoekonomik düzeyde ailelerden gelen öğrencilerle muhatap olan öğretmenin sahada karşılaşacağı sorunları önceden kestirmesi her zaman mümkün olmayacaktır. Bu sorunlarla mücadelede, farklı bilimsel yaklaşımların uygunluğunu sınamaya çalışan öğretmeni kısıtlayan ayrıntılı kurallar, meslek olmanın gerektirdiği inisiyatif alanını ortadan kaldırdığından, amacından uzaklaşan törensel bir eğitim faaliyeti doğuracaktır. Günümüzde hâkim olan yönetim anlayışının uygulamaya çalıştığı, bunun tam tersidir. Bir mesleki uzmanlık alanı olarak eğitime duyulan kurumsal saygı, belirlenen amaçlara ulaşmada hangi araçlardan yararlanılacağı konusundaki inisiyatif sahadaki yöneticiye ve öğretmene bırakmayı gerektirmektedir.

Yönetim düşünce ve uygulamasındaki dönüşümün tabii neticesi olarak, günümüz denetim anlayışı geleneksel öncülünden oldukça farklı bir yere evrilmiştir. Sonuçlara verilen öneme koşut olarak, denetimde de girdi ve süreçten ziyade sonuçlara odaklanılmaktadır (Al, 2007: 50-51). Günümüz denetim anlayışında kuralların yerini performans ölçütleri almıştır; sahadaki yönetici ve uzmanlardan beklenen, sürece ilişkin kurallara harfiyen uymak konusunda duyarlılık göstermeleri değil, performans hedeflerini gerçekleştirmede sorumluluklarına düşen katkıyı sunmalarıdır. Barzelay (1996: 19), kazandığı yeni içerik dolayısıyla günümüz denetim anlayışı için “denetim” adlandırmasının kullanılmasına çekince koymakta, bu adlandırmadan vazgeçilmeyecekse bunun alışıldık teftişten büsbütün farklı bir kavrama işaret ettiğinin bilincinde olmak gerektiğini belirtmektedir.¹ Günümüz denetim anlayışı, talimatlara uymayanları cezalandırmaktan ziyade rehberlik işlevini yerine getirmektedir. Denetim ile danışmanlık arasındaki çizgi giderek belirsizleşmektedir (Power, 2000: 117-118). Yeni denetim anlayışında, sonuç odaklılığın yanı sıra; hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımcılık gibi ilkelerin de önemli yeri olduğu görülmektedir. Hesap verilebilirlik, denetimin özünü oluşturması itibarıyla geleneksel denetim anlayışına da hâkim olan bir ilkedir. Yeni denetim anlayışında, şeffaflık ve katılımcılık artarak hesap verilebilirliğin kapsamı genişletilmektedir. Faaliyetlerin kurallara uygunluğunun ve performans hedeflerine ulaşma düzeyinin dar bir denetimciler grubunun ötesinde, toplumun geneli tarafından izlenip değerlendirilmesinin önünü açan şeffaflık ilkesi, hizmet sunumuna en yakın birimlerin ve hizmetten doğrudan yararlananların da denetim sürecine dâhil edilmesini mümkün kılmaktadır. Böylelikle denetim tabana yayılmaktadır. Dolayısıyla şeffaflık, katılımcılık ile yakın ilişki içindedir. Katılımcılık, hizmet sunumuna en yakın birimlerin ve hizmetten doğrudan yararlananların da denetim sürecine dâhil edilmesini gerektirmektedir. Bunun eğitim hizmetlerindeki görünümü, merkezden denetimin yerine okullar, veliler ve diğer yerel paydaşların da sürece dâhil olduğu “okul temelli yönetim” gibi modellerin öne çıkmasıdır (Barzelay ve Armajani, 2016: 290; Tolofari, 2005: 84-85). Bütün bu ilkeler ışığında, performans odaklı denetimin iki yönelimi desteklediği ortaya çıkmaktadır:

¹ Bu çalışmada teftiş, denetim kavramının geleneksel içeriğinin karşılığı olarak; denetim ise teftişin yanı sıra performans denetimini de kapsayacak şekilde kullanılmıştır.

1. Yerinden denetim yönelimi: Performans odaklı denetim, denetimi merkezde toplanmış dar bir denetimciler grubunun tekelinden çıkarmakta, tabana yaymaktadır.

2. Denetim konusunun genişletilmesi yönelimi: Performans odaklı denetim, uygunluk denetiminin önemini teslim etmekle birlikte, daha ziyade, amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığına odaklanmaktadır. Böylece, denetimin geleneksel çerçevesinin ötesine geçmektedir.

Bu yönelimler çağdaş yönetim düşünce ve uygulamasının geneline hâkim olduğundan, yeni denetim anlayışının herhangi bir alandaki tezahürlerini kavramak bakımından da önemlidir. Denetim anlayışındaki büyük dönüşümü anlamaksızın, uygulamanın herhangi bir alanda izlediği yolu bağlamına oturtmak mümkün değildir.

Denetim anlayışındaki genel dönüşümün bütün faaliyet alanları için aynı ölçüde gerekli olmadığı ortadadır. İmalat sanayiinin bazı kollarında geleneksel denetim anlayışının hâlâ geçerliği olabilir. Zira bu alanda, alt düzey çalışanlardan beklentiler pek değişmemiştir. İşçilerden beklenen, kendilerine tanınan inisiyatifli uzmanlık ve yaratıcılıkları doğrultusunda kullanmaları değil, talimatları uygulamalarıdır. Oysa eğitim ve sağlık gibi, meslekî uzmanlığa dayanan bazı alanlarda, sahadaki birimlerden beklentiler oldukça yüksektir. Sadece bazı rutin prosedürlere uyarak başaramayacak kadar karmaşık bir uğraş olan eğitim, öğretmenin bütün uzmanlık ve yaratıcılığını sergilemesini gerektirmektedir. Bilgiye erişimin fazlasıyla kolaylaştığı bir çağda, anlamlı ve faydalı bilgiler üretmenin farklı nitelikte bir bilişsel donanım gerektirmesi, eğitim paydaşlarının yükünü artmıştır. Çağın gerektirdiği eleştirelilik ve yaratıcılık düzeyini edinmeleri noktasında okul yöneticilerinin ve öğretmenlerin, geleneksel denetim anlayışının dar kalıpları içinde başarılı olması çok muhtemel görünmemektedir. Bu bakımdan, performans odaklı denetimin eğitim hizmeti için özellikle gerekli olduğu ileri sürülebilir. Nitekim eğitimin farklı kademelerinde performans denetimine doğru bir yönelim gözlemlenmektedir (Ferlie, Musselin ve Andresani, 2008; Wilkins, Collet-Sabé, Gobby ve Hangartner, 2019).

Yönetim ve denetim anlayışında meydana gelen dönüşüm, genel bir olgu görünümü arz etse de değişimin hızı ve uygulamanın izlediği yol ülkeden ülkeye

değişmektedir (Hood, 1995: 106-107). Söz gelimi, merkezî denetim kurumlarının Almanya’da denetim konusunu performansı da içerecek şekilde genişlettikleri, Yeni Zelanda’da ise geleneksel teftiş anlayışına bağlı kaldıkları gözlemlenmektedir (Barzelay, 1996: 36-37). Avustralya ve İngiltere gibi ülkeler okulların denetiminde piyasa-benzeri denetim mekanizmalarını desteklerken, İsviçre’de bu gibi uygulamalara karşı ciddi bir direnç söz konusudur (Wilkins vd., 2019: 153). Performans odaklı denetimi benimseyen ülkelerde dahi geleneksel anlayışa bağlı paydaşların tepkisinden çekinildiğinden, denetim raporlarında uygunluk denetiminin öne çıkarıldığı yönünde tespitler bulunmaktadır (Parker, Jacobs ve Schmitz, 2019: 297-298). Bu ülkelerde eski gücünü yitiren performans denetimi, genel eğilimi geriden izleyen bazı ülkelerde, özellikle siyasetçilerin ve uluslararası kuruluşların telkinleriyle yeni yeni uygulanmaya çalışılmaktadır (Volodina, Grossi ve Vakulenko, 2022) Türkiye, denetim anlayışındaki dönüşümü yakından izleyen ülkeler arasındadır. 2004 yılında TBMM tarafından kabul edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un genel gerekçesinde; kurallara uygunlukla sınırlı, geçmişe dönük, performans göstergelerinden yoksun, kamuoyu gözetiminden uzak denetim sistemi eleştirilerek performans esaslı denetim savunulmuştur (tbmm.gov.tr, 2022). Bu kanun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş olmakla birlikte, 2000’li yıllarda aynı anlayış temelinde hazırlanan başka kanunlar yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9. maddesi uyarınca, kamu kurumlarına, ölçülebilir performans göstergeleri belirleme zorunluluğu getirilmiştir. Böylece, hukuka uygunlukla sınırlı kalmayan, performans odaklı denetim için zemin hazırlanmıştır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nda Sayıştay denetiminin performans denetimini de kapsayacak şekilde tanımlanması (m.2/1-a) dönüşen denetim anlayışının en açık göstergesi olmuştur. Ancak, dönüşüm bütün hizmet alanlarında aynı hızda olmamış, izleyen bölümde eğitim denetimi üzerinden gösterileceği gibi, her zaman çizgisel bir seyir de izlememiştir.

2. TÜRK EĞİTİM SİSTEMİNDE MERKEZ-TAŞRA İKİLEMİNDE SON YILLARDA GERÇEKLEŞTİRİLEN DÜZENLEMELER VE OKUL ÖZ DEĞERLENDİRME SİSTEMİNE GEÇİŞ

Sanayi Devrimi’nin Taylor ve Weber gibi yazarları etkilemesi, denetimde bilimsel ve bürokratik yaklaşımların “kontrol” ile yer değiştirmesine neden olmuştur. Bilimsel yönetim ve verimlilik ise bu yeni yaklaşımın başlıca kavramlarıdır

(Aydın, 2005: 17). Dolayısıyla bilimsel yönetim teorisinin egemen olduğu 20. yüzyılın büyük bölümünde, denetim gözetiminde kontrol edici bir zihniyet hâkimdir. Denetim, örgüt yararına insan davranışlarının kontrol edilmesi olarak tanımlanmıştır (Brown vd., 2021: 61). Buna karşın geleneksel yönetim anlayışında gerçekleşen dönüşüm, kontrol merkezli denetim anlayışını da etkilemiştir. Bundan böyle başarılı eğitim sistemlerinde, öğretmen ve okul temelli rehberlik izleme, değerlendirme ve denetim süreçlerindeki farklılaşmanın odağında yer almaktadır (MEB, 2018: 49). Bu farklılaşmanın arka planında; hesap verebilirlik, saydamlık, katılımcılık ve güven ilkelerinin işlediği kamu yönetiminde, çağdaş denetim tekniklerini uygulayan sistematik süreç denetimlerine olan ihtiyaç yatmaktadır (Yalçın, 2018: 2). Bu bağlamda okul denetimi, öğretmenler ve okul yöneticileri gibi eğitim paydaşlarının yer aldığı iş birliğine dayalı bir sürece dönüşmüştür (Brown vd., 2021: 61). Dikey örgüt yapısına uygun merkezileşmenin zayıflatılarak yatay bir örgütlenme modelinin benimsenmesi ise söz konusu sürecin daha az hiyerarşik ve daha esnek şekilde ilerlemesine yardımcı olmaktadır (Özden, 2013: 22). Okul bünyesinde karar vermeye ilişkin bilgilendirme sağlamak, okulun kendisine veya ürettiği politikalara değer vermek ve okula ilişkin kamu güvenini sağlamak üzere okul öz değerlendirmesi yapılmaktadır (Simons, 2002: 23). Okul öz değerlendirmeleri, okulların neyin iyi çalıştığı ve nerede iyileştirmenin gerekli olduğu hakkında ulusal gerekliliklere karşı rapor vermesine odaklanır (Kitchen, Bethell, Fordham, Henderson ve Li, 2019: 40-41). Bu kapsamda okullar, eğitimde gelişim hedefleri çerçevesinde kendi kendilerini değerlendirmekte ve ulusal düzeyde denetim döngüsüne aktif olarak katılım sağlamaktadır.

Eğitim hizmeti, devletin başlıca kamusal sorumluluk alanlarından biridir. Türk eğitim sistemine gerek yapısal gerekse işlevsel bakımdan belirli dönemlerde gerçekleştirilen reformlar üzerinden şekil verilmektedir. Bundan dolayı Türk kamu yönetiminde, yapısal sorunların yaşandığı hususlardan biri de millî eğitim sistemidir (Gönülaçar, 2018: 24). Tüm toplumu kapsayan nitelikli bir eğitim hizmetinin oluşturulması yönünde uygulanan politikalar, eğitim sisteminin çıktılarının iyileştirilmesi ve uluslararası standartlara ulaşmasını hedeflemektedir. Denetim, söz konusu politikaların bileşenlerinden biridir. Eğitimde denetim sisteminin, yönetim düşüncesinde ortaya çıkan değişime bağlı olarak söz konusu hedefe uygun şekilde yapılandırılması gerekmektedir.

Türkiye’de eğitim denetimi, yakın zamana kadar, merkezde Bakanlık müfettişlerinin doğrudan Bakan’a bağlı Teftiş Kurulu Başkanlığı, taşrada ise ilköğretim müfettişlerinin İl Millî Eğitim Müdürlüğü emrinde görevli olduğu bir yapıda işlev göstermiştir (Gönülaçar, 2018: 26-27). Buna karşın 2011-2016 yıllarını kapsayan altı yıllık sürede, denetimde merkez ve taşra yönetimine ilişkin önemli değişiklikleri ve dönüşümleri içeren yasal düzenlemeler yapılmıştır. 2011 tarihli ve 652 Sayılı KHK, 2014 tarihli ve 6528 sayılı Kanun, 2016 tarih ve 6764 sayılı Kanun mevzuata ilişkin gerçekleşen düzenlemelerdir (Kaya, 2018: 89). 2011 yılında, Bakanlık merkez teşkilatındaki Teftiş Kurulu Başkanlığı birimi Rehberlik ve Denetim Başkanlığı, Bakanlık Müfettişlerinin unvanı millî eğitim denetçisi, illerdeki eğitim müfettişlerinin unvanı İl Eğitim Denetmeni olarak değiştirilmiştir. 2014 yılında ise merkez ve taşrada görev yapan Bakanlık Müfettişleri ve İl Eğitim Denetmenleri Maarif Müfettişi unvanı altında birleştirilerek, İl Müdürlükleri bünyesinde görevlendirilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2019: 39). Bununla birlikte, 2014 yılında yeniden yapılanma ile birleşen denetim yapısı, 2016 yılındaki değişiklikle, 2011 yılındaki duruma dönülmesine neden olmuştur (Kurum ve Çinkır, 2017: 39). 2016 yılında, denetim birimi yeniden Teftiş Kurulu Başkanlığı’na, bu birimde görevlendirileceklerin unvanı Bakanlık Maarif Müfettişine, kadroları şahsa bağlı hâle gelen il müdürlüklerinde görevlendirilenlerin unvanı ise maarif müfettişine dönüştürülmüştür. İl müdürlüklerinde görevlendirilen maarif müfettişlerinin denetim ve soruşturma yetkileri kaldırılarak inceleme, araştırma, rehberlik hizmetleri ve İl Millî Eğitim Müdürünün vereceği diğer görevlerden sorumlu tutulmuşlardır (Sayıştay Başkanlığı, 2019: 39).

Sayıştay Başkanlığı (2019: 38), Bakanlığın denetim mekanizmalarının yeniden yapılandırılması amacına yönelik çalışmaların istikrarlı ve etkin bir denetim sistemi oluşturamadığını ifade etmektedir. Buna göre, merkezi yönetimde ve taşra yönetiminde yapılan düzenlemeler müfettişliklerin ayrılması ya da birleşmesi, unvanların ya da bağlı olunan denetim biriminin değişikliği gibi biçimsel değişikliklerden ibaret kalmıştır (Kurum ve Çinkır, 2017: 52).² Bununla birlikte, illerde şahsa bağlı kadroyla görev yapan maarif müfettişleriyle, Teftiş Kurulu Başkanlığı arasında organik bir ilişki, eş güdüm ve koordinasyon kurulamamıştır

² 2014 yılında gerçekleşen birleşmeye rağmen, 2016 yılında yapılan düzenleme sonucunda, 751 kişinin tekrar merkeze atanması ve diğerlerinin il millî eğitim müdürlükleri bünyesinde şahsa bağlı kadrolarda çalışmaya devam ettirilmesi bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

(TEM-SEM, 2018: 3). 2011 yılındaki yapılan düzenleme ile eğitim denetiminin yerelleşmesi amaçlanırken, 2016 yılındaki değişim tümüyle merkezi bir yapının tesisini sağlamıştır (Sayıştay Başkanlığı, 2019: 40). Denetim sisteminde; çift başlı yapı, müfettiş sayısının yetersizliği, denetim, rehberlik, inceleme ve soruşturma görevlerinde yaşanan aksaklıklar gibi Bakanlığın denetim sistemine ilişkin sorunlar mevcuttur (Bülbül, 2000: 7). Altı yıllık kısa bir süre içinde yaşanan gelişmeler, denetim sisteminde merkezileşme ve ademi merkezileşme ikileminde arayışı ortaya koymuştur. Bu durum, denetim sisteminin yapısal ve işlevsel görünümünü daha sorunlu hâle getirmiştir.

Eğitimde denetim sistemi, kamu politikasının sorun alanlarından biri olmaya devam etmiştir. Temel sorun, özü denetim, kontrol ve soruşturma merkezli uygulamaların öğretmen ve okul gelişimi ile daha nitelikli bir öğrenme sürecine katkı sunamamasıdır. Pozitivist felsefenin mekanik ve otokratik anlayışı denetim sistemine baskın gelmiştir (Aslanargun, 2018: 96). Diğer taraftan, Türk eğitim sisteminde, açık ve tutarlı ulusal öğrenme hedeflerine yönelik odaklanmayı güçlü bir şekilde desteklemeyen okul değerlendirmesi söz konusudur (Kitchen vd., 2019: 222). Bu ve benzer sorunların çözümüne yönelik, politika belgelerinde hedeflere ve hedeflere bağlı göstergelere yer verilmektedir. MEB'in ilk stratejik planını oluşturan 2010-2014 yıllarına ilişkin politika belgesinde, Avrupa Birliği'ne uyum ve ulusal dil politikası kapsamında, okullarda öz değerlendirmeye dayalı yönetimin özendirilmesi hedeflenmiştir (MEB, 2009b: 71). 2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı'nda, eğitim sisteminin performansının değerlendirilmesinde ulusal düzeyde çoklu değerlendirme ve denetim mekanizması geliştirileceği ifade edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 32). 2023 Eğitim Vizyonu Belgesi'ne göre ise denetim sisteminin okul geliştirme amaçlı rehberlik boyutu ön plana çıkarılacaktır. Buna göre (MEB, 2018: 49);

- Denetim sisteminde inceleme, araştırma ve soruşturma ile kurumsal rehberlik bileşenleri için ayrı uzmanlık alanı oluşturulacak.

- Bakanlık müfettişleri, eğitimde politika ve uygulama arasındaki uyumun sağlanması, izlenmesi ve raporlaştırılmasından sorumlu olacak.

- Denetim sisteminde rehberlik işlevi, Okul Gelişim Modeli'ne paralel yapılacaktır.

2023 Eğitim Vizyon Belgesi'nin müfettişlik mesleğine biçtiği öğretim liderliği/mentörlük rolü, eğitime desteği denetimin asıl fonksiyonu olarak görmektedir. Söz konusu politika belgesinden önce, “rehberlik, denetim ve iş başında yetiştirme” alanları “soruşturma” işlemi gibi kriminal bir alanla birlikte yürütülmeye çalışılmıştır (Özer, 2018: 49). Bu kapsamda vizyon belgesinde eğitimde çağın gerekliliklerine ve çağdaş denetim anlayışına daha uygun hedeflerin belirlendiği görülmektedir. İnceleme ve soruşturma yanında, denetim sisteminde özerk bir yapılanma olarak tasarlanması düşünülen rehberlik işlevinin okul merkezli bir gelişim planı çerçevesinde düzenleneceği ifade edilmektedir.

Denetim sisteminde, sorun alanlarına yönelik ulusal bir izleme ve değerlendirme birimine katkı sunacak altyapının oluşturulması kapsamında çeşitli girişimlerde bulunulmuştur. MEB tarafından 2009 yılında yayımlanan genelgede; eğitim yönetimi, öğrenme-öğretim süreçleri ve destek hizmetleri (sağlık, güvenlik, temizlik, beslenme) alanlarında İlköğretim Kurumları Standartları (İKS) oluşturulduğu ifade edilmiştir (MEB, 2009a). Bu çerçevede, 2011 yılında hem eğitim öğretim sürecine hem de okul yönetimine katkı sağlayacağı düşünülen İKS Uygulaması başlatılmıştır (Akan, Yalçın ve Yıldırım, 2013: 132-133). İlköğretim Kurumları Standartları Uygulama Yönergesi'nde (2011: 5/1), sistemin geliştirilmesinde ve uygulanmasında dikkat edilecek ilkelerden ikisi “okul gelişimi sürecinde okul aktörlerinin katılımını sağlamak ve İKS verilerini öz değerlendirme anlayışıyla okulun sürekli gelişimi için kullanmak” olarak belirtilmiştir. Sistem, 2014 yılında, Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Standartları Sistemi olarak değiştirilmiştir (Saldıroğlu, Çakıroğlu, Onat ve Avcı, 2015: 20).

MEB, Toplam Kalite Yönetimi anlayışının eğitim yönetiminde uygulanacağını Kalite Derneği (KalDer) ile 1999 yılında imzaladığı Ulusal Kalite Hareketi İyi Niyet Bildirgesiyle ilân etmiştir (Bozan, 2011: 64). Kurum Standartları Sistemi, bu anlayış çerçevesinde, öncelikle öz değerlendirme (iç değerlendirme) mantığı üzerinden tasarlanmıştır (MEB, 2015: 158). Sistemin okul gelişimi uygulamalarına getirdiği iki temel katkı (Saldıroğlu vd., 2015: 271); tüm ülke kapsamında ortak ve asgari ölçütler ve içerik ile iyileştirmeye açık alanlar, hedefler ve stratejileri belirlemek için gereken okula özgü, nesnel ve gerçek verilerin sağlanmasıdır. Bu bağlamda; okul, ilçe, il ve ülke düzeylerinde stratejik yönetim, stratejik planlama ve okul gelişimi çalışmaları ile ilgili kanıt tabanı ihtiyacına cevap verilmektedir (MEB, 2015: 158).

Algısal yarar ölçekleri kullanılarak; yönetici, öğretmen, veli ve öğrencilerden elde edilen veriler aracılığıyla okul, ilçe, il ve merkezî standart raporları hazırlanmaktadır (Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Standartları Uygulama Yönergesi, 2014: 7-8). Sistem sayesinde okullar, okul gelişimine öz değerlendirme, planlama, uygulama ve izleme faaliyetleri üzerinden katkı sunacaktır. İl/ilçe Millî Eğitim Müdürlükleri görev alanlarında, Temel Eğitim Genel Müdürlüğü ise ülke düzeyinde gelişim hedefi için gerekli ölçüt, bilgi ve verileri sağlayacaktır (Saldıroğlu vd., 2015: 271).

Eğitimde klasik denetim anlayışının ötesinde ve okulları merkeze alan bir yapılanmaya yönelik girişimler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini düzenleyen 1 nolu kararnamede yapılan değişiklikler ile başlamıştır. 2021 yılında yayımlanan 78 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre, il millî eğitim müdürlüklerinde eğitim müfettişi ve eğitim müfettişi yardımcısı istihdam edilebilecektir. İstihdam edilen görevliler; her derece ve türdeki örgün ve yaygın eğitim kurumlarının rehberlik, iş başında yetiştirme, denetim, değerlendirme, inceleme, araştırma ve soruşturma hizmetlerini yürütecektir (Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2021: 2/3). Aynı yıl yayımlanan 87 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile (Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2021: 1/1), merkez örgütlenmesinde Bakanlık Maarif Müfettişliği ve Bakanlık Maarif Müfettişliği Yardımcılığı unvanları kaldırılarak başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcısı unvanları getirilmiştir. Taşra teşkilatında da maarif müfettişi unvanının yerini eğitim müfettişi, maarif müfettişi yardımcısı unvanının yerini ise eğitim müfettiş yardımcısı unvanları almıştır. 1 Mart 2022 tarihinde ise Millî Eğitim Bakanlığı Eğitim Müfettişleri Yönetmeliği yayınlanmıştır. Yayımlanan yönetmelik çerçevesinde, il Millî Eğitim Müdürlüklerinde eğitim müfettişleri başkanlığı oluşturulacaktır. Eğitim denetiminde taşra teşkilatını oluşturan eğitim müfettişleri başkanlığı, 78 sayılı kararnamenin düzenlediği görevleri yerine getirecektir. Denetim hizmetleri, Bakanlığın taşra teşkilatına bağlı her derece ve türden resmî ve özel örgün ve yaygın eğitim kurumları ile barınma hizmetleri kurumlarını kapsamaktadır. Millî Eğitim Bakanı Mahmut Özer, klasik denetim anlayışının dışında bir yapılanmaya giden yeni denetim sisteminin, eğitimin kalitesinin sürekli takibine imkân veren kalite güvence sistemini kurduğunu belirtmiştir (www.meb.gov.tr, 2022). Sonuç

olarak, 2011, 2014 ve 2016 yıllarındaki düzenlemelerin ardından yayımlanan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelik çerçevesinde, yeni denetim sisteminin yasal altyapısı oluşturulmuştur.

Eğitim Müfettişleri Yönetmeliği kapsamında (65/6) yapılan en önemli düzenlemelerden biri, kurumların her yıl öz değerlendirme yapacak olmasıdır. Değerlendirmenin sonunda hazırlanan raporun bir örneği eğitim müfettişleri başkanlığına gönderilecektir. Başkanlık, öz değerlendirme sürecinde kurumlara rehberlik yapacaktır. Yeni denetim sistemi, okulların yeterli düzeyde denetlenememesi karşısında alternatif çözüm yollarından biri olarak görülebilir. Öyle ki 2021 yılında, resmi ve özel olmak üzere sadece 1978 okul ve kurumda rehberlik ve denetim çalışmaları yapılmıştır (MEB, 2022: 26).³ Yönetmeliğe göre (2022: 65/15), resmî okullar en geç üç yılda⁴ bir, özel okullar her yıl, özel öğrenci barınma hizmetleri kurumlarının denetimi ise yılda iki kez periyodik olarak yapılacaktır. Söz konusu denetim, okullar tarafından hazırlanan öz değerlendirme raporlarına göre eğitim müfettişleri başkanlıkları tarafından yapılacaktır. Yeni denetim sisteminde, okuldan ilçeye ve ile, ilden Bakanlık'a kadar eğitim sisteminin tüm bileşenlerinin kalitesini sürekli izleyen, değerlendiren ve rehberlik hizmeti sağlayan organik bir yapı oluşturulduğu ifade edilmiştir (www.meb.gov.tr, 2022).

Yeni denetim sisteminde (62/2), kamu yönetiminde stratejik planlama anlayışına uygun olarak, eğitim müfettişleri başkanlıkları tarafından üç yıllık süreleri kapsayan çalışma planı ve yıllık faaliyet programı hazırlanacaktır. Diğer taraftan, yıllık faaliyet programı çerçevesinde, yılda en az bir defa Teftiş Kurulu Başkanlığı koordinasyonunda Eğitim Müfettişleri Başkanlar Kurulu toplantısı yapılacaktır (52/1-2). Toplantılar, iller arasında kalite güvence sistemi uygulama farklılıklarının önlenerek, denetim ve rehberlik faaliyetlerinin birbirleriyle ilişkili ve tutarlı bir yapı içinde gerçekleşmesi amacına yöneliktir (www.meb.gov.tr, 2022). Stratejik planlama anlayışı çerçevesinde, sunulan hizmetlerin önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans kriterlerine ve kalite standartlarına göre kanıta dayalı olarak değerlendirilmesi esası kabul edilmiştir (65/7).

³ 24 anaokulu, 80 ilkokul, 52 ortaokul, 384 ortaöğretim okulu, 99 öğretmenenevi ve akşam sanat okulu, 1.339 özel eğitim ve rehabilitasyon merkezi.

⁴ MEB tarafından yapılan açıklamada, denetim için üç yıl beklenmeyeceği, öz değerlendirme raporlarının ön değerlendirmesi sonucunda ortaya çıkan aciliyete göre bazı okulların her yıl da denetiminin yapılabileceği ifade edilmiştir (www.meb.gov.tr, 2022).

MEB'in "eğitimde kalite güvence sistemi" adıyla ilan ettiği yeni denetim sistemi, Kurum Standartları Sistemi'nin çıktılarından biri olan eğitim paydaşlarının öğrenme ve öğretmeye ilişkin algılarına (MEB, 2015: 159) güvence oluşturmaktadır. Okullara öz değerlendirme yöntemi kapsamında "paydaş katılımı"na uygun bir rol biçilmektedir. Okul yöneticileri, öğretmenler, öğrenciler ve veliler, denetime ilişkin siyasal ve yönetsel karar alanlarına etki edebilecek mekanizmalara sahip olunması durumunda katılımcı bir modeli ifade eden yönetim anlayışının (Güler, 2003: 113-114) öznelere biridir. Örgüt iklimine önem verilmesi, liderliği denetleme özgü bir ayrıcalık olmaktan çıkartarak sürece dönüştürür (Aydın, 1984: 131). Yeni denetim sistemi, merkeziyetçi bir yapıdan soruşturma merkezli klasik denetim anlayışını dönüştürerek, okulların ve kurumların iklimini olumlu yönde etkileyebilecektir. Bu bağlamda, eğitim denetiminde okulların odak noktası hâline geldiği bir yapı tesis edilerek, okul-taşra-merkez üçlünün koordineli bir iş birliği içinde çalışmasının planlandığı görülmektedir.

SONUÇ

Nitelik, eğitim öğretim sürecine ilişkin belirlenen hedeflerin motivasyon kaynağıdır. Söz konusu hedefler; herkesin kamusal bir eğitime erişim hakkının güvence altına alınması, öğrenme çıktılarının iyileştirilmesi, eğitim sisteminin paydaşlarının düşüncelerine önem verilmesi gibi daha da çeşitlendirilebilecek göstergeler üzerinden belirlenmektedir. Karar alıcıların politika hedefleri ve hedeflere bağlı olarak belirlenen göstergeler, ülkelerin özgül koşulları çerçevesinde düzenlenmektedir. Uluslararası değerlendirme ölçütlerine göre asgari gereklilikleri sağlamış ülkeler, eğitim sistemlerinin yetkinliğini geliştirecek daha ileri hedefler de koyabilmektedir. Örneğin, dijital çağın koşullarına uygun olarak yeni öğrenme deneyimleri tecrübe edilmektedir. Sonuçta, açık veya örtülü şekilde belirlenen politika tercihleri daha nitelikli bir eğitim sistemini incelemektedir.

Denetim mekanizması, eğitim sisteminin alt bileşenlerinden biridir. Denetim, eğitimin niteliğinin geliştirilmesine yönelik politika tercihlerinin kapsamlı bir değerlendirmesini yapar ve kalite güvencesi oluşturur. Buna karşın denetimin, parçası olduğu sisteme yönelik işlevsel bir izleme ve değerlendirme yöntemi olarak kurgulanması gerekmektedir. Günümüzde, geleneksel yönetim düşüncesinin argümanları aracılığıyla bütüncül, tutarlı ve sistemli bir denetimin oluşturulması mümkün görünmemektedir. Bunun sebebi, denetimin

nitelikli eğitim politikasına yönelik sağlayacağı güvencenin yalnızca hükümeti veya bürokratları ilgilendirmemesidir. Denetim, her şeyden önce toplumsal mutabakatın sağlandığı kamusal bir güvence sunmalıdır. Bu durum; iş birliğine dayalı, paydaşların görüşlerinin ve taleplerinin dikkate alındığı, açık, şeffaf, kanıt temelli ve hesap verebilir yönetim anlayışını gerektirmektedir.

Türkiye’de eğitime hizmetine yönelik politikalar, kamu yönetiminde gerçekleşen yeni yapılanma ve stratejik yönetim anlayışı kapsamında belirlenmektedir. Eğitim hizmeti, geleneksel yönetim düşüncesinin aksine, politikaların kaynakların stratejik önceliklere göre dağılımı çerçevesinde formüle edildiği bir süreçte sunulmaktadır. MEB, yeni bir eğitim ve okul teorisine ihtiyaç duyulan 21. yüzyılda “öğretmen, sınıf, okul, ilçe, il ve merkez teşkilatının iç içe halkalar şeklinde çocukları yönlendirmesi gerektiğini” ifade etmektedir (MEB, 2018: 22). Söz konusu dönüşüm çerçevesinde, 2010 yılı sonrasında, denetim sisteminde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak kısa ömürlü mevzuat değişiklikleri, denetim sistemine yönelik bir politika yalpalaması meydana getirmiştir. Sonuçta denetim, merkezi şekilde ve klasik fonksiyonları aracılığıyla devam etmiştir. Buna karşın, 2021 ve 2022 yıllarında gerçekleşen mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde eğitimde yeni bir denetim sistemi kurulmuştur.

MEB tarafından “eğitimde kalite güvence sistemi” olarak ifade edilen yeni sistem, işbirlikçi bir değerlendirme modeli olarak görülebilir. Denetimde okulları merkeze alan ve daha fazla sorumluluk ve yetki veren bir yapı oluşturulmaktadır. Böylelikle denetim sistemi, okul-taşra yönetimi-merkezi yönetim iş birliğinde ve yerindenlik esasına dayalı, tutarlı ve sistemli şekilde düzenlenmektedir. Okul öz değerlendirmesine dayanan raporlama aracılığıyla yukarı doğru bir hesap verebilirlik sistemi oluşturulmaktadır. Yeni denetim sistemi ile okullara yönelik iç ve dış değerlendirmenin entegrasyonunun sağlanmasının hedeflendiği görülmektedir. Bakanlığın iller arasında eğitimin niteliğine yönelik uygulama farklılıklarının önleneyeceğini ifade ettiği bir denetim modeline geçilmektedir.

İç ve dış değerlendirme dengesi gözetilerek yapılandırılan denetim sistemi, okul gelişimine katkı sağlayarak nitelikli eğitim hedeflerinin gerçekleşmesine yardımcı olacaktır. Yeni sistemde okul öz değerlendirme etkinliklerinin, niteliği izleme işlevinin göz önünde bulundurulacağı ifade edilmektedir. Bu kapsamda, inceleme ve soruşturma merkezli klasik denetim fonksiyonları yanında, izleme ve

değerlendirme yapılarak okullara rehberlik desteği sunulması planlanmaktadır. Bununla birlikte, yapısal ve işlevsel olarak dönüştürülen denetim argümanının eğitim sisteminin diğer bileşenleriyle de entegrasyonu sağlanmalıdır. Buna göre, kanıt temelli bir kültüre katkı sağlama yolunda oluşturulan Kurum Standartları Sistemi ile bütünlük içinde okul iklimi güçlendirilebilecektir. Yöneticilerin, velilerin, öğrencilerin ve ilgili paydaşların katılım sağlayarak uygulanan politikalara etki edebilecekleri mekanizmaların güçlendirilmesi denetim sisteminin etkinliğine katkı verecektir.

MEB, kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanılması bakımından, yeni denetim sisteminde denetim raporlarını kamuoyu ile açık ve şeffaf bir şekilde paylaşmalıdır. Bakanlığın, denetimin kamusal niteliğini ön planda tutması, okullar arasında anlamlı farklılıkların oluşmasının engellenmesine yardımcı olacaktır. Okulların denetimine ilişkin azami sürenin üçer yıllık periyotlarla sınırlandırılmasına rağmen, duruma göre bazı okulların her yıl denetiminin yapılması esnek bir yaklaşımın tercih edilmesi bakımından önemli bir adımdır. Bununla birlikte, denetim süresini kısaltacak aciliyet gerektiren durumlara Bakanlığın faaliyet raporlarında yer verilmelidir. Böylelikle okullar arasında iyi uygulama örneklerinin görülmesi ve paydaşların karar verme sürecine daha etkili şekilde katılımı mümkün olabilecektir. Bunun yanında, merkez örgütlenmesinde Teftiş Kurulu Başkanlığı'na bağlı müfettişlerin ve taşra örgütlenmesinde İl Millî Eğitim Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan Eğitim Müfettişleri Başkanlığı'na bağlı müfettişlerin sayısı, düzenli ve sistemli denetime imkân verecek şekilde düzenlenmelidir. Müfettiş sayısının artırılması ihtiyacı yanında, denetim süresindeki esnekliğe sebep olan acil durumlardan dolayı, iller arasında dengeli dağılımı ve kapasitenin etkin kullanımı sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akan, D., Yalçın, S. ve Yıldırım, İ. (2013). *İlköğretim Kurumları Standartları (İKS) Uygulamasına Dair Okul Yöneticilerinin Görüşleri (Erzincan İli Örneği)*. Millî Eğitim Dergisi, 43(197), 129-144.
- Al, H. (2007). *Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş*. Amme İdaresi Dergisi, 40(4), 45-61.

Aslanargun, E. (2018). *Türk Eğitim Sisteminde Denetimin Felsefesi ve İşlevsellikten Uzak Oluşu*. Eğitimde Bakış Dergisi, 14(44), 93-98.

Aydın, İ. (2005). *Öğretimde Denetim Durum Saptama Değerlendirme ve Geliştirme*. Ankara: Pegem Yayıncılık.

Aydın, M. (1984). *Eğitimde Denetimsel Davranış*. Ankara.

Barzelay, M. (1996). *Performance Auditing and The New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions*. OECD. (Ed.), *Performance Auditing and The Modernisation of Government* (15-56). Paris: OECD.

Barzelay, M. ve Armağani, B. J. (2016). *Bürokrasinin Ötesine Geçmek*. J. M. Shafritz ve A. C. Hyde. (Ed.), C. Zengin (Çev.). *Kamu Yönetimi Klasikleri* (783-821). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.

Berber, A. (2013). *Klasik Yönetim Düşüncesi: Geleneksel ve Klasik Paradigmalarla Klasik ve Neo-Klasik Örgüt Teorileri*. İstanbul: Alfa Yayınları.

Bozan, M. (2011). *Eğitimde Demokratikleşme ve Taşra Teşkilatı Profili*. Bartın: Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.

Bozeman, B. (1993). *A Theory of Government "Red Tape"*. Journal of Public Administration Research and Theory, 3(3), 273-304.

Brown, M., McNamara, G., Cinkir, S., Fadar, J., Figueiredo, M., Vanhoof, J., O'Hara, J., Skerriitt, C., O'Brien, S., Kurum, G., Ramalho, H., ve Rocha, J. (2021). *Exploring Parent and Student Engagement in School Self-Evaluation in Four European Countries*. European Educational Research Journal, 20(2), 159-175.

Bülbül M. (2020). *Eğitimde Teftiş Sistemi ve Politikaları* (Politika Notu: 2020/13). İstanbul: İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı. doi: 10.26414/pn013. https://ilke.org.tr/images/yayin/pn_13/ilke_pn_13.pdf.

Candan, E. (2006). *Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun ile Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler*. I. Vergi Dünyası, 295, 188-194.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2021, 6 Temmuz). *Resmî Gazete* (Sayı: 31533). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/07/20210706-1.pdf>.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2021, 3 Aralık). *Resmî Gazete* (Sayı: 31678). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/12/20211203-1.pdf>.

Fayol, H. (1939). *Sınaî ve Umumî İşlerde İdare*. M. A. Çalıkoğlu (Çev.). İstanbul: İnhisarlar Umumî Direktörlüğü.

Ferlie, E., Musselin, C. ve Andresani, G. (2008). *The Steering of Higher Education Systems: A Public Management Perspective*. Higher Education, 56(3), 325-348.

Fry, B. R., ve Raadschelders, J. C. (2017). *Elton Mayo*. B. R. Fry ve J. C. N. Raadschelders. (Ed.), O. Koç (Çev. Ed.), Max Weber'den Dwight Waldo'ya Kamu Yönetimi (197-248). Ankara: Anı Yayıncılık.

Gönülaçar, Ş. (2018). *İngiltere Eğitim Standartları Ofisi (OFSTED) ve Türkiye'nin Eğitim Denetimi İçin Bir Model Önerisi*. Eğitime Bakış Dergisi, 14(44), 24-32.

Güler, B.A. (2003). *Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye*. Praksis, 9, 93-116.

Hood, C. (1995). *The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme*. Accounting, Organizations and Society, 20(2-3), 93-109.

Hood, C. (2016). *Tüm Zamanlar İçin Kamu İşletmeciliği: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yükselişi*. J. M. Shafritz ve A. C. Hyde. (Ed.), C. Zengin (Çev.). Kamu Yönetimi Klasikleri (749-772). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.

<http://tkb.meb.gov.tr/> (2022). *Türk Eğitim Sisteminde Teftişin Tarihsel Gelişimi*. <http://tkb.meb.gov.tr/www/turk-egitim-sisteminde-rehberlik-ve-denetimin-tarihsel-gelisimi/icerik/9>.

İlköğretim Kurumları Standartları Uygulama Yönergesi. (2011, 29 Haziran). <http://mevzuat.meb.gov.tr/dosyalar/1268.pdf>.

Kalkınma Bakanlığı (2013). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*. Ankara. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Onuncu_Kalkinma_Planı-2014-2018.pdf.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003, 23 Aralık). *Resmî Gazete* (Sayı: 25326). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>.

Kaya, A. (2018). *Denetimli Serbestlik! Eğitime Bakış Dergisi*, 14(44), 88-92.

Kitchen, H., Bethell, G., Fordham, E., Henderson, K. ve Li, R. R. (2019). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Student Assessment in Turkey*. OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Paris: OECD Publishing.

Kurum, G. ve Çinkır, Ş. (2017). *Cehennemde Evlilik: Türkiye’de Eğitim Denetiminin Birleştirilmesi Üzerine Maarif Müfettişlerinin Görüşleri*. Eğitim ve Bilim Dergisi, 42(192), 35-57.

Lindblom, C. E. (1959). *The Science of “Muddling Through”*. Public Administration Review, 19(2), 79-88.

MEB (2009a, 5 Kasım). *Genelge*. <http://mevzuat.meb.gov.tr/dosyalar/1078.pdf>.

MEB (2009b). *MEB 2010-2014 Stratejik Planı*. Ankara. https://sgb.meb.gov.tr/Str_yon_planlama_V2/MEBStratejikPlan.pdf.

MEB (2015). *Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Standartları Kılavuz Kitabı: Yöneticiler, Öğretmenler, Maarif Müfettişleri ve Uzmanlar İçin Kavramsal Temeller ve Uygulama*. Ankara. https://tegm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2016_08/12103838_kilavuz_kitap_12_08_2016.pdf.

MEB (2018). *2023 Eğitim Vizyonu*. https://www.gmka.gov.tr/dokumanlar/yayinlar/2023_E%C4%9Fitim%20Vizyonu.pdf.

MEB (2022). *2021 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. https://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2022_03/01003833_MEB_2021_YYIY_Ydare_Faaliyet_Raporu.pdf.

Merton, R. K. (2016). *Bürokratik Yapı ve Kişilik*. J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed.), C. Zengin (Çev.). Kamu Yönetimi Klasikleri (127-138). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.

Millî Eğitim Bakanlığı Eğitim Müfettişleri Yönetmeliği (2022, 1 Mart). *Resmî Gazete* (Sayı: 31765). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/03/20220301-9.htm>.

Neuman, W. L. (2016). *Toplumsal Araştırma Yöntemleri Nitel ve Nicel Yaklaşımlar*. 1. Cilt. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Standartları Uygulama Yönergesi (2014, 25 Aralık). <http://mevzuat.meb.gov.tr/dosyalar/1731.pdf>.

Özden, Y. (2013). *Eğitimde Yeni Değerler*. Ankara: Pegem Akademi.

Özer, M. (2021). *Eğitim Politikalarında Sistematiik Uyum*. İstanbul: Maltepe Üniversitesi Yayınları.

Özer, Z. (2018). 2023 Eğitim Vizyonu Perspektifinde Denetim Yapısı ve Mevcut Sorunlar. *Eğitime Bakış Dergisi*, 14(44), 44-51.

Parker, L. D., Jacobs, K. ve Schmitz, J. (2019). *New Public Management and the Rise of Public Sector Performance Audit: Evidence from the Australian Case*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(1), 280-306. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-06-2017-2964>.

Power, M. (2000). *The Audit Society-Second Thoughts*. *International Journal of Auditing*, 4(1), 111-119.

Saldıroğlu, H., Çakıroğlu, A., Onat, E., Avcı, S. Ç. (2015). *Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Standartları Kılavuz Kitabı*. https://www.memurlar.net/common/news/documents/509189/08034550_kurumstandartlarklavuzkitab.pdf.

Sayıştay Başkanlığı (2019). *Millî Eğitim Bakanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. <https://sayistay.gov.tr/reports/download/368-milli-egitim-bakanligi>.

Sayıştay Kanunu (2010, 19 Aralık). *Resmî Gazete* (Sayı: 27790). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf>.

Simon, H. A. (1955). *A Behavioral Model of Rational Choice*. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.

Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4th Edition. New York: The Free Press.

Simons, H. (2002). *School Self-Evaluation in a Democracy*. D. Nevo (Ed.), *School-Based Evaluation: An International Perspective* (17-34). Oxford: Elsevier Science Ltd.

Taylor, F. W. (2007). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*. H. B. Akın (Çev). 3. Baskı. Konya: Çizgi Kitabevi.

Taymaz, H. (2002). *Eğitim Sisteminde Teftiş*. Ankara: Pegem Yayıncılık.

tbmm.gov.tr (2022). *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>.

TEM-SEM (2018). *Millî Eğitim Bakanlığı Teftiş Sistemi ve Maarif Müfettişliği*. <https://www.temsen.org.tr/wp-content/uploads/2018/09/MEB-TEFT%C4%B0%C5%9E-S%C4%B0STEM%C4%B0-VE-MAAR%C4%B0F-M%C3%9CFETT%C4%B0%C5%9EL%C4%B0%C4%9E%C4%B0.pdf>.

Tolofari, S. (2005). *New Public Management and Education*. *Policy Futures in Education*, 3(1), 75-89.

Volodina, T., Grossi, G. ve Vakulenko, V. (2022). *The Changing Roles of Internal Auditors in the Ukrainian Central Government*. *Journal of Accounting & Organizational Change*. <https://doi.org/10.1108/JAOC-04-2021-0057>.

Weber, M. (2016). *Bürokrasi*. J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed.), C. Zengin (Çev.). *Kamu Yönetimi Klasikleri* (55-63). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.

Wilkins, A., Collet-Sabé, J., Gobby, B. ve Hangartner, J. (2019). *Translations of New Public Management: A Decentred Approach to School Governance in Four OECD Countries*. *Globalisation, Societies and Education*, 17(2), 147-160.

www.meb.gov.tr. (2022). *MEB'den eğitimde kalite için dev adım: eğitimde kalite güvence sistemi kuruldu*. <https://www.meb.gov.tr/mebden-egitimde-kalite-icin-dev-adim-egitimde-kalite-guvence-sistemi-kuruldu/haber/25529/tr>.

Yalçın, A. (2018). *Denetim Kadavraya Otopsi Değil Hayata Koruyucu Hekimlik Yapmaktır*. *Eğitime Bakış Dergisi*, 14(44), 1-2.

Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2011). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. 8. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.



Araştırma Makalesi / Research Article

SU VE KANALİZASYON İDARELERİNİN ÜCRET TARİFELERİ HAKKINDA DEĞERLENDİRME^{1*}

Mahmut SAYGI*
Orhan Veli ALICI**

Öz

Yaşamın başlamasında ve devam etmesinde elzem bir önem taşıyan su, insanların topluluklar halinde yaşamasına bağlı olarak yönetsel bir meta halini de almaya başlamıştır. İnsanlar, topluluklar ve devletler ile ulusüstü oluşumlar iklim değişikliği ve doğal kaynakların giderek tükenmesine bağlı olarak su kaynaklarının korunmasına giderek daha büyük önem atfetmektedir. Buna bağlı olarak da insani tüketim maksadıyla sarf edilen suyun gerek yönetsel açıdan gereksinim sahiplerine sunulması gerekse de tasarruflu bir şekilde kullanılması adına ücretlendirilmesi noktasında önemli sorunlar ortaya çıkmıştır. Türkiye özelinde de metropoliten alanlarda suyun yönetiminde 1981 yılında yürürlüğe giren 2560 sayılı Kanun ile İstanbul'da özel amaçlı bir idare teşekkül ettirilmiştir. Daha sonra diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanan bu modelde önemli bir değişikliğe gidilmiş, sayısı otuz olan su ve kanalizasyon idarelerinin il mülki sınırı kapsamında kırsal alanlara da hizmet sunması modeline geçilmiştir. Hâlihazırda otuz adet su ve kanalizasyon idaresinin sundukları hizmetler karşılığında hazırlamış oldukları ücret tarifelerinin dayanağı olan mevzuatın gereksinimi karşılamaması sebebiyle bu idarelerde farklı uygulama ve abone gruplarına rastlanmıştır. Bu çalışmada da ücret tarifelerinde yaşanan farklılıklar tespit edilerek tek bir tarifeler yönetmeliği ile abone grupları çalışmasının bütün idareler özelinde uygulanabilirliği üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Su ve Kanalizasyon İdareleri, Tarifeler Yönetmeliği, Ücret Tarifesi, Abone, Su Hakkı.

¹ Bu makale, Tarsus Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında kabul edilen "Su ve Kanalizasyon İdarelerinde Ücret Tarifeleri" adlı Yüksek Lisans tezinden üretilmiştir.

* Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, Mali Hizmetler Uzmanı, , ORCID: 0000-0003-0981-9269

** Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, orhanvelialici@tarsus.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8670-3879

AN EVALUATION FOR WATER TARIFFS OF WATER AND SEWERAGE ADMINISTRATIONS

ABSTRACT

Having a vital role in the beginning and maintaining life, water has become the commodity derived from the human living in communities. People, communities, states, and supranational bodies have paid colossal attention to preventing water resources as a result of getting consumption of natural resources and climate change. Depending on this fact, important drawbacks have emerged in tariffing the water which is either provided for humanitarian consumption to the household or use economically by them. A special-purposed administrative authority was instituted with Law numbered 2560 and put into force in 1981 to manage the water resources across metropolitan areas. Later, an important alteration was brought into this model used in the municipalities and passed to another model in which thirty water and sewerage administrations render services to the rural areas in the scope of provincial administrative boundaries. But currently, different implications and subscriptions have been encountered mostly because the existing water tariffs based on legislation which prepared for setting charges in return for services provided by water and sewerage administrations short fall. In this work, by detecting differences in water charges, whether a single tariff for whole subscriptions in all administrative bodies is viable dwelled on.

Keywords: Water and Sewerage Administrations, Tariff Regulations, Water Tariff, Subscription, Water Right.

GİRİŞ

Yaşamın başlangıcından itibaren gerek beşeri hayatın idamesinde gerekse ekosistemin dengesinin sağlanmasında elzem bir unsur olarak önemini giderek artıran “su”, ilk topluluk kurallarından günümüze dek önemli bir düzenleme alanı olarak ele alınmıştır. Başlangıçta suyun kullanımı hususunda ortaya çıkan kaidelerin günümüzde suyun korunması noktasında yoğunlaştığı dikkat çekmektedir. Özellikle küresel iklim krizi, dünya kaynaklarının giderek tükenmesi gibi geleceği tehdit eden sebepler suyun korunmasını gerektirmekle birlikte bir yaşam hakkı unsuru olduğunu da öne çıkarmaktadır. Bu sebeple bir yandan su kaynaklarının korunması bir yandan da insani tüketim maksadıyla suyun bir hak olduğu hususunda ulusal ve uluslararası düzenlemelerin arttığı gözlemlenmektedir. Başlangıçta su kaynaklarının çevresinde gerçekleşen yerleşme şekli, nüfusun artışına ve kentleşmenin yaygınlaşmasına bağlı olarak suya erişimi de daha zor hale getirmiştir. Buna bağlı olarak su kaynaklarının yetersiz kalması üzerine yeni su kaynaklarının yaşam mekânlarına sağlıklı bir şekilde getirilmesi gerekmiştir. Yine aynı şekilde dengeli ve sağlıklı bir çevrede yaşamın idame ettirilmesi, salgın hastalıkların önlenmesi için de kullanılan atık suların uzaklaştırılması zorunluluk halini almıştır. Nüfus ve kentleşmenin artması doğal olarak su temini ve kullanılan suların uzaklaştırılması noktasında bu mahalde ikamet eden yerel yaşam sahiplerine ve yönetim erklerine önemli bir maliyet getirmiştir. Buna bağlı olarak da söz konusu maliyetlerin bir kısmının bu hizmetten istifade eden halka yansıtılması zorunluluk taşımıştır.

Türkiye özelinde, İstanbul’da “İstanbul Sular İdaresi”, Ankara’da “Ankara Sular İdaresi” ve İzmir’de de “İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü” (ESHOT) tarafından içme ve kullanma suyu temini hizmeti, Cumhuriyetin ilk yıllarında verilmeye başlanmıştır. Bu süre zarfında kanalizasyon hizmetleri ise belediyelerce sunulmaya devam edilmiştir. Özellikle kentleşme ile beraber kırdan kente göç ve nüfus artışı, akabinde kentsel alanlarda bahsedilen idari yapılanmanın, talep edilen hizmet gereksinimi karşılayamaması neticesinde gerek su ve kanalizasyon hizmetleri gerekse de belediye hizmetleri için yeni birer model arayışı süreci başlamıştır. Neticede de metropol kentler için ilk yasal düzenleme 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı “*Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü*

Hakkında Kanun” olmuştur. Mezkûr Kanun ile genel olarak metropol alanların yönetiminde yaşanan sorunların giderilmesi amaçlanmış olup söz konusu model başlangıçta üç büyük kentte uygulanmıştır.

Su ve kanalizasyon hizmetlerini sunmak maksadıyla da 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun 1981 yılında yayımlanarak, sadece İstanbul’da uygulanmak üzere yürürlüğe konulmuştur. Böylece belediyelerce sunulan kanalizasyon hizmetleri de özel amaçlı birer metropoliten hizmet yerinden yönetim kuruluşu, başka bir deyişle mahalli idare kurumu olan su ve kanalizasyon idarelerine aktarılmıştır. 2560 sayılı Kanun ilk yürürlüğe girdiğinde sadece İstanbul ili için uygulanmakta iken 1986 yılında söz konusu Kanun’a eklenen *“Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır”* maddesi ile yıllar itibariyle büyükşehir hüviyetine kavuşan iller için de uygulama imkânı bulmuştur. Yıllar içerisinde, münferit sayıda büyükşehir belediyeleri ve bunlarla bağlantılı olarak su ve kanalizasyon idareleri teşkil edilmiştir. En önemli artış ise 2012 yılında yayımlanan 6360 sayılı Kanun² ile gerçekleşmiş, böylece 14 yeni büyükşehir belediyesi daha kurulmuş, su ve kanalizasyon idarelerinin sayısı 2014 yılı itibariyle 30’a yükselmiştir. Bu düzenlemeyle birlikte anılan idarelerin görev alanları, il mülki sınırı olarak genişletilerek hizmet sunumunda da önemli bir değişikliğe gidilmiştir.

Ancak İstanbul özelinde hazırlanan ve bu ilin yerleşim saikleri ile gereksinimleri nazara alınarak kabul edilen 2560 sayılı Kanun’un diğer büyükşehir belediyelerinde uygulanması sürecinde önemli aksaklık ve belirsizlikler de yaşanmıştır. Örneğin İstanbul’da metrekare başına düşen nüfus ile nüfusu bu kentin neredeyse yirmide biri olan başka bir büyükşehirde metrekare başına düşen nüfusun arasında önemli bir farkın olacağı açıktır. Ayrıca kentin yerleşim şekli, coğrafi yapısı ve su kaynakları gibi diğer ölçütler de söz konusu Kanun’un farklı illerde uygulanmasını zorlaştırmıştır.

Anılan Kanun, suyun ücreti ile kullanılan suyun uzaklaştırılması, yeniden değerlendirilmesi veya bertarafı noktasında bir ücretlendirme de içermektedir. Buna göre suyun vatandaşa iletilmesi sürecine dek katılan maliyetin kullanılan suya bölünmesi ile metreküp başına su maliyeti bulunmakta ve bunun da üzerine

² On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete, 28489, 6/12/2012.

bir kâr oranı eklenmektedir. Su ve kanalizasyon idarelerinin en önemli gelir kaynağı, su satışı ve kullanılan suların uzaklaştırılması karşılığında abonelerden tahsil ettiği ücretlerdir. Bu ücretlerin yasal dayanağı ise yukarıdaki hesaplama akabinde her yıl genel kurul tarafından onaylanan ücret tarifeleri olmaktadır. Tarifelerin tespiti noktasında anılan Kanun'da çok fazla detaya girilmemiş, gider ve kâr oranından bahsedilmekle beraber belli bir kâr oranı alınabileceği zikredilmiştir. Tarifelerin tespitinin ise idarelerin çıkaracağı yönetmelikle belirleneceği de hüküm altına alınmıştır. Ancak bu sarıhlikten uzak düzenleme sebebiyle her idarenin yönetmeliği de farklılaşmış, tip bir yönetmeliğin de olmaması sebebiyle her idarede anılan ücretin hesaplanma süreci ve mahiyeti ile abone grupları ve adları da oldukça farklılaşmıştır.

Bu çalışma kapsamında su ve kanalizasyon idareleri ile ilgili mer'î mevzuat incelemesi, ücret tarifeleri ile ilgili yargı kararları, Sayıştay Başkanlığı denetimleri neticesinde edinilen bulgular incelenmiş, 30 büyükşehir belediyesinde hizmet sunan su ve kanalizasyon idarelerinin ücret tarifeleri ve tarifeler yönetmelikleri mukayese edilmiştir. Çalışma özelinde yapılan literatür araştırmasında ise mezkûr konuda oldukça az sayıda akademik ve mesleki çalışmanın olduğu görülmüş olup bu husus da çalışmanın sınırlılığını oluşturmuştur. Bu çerçevede yukarıda yer verilen bilgi, belge ve bulgular muvacehesinde var olan sorunların giderilmesini sağlayıcı çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

1. SU VE KANALİZASYON İDARELERİNİN TARİFELER YÖNETMELİKLERİ

2560 sayılı Kanun'un çeşitli maddelerinde su ve kanalizasyon idarelerinin yönetmelik çıkarması gerektiği zikredilmektedir. İlk olarak anılan Kanun'un 12'nci maddesinde tezkiye amirlerinin yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Kanalizasyon şebekesine verilmesi sakıncalı maddeler ile içme suyu alınan havzaların korunması için gereken tedbirleri almak ve düzenlemeler yapmak maksadı ile yönetmelik çıkarılacağı 20'nci maddede yer almaktadır. Yine idarelerin alım, satım ve ihalelerde uygulanacak esas ve usullerin bir yönetmelik ile hüküm altına alınacağı da 22'nci maddede hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik ile düzenlenecek son hüküm ise tarifelerin tespiti ve tahsilat ile alakalı hususlar olup, anılan Kanun'un 23'üncü maddesinde *"Tarifelerin tespiti ile tahsilatla ilgili usul ve esaslar bir yönetmelik ile belirlenir"* hususunun düzenlendiği görülmektedir.

Tarifeler, sunulan hizmetler karşılığında alınacak ücretlerin yanı sıra abone olunmasına dair kaidelere, abone gruplarına, kaçak su kullanımı ile diğer hususlara dair detaylı bilgiler içermektedir. Hazırlanan yönetmelik taslaklarının yayımlanıp yürürlüğe konulabilmesi için öncelikle genel müdürlükçe hazırlanan taslağın incelenip genel kurula havalesi için yönetim kuruluna sunulması, akabinde de genel kurul tarafından onaylanması gerekmektedir. Burada onaylanan yönetmelik istişari görüş alınmak üzere 6085 sayılı Kanun'un 27'nci maddesi uyarınca Sayıştay Başkanlığına gönderilmektedir. Sayıştay tarafından uygun bulunan yönetmelik 3011 sayılı *"Resmî Gazete' de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun"* uyarınca yerel gazetelerde veya idarenin internet sayfasında yayınlanarak yürürlüğe konulmaktadır.

İdareler, tarifeler yönetmeliklerinin hazırlanması esnasında 2560 sayılı Kanun'un anılan maddeleri dışında 03/04/2012 tarih ve 28253 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren *"Belediye Su ve Kanalizasyon Hizmetlerinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik"* ile 24/01/2015 tarih ve 29246 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan *"Abonelik Sözleşmeleri Yönetmeliği"*ni de dikkate almaları gerekmektedir. Söz konusu düzenlemeler genel olarak işleyişe dair olup, ücret saptama noktasında ve abone gruplarının oluşturulması hususlarında hüküm içermemektedir. Başka bir deyişle tarife ve hizmet tarifeleri açısından belirli konulara değinen, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri dışında uygulamada standardizasyonu sağlayacak emredici bir hukuk normu bulunmamaktadır. Türkiye'de hizmet veren 30 adet su ve kanalizasyon idaresinin hükümlerini uyguladığı yönetmeliklerin hepsi birbirinden bağımsız ve farklı hükümler içermektedir. Yürürlükte olan yönetmelikler incelendiğinde yönetmeliklerin çok sayıda bölüm içerdiği, ilk bölümlerde teknik hususların tanımlandığı, sonraki bölümlerde de tarifelerin nasıl tespit edileceğinin tasnif edildiği, tarife çeşitlerinin ve abone türlerinin sayıldığı, abone gruplarının tasnif edildiği ve tasnif edilen bu abonelere uygulanacak tarife esaslarının yer aldığı, faturalarını zamanında ödemeyen aboneler ve kaçak su kullanımında bulunan abonelere uygulanacak yaptırımlar ile diğer hususlara yer verildiği görülmektedir.

Tüm su ve kanalizasyon idarelerinin tarifeler yönetmeliklerinin incelenmesi neticesinde, söz konusu yönetmeliklerin bir kısmının 17/2/2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *"Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"* hükümlerine uygun olarak hazırlanmadığı,

oldukça karmaşık, standardizasyondan ve eşgüdümünden uzak olduğu, süreç içerisinde önemli değişikliklere tabi tutuldukları, bazı yönetmeliklerin diğer idarelerin yönetmeliklerinden esinlenilerek hazırlandığı, bazılarının ise birçok idarenin yönetmeliğinin ilgili kısımları alınarak cem edildiğinin görüldüğü, dolayısıyla ülke genelinde aynı idarelerce sunulan ve aynı Kanun’a dayanan yönetmeliklerin olabildiğince farklılaştığı ve bu yönetmeliklerin de anlaşılabilir şekilde düzenlenmedikleri tespit edilmiştir (Rüzgaresen, 2012: 112).

2. ÜCRET TARİFESİ

Ücret tarifeleri, içme ve kullanma sularının temini ile kullanılan suların uzaklaştırılması hizmeti karşılığında abone türlerine göre belirlenen ücretlerdir. Tarifelerin oluşturulmasında üst norm 2560 sayılı Kanun’un 23’üncü maddesidir. Anılan maddede, *“su satışı, kanalizasyon tesisi bulunan yerlerdeki kullanılmış suların uzaklaştırılması, septik çukurların boşaltılması giderleri için ayrı tarifeler yapılacağı, tarifeler tespit edilirken yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve bir kâr oranının esas alınacağı”* hükmü yer almaktadır. Bu düzenlemeye göre ücret tarifesinin nasıl belirleneceği hususu genel olarak belirlenmiş bulunmaktadır. Ancak işletme gideri ve diğer kalemlerin mahiyeti hakkında yeterli bilgi yer almamaktadır. Bu husustaki belirsizlikleri idareler, genel olarak söz konusu maddeye istinaden düzenlenen tarifeler yönetmelikleri ile doldurulmaktadır.

Öte yandan 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 11’inci maddesinde *“Atık su altyapı sistemlerini kullanan ve/veya kullanacaklar, bağlantı sistemlerinin olup olmadığına bakılmaksızın (kirleten öder ilkesi), arıtma sistemlerinden sorumlu yönetimlerin yapacağı her türlü yatırım, işletme, bakım, onarım, ıslah ve temizleme harcamalarının tamamına kirlilik yükü ve atık su miktarı oranında katılmak zorundadırlar. Bu hizmetlerden yararlananlardan, belediye meclisince ve bu maddede sorumluluk verilen diğer idarelerce belirlenecek tarifeye göre atık su toplama, arıtma ve bertaraf ücreti alınır.”* hükmü bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemeye dayalı olarak yürürlüğe konulan *“Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”* de kullanılmış suların uzaklaştırılmasına, başka bir deyişle atık su ücretlerine dair hükümler içermektedir. Anılan Yönetmeliğin *“Atık su hizmetleri için ücretlendirme”* başlıklı 17’nci maddesinde; ücretlendirme yaparken

tam maliyet ve kirleten öder esaslarının kullanılacağı, ücret belirlenirken su sayaçlarından kaydedilen su miktarı, içme ve kullanma suyu kaynağı olarak yeraltı veya yüzey suyu kullanan ve şebekeye bağlı olmayan aboneler için atık su sayacı olan yerlerde ölçüm değeri, olmayan yerlerde ise idarece belirlenecek atık su miktarının esas alınacağı, atık su ücretinin en az 0,30 TL/m³ olacağı, ayrıca asgari atık su ücretinin yeterli olmaması durumunda tam maliyet esaslı tarifeye göre atık su ücreti belirlenebileceği, belirlenen metreküp temelindeki atık su ücreti, metreküp su ücretinin % 50'sini aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen Yönetmelikte maliyetlendirmenin de nasıl yapılacağı da açıklanmıştır. Yönetmeliğin *“Toplam sistem maliyeti”* başlıklı 13'üncü maddesinde toplam sistem maliyeti *“yatırımın finansal maliyeti, sistemin işletilmesi ve bakımı, sabit varlıkların amortisman maliyetleri, yönetim ve izleme giderleri, vergiler, kamulaştırma ve sistemin finansal sürdürülebilirliğini sağlayacak öz kaynak getirisinden oluşan tam maliyeti içerir”* şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca maliyet hesaplanırken atık su dışında, konuyla bağlantısı olmayan maliyetlerin hesaba alınmayacağı hususuna da yer verilmiştir.

Ücret tarifeleri ile sadece su ve atık suyun fiyatları belirlenmemekte, bunların dışında idarelerin vatandaşlara sunduğu diğer hizmetler de ücretlendirilmekte ve her yıl güncellenmektedir. Anılan türde hizmetlerin tahsiliyle alakalı yasal dayanak 2560 sayılı Kanun'un *“Gelirler”* başlıklı 13'üncü maddesinde, *“Şahıs, kurum ve kuruluşlar için yapılan özel hizmetlerden alınacak ücretlerle ortaklıklardan ve üretilen malların satışlarından elde edilecek gelirler”* olarak yer almaktadır. Söz konusu gelirler, idareler özelinde oldukça farklılaşmakla birlikte diğer gelirler ve cezalar şeklinde genel olarak; *vidanjör hizmet bedeli, kanal açma hizmet bedeli, kanalizasyon bağlantı ve parsel bacası temizleme ücreti, proje onay bedeli, su bağlantı ve şube yolu bedeli, tetkik ve keşif ücreti, sayaç sökme ve takma bedeli, tesisat kontrol ücreti, numune alma ve laboratuvar analiz ücreti, atık su analiz ücreti, kirlilik önlem payı ücreti, bağlantı kalite kontrol ruhsat ücreti, mühürleme ve mühür koparma cezası, su ve kanalizasyon durum belgesi, izinsiz şebeke hattına bağlantı cezası ve kaçak kullanım cezası* gibi adlarla tahsil edilmektedir (Alıcı, 2017a: 109).

Daha önce de değinildiği üzere su ve kanalizasyon idarelerinde ücret tarifeleri 2560 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesi ile bu maddeye dayalı olarak

yürürlüğe konulan yönetmeliğe göre belirlenmektedir. Her iki mevzuat uyarınca ücret tarifelerinin belirlenmesi sırasında önemli hatalar yapıldığı görülmektedir. Söz konusu hatalar, esasında 2560 sayılı Kanun'un sadece tarife konusunda değil yönetsel, mali ve teknik hususlarda güncelliğini yitirmesinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Başka bir deyişle 2004 yılında ve sonrasında büyükşehir belediyeleri ile belediyeler özelinde önemli reform hareketleri yapılarak bu idarelerin mevzuatları yeniden düzenlenirken 2560 sayılı Kanun'da bir değişikliğe gidilmemiş olması var olan sorunların sürekliliğine yol açmaktadır. Bu nedenle anılan Kanun'un güncelliğini yitirdiği açıktır. Bilhassa gündemde olan Su Kanunu'nun çıkarılması ile birlikte bu hususta da bir düzenlemeye gidilmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Bu genel değerlendirme bir kenara bırakılırsa, 2560 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesi uyarınca kimi idarelerin ücret tarifesinin belirlenmesi sırasında yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan, başka bir deyişle aktifleştirilmeyen yenileme, iyileştirme ve genişletme alt yapı masrafları ile bir kâr oranı dışında yer alan kimi maliyetleri de ücret tarifesinin hesaplanmasına dâhil ettikleri tespit edilmiştir. Başka bir deyişle kaçak ve kayıpların, harcamalara katılma paylarına konu edilmesi gereken giderlerin, yağmur sularının uzaklaştırılması gibi giderlerin de kimi zaman idarelerce toplam sistem maliyetine dâhil edildiği, kimi idarelerce de anılan maliyete konu edilmesi gereken bazı giderlerin bu hesaba katılmadan tarifelerin belirlendiği görülmüştür. Bütün bu hususlar Sayıştay Başkanlığı denetimleri neticesinde tanzim edilen raporlardan anlaşılmaktadır. Aşağıda bu hususa ayrıntılı bir şekilde değinilmiştir.

3. TARİFELER KONUSUNDA SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI'NIN TESPİTLERİ

Tarife tespiti konusunda yeknesaklığı sağlayacak bir rehber olmaması münasebetiyle idareler, ücretlerini tespit ederken farklı araç ve yöntemler kullanmaktadır. Bu farklılık idareleri kimi zaman hakkaniyet ilkesinden kimi zaman da hukuk devleti ilkesinden uzaklaştırmaktadır. Oluşan bu farklılıklar, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına idareleri denetleyen Sayıştay Başkanlığı denetçilerince eleştirisi konusu yapılmaktadır. Tarifeler özelinde, başka bir deyişle su ve atık su hizmetleri özelinde tahsil edilen ücretler konusunda Sayıştay Başkanlığınca tespit edilen çeşitli bulgular anılan konuda var olan farklılıkları teyit edecek mahiyettedir.

Sayıştay Başkanlığının İstanbul, Eskişehir, Gaziantep, Sakarya, Ordu, Muğla, Manisa ve Ankara Su ve Kanalizasyon İdareleri Genel Müdürlüklerinde yapmış olduğu denetimler neticesinde bulgu konusu yapılan tespitlerini incelediğimizde; 2560 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesi uyarınca belirlenmesi gereken tarifelerin tespitinde mevzuata aykırı olacak şekilde önemli aykırılıklara rastlandığı anlaşılmaktadır. Nitekim denetimlerde; *"su ve atık su tarife tespit ve hesabının mevzuata uygun yapılmaması"*, *"insani su hakkı adı altında ücretsiz su verilmesi"*, *"su ve atık su tarife tespit ve hesabının maliyetlere dayalı olarak yapılmaması"*, *"mandıralara indirimli konut tarifi üzerinden abonelik yapılması"*, *"Tarifeler Yönetmeliği'ne uygun düşmeyen aboneliklerin bulunması"*, *"su ve atık su tarife hesabına kaçak su kullanım maliyetinin dâhil edilmesi"*, *"idare tarafından içme ve kullanma suyu tarifelerinin maliyetinin altında belirlenmesi"*, *"su ve atık su tarife bedellerine ilişkin maliyet hesabının yapılmaması"* ve *"su ve atık su tarife hesabında hatalı uygulamaların yapılması"* gibi çok sayıda ve sürekli olarak tarife tespiti ve abone gruplarına dair bulgulara yer verildiği tespit edilmiştir (Sayıştay, 2017-2018-2019-2020-2021). Bu çerçevede her idarenin tarife tespitinde farklı yorumlar yaparak ve eşgüdümünden uzak teknikler uygulayarak riayet etmeleri gereken mevzuat hükümlerine tam anlamıyla uymadıkları anlaşılmaktadır (Kızılböğâ Özasan, 2020: 37-40; Alıcı, 2019: 58-59). Aynı mevzuata tabi olan ve aynı amaçla hizmetlerini ifa eden idarelerin olabildiğince farklı uygulamalarda bulunması gerek istatistiksel verilerde eşgüdümün bozulmasına gerekse de kamu uygulamalarının uyumlu bir bütün olarak yürütülmesine engel olmaktadır. Bu sebeple tek bir tip yönetmeliğin vesayet makamınca hazırlanarak yürürlüğe konulması ve var olan denetimler neticesinde tenkit konusu yapılan aykırılıkların bu düzenleme ile tereddüte mahal vermeksizin ortadan kaldırılmasında fayda olduğu değerlendirilmektedir.

4. SU KULLANIMI AMACINA GÖRE TASNİF EDİLEN ABONE GRUBU ADLARI

Türkiye'de hâlihazırda faaliyetlerine devam eden su ve kanalizasyon idarelerinin tarifeler yönetmelikleri ile ücret tarifeleri incelendiğinde su kullanım amacına göre tasnif edilen abone gruplarının adlarının olabildiğince farklılaştığı görülmektedir. Mevcut tarifelerin abone türleri bölümleri incelendiğinde bir uygulama birliği karşımıza çıkmamakta, kullanılan teknik terimlerin anlamlarının

aynı olmasına rağmen adlarının farklı olduğu görülmektedir. Türkiye’de en yaygın kullanılan abone grupları mesken/konut aboneleri, işyeri aboneleri, sanayi aboneleri, resmi daire aboneleri, park bahçe aboneleri, inşaat/şantiye aboneleri, kaynak suyu aboneleri, atık su aboneleri ve geçici abonelerdir. Bu grupelemelerin yanı sıra şehrin coğrafi konumu, sosyo-kültürel yapısı, ekonomik yapı ve abonelerin taleplerine göre münferit ve nadir abone gruplamaları da bulunmaktadır.

Tablo 1: Türkiye’de Yoğun Kullanılan Abone Grupları

ŞEHİR/ABONE GRUBU	Hamsu	Toplu Su Satışı	Kamu Yararına Faal. Gösteren	Besihane ve Hayvancılık	Bahçe ve Seralarda İnsani Tüketim	İbadethaneler/ Ziyarethaneler/ Resmi Kuran Kursları	Dernekler/ Vakıflar/ Siyasi Partiler
Adana		X		X		X	X
Ankara	X		X			X	
Antalya	X	X			X		X
Aydın	X	X		X			
Balıkesir	X			X	X		
Bursa		X		X		X	
Denizli			X	X	X		
Diyarbakır	X	X	X			X	
Erzurum	X		X				
Eskişehir							
Gaziantep	X	X		X	X		X
Hatay	X	X				X	X
İstanbul	X						X
İzmir	X	X		X		X	
Kahramanmaraş					X	X	
Kayseri		X					
Kocaeli							
Konya		X	X				X
Malatya		X	X	X	X	X	X
Manisa			X	X	X		
Mersin		X	X	X	X		
Muğla							
Ordu	X						X
Sakarya							X
Samsun	X						

Şanlıurfa		X			X		
Tekirdağ	X		X	X	X	X	
Trabzon	X	X	X				
Van	X						

Kaynak: Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Tarifeler Yönetmelikleri ile Ücret Tarifelerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yukarıda yer alan Tablo 1’de gösterilen abone grupları Türkiye’de en az dokuz, en fazla on beş idarede kullanılan abone gruplarıdır. Bu ortalama kullanımda dahi Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ESKİ), Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSU) ve Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (MUSKİ) tabloda yer alan abone gruplarından hiçbirine yönetmeliklerinde yer vermemiştir. Görüleceği üzere Türkiye’de su ve kanalizasyon idarelerinin abone gruplarını tespit etme ve uygulama noktasında oldukça farklılaştıkları görülmektedir. Nitekim kentlere dair verilerin elde edilmesinde, bu verilere dair politika belirleme konusunda yukarıda yer verilen farklılıkların sağlıklı bilgi temin etme ve buna dayalı karar verme noktasında sakıncalara yol açabileceği değerlendirilmektedir. Kentlerde mesken sayıları, içme suyu abone sayılarına göre, ticarethane sayılarının da işyeri aboneliklerine göre belirlenebileceği, bu çerçevede karar verici mekanizmalara sağlıklı bilgi temin edebilmek için kentler özelinde su abone gruplarının tek tipleştirilmesinin önem taşıdığı değerlendirilmektedir.

Yukarıda belli sayıda kullanılan abone gruplarının dışında birkaç idarenin kullandığı abone grupları da mevcuttur. Söz konusu abone gruplarının idareler özelinde kullanım sayılarına göre şu şekilde tasnif edebilmek mümkündür.

Tablo 2: Türkiye’de Belirli Sayıda Kullanılan Abone Grupları

Abone grubu	Su ve Kanalizasyon İdarelerince Kullanım Sayısı
Hayrat Çeşme Aboneliği	8
Muhtarlık Aboneliği	8
Geri Dönüşüm Aboneleri	7
Umumi Yerlere Ait Aboneler	7
Organize Sanayi Bölge / Serbest Bölge Aboneliği	5

Site / Apartman / Ortak Kullanım Aboneliği	5
Öğrenci Yurtları	4
Resmi veya Özel Hastane Aboneliği	3
Kültürel Varlık Aboneliği	3
Spor Kulüpleri Aboneliği	3
Elçilik Aboneliği	2
Özel Park Bahçe Aboneliği	2
Aşevi Aboneliği	2
Çevre Sulama Aboneliği	2

Kaynak: Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Tarifeler Yönetmelikleri ile Ücret Tarifelerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yukarıda yer alan Tablo 2’de en az iki idare tarafından kullanılan abone grupları gösterilmiştir. Bu tasniflerin dışında idareler, görülen gereksinim üzerine sadece kendilerine has abone grubu tanımlaması da yapmaktadır. Üniversite öğrenciliği aboneliği, otel/motel pansiyon aboneliği ve mezarlık özel kullanım aboneliği sadece Antalya Su ve Atıksu İdaresi Genel Müdürlüğü (ASAT) tarafından, gemi aboneliği ve takipli abonelik yalnız Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (BASKİ) tarafından, tanker aboneliği Denizli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (DESKİ), köy toplu su satışı aboneliği Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (GASKİ), kuyu suyu aboneliği Trabzon Su ve İçmesuyu İdaresi Genel Müdürlüğü (TİSKİ) tarafından kullanılmaktadır. Anlaşılabileceği üzere idarelerce abone grupları oluşturma noktasında bir serbesti olduğu, bu nedenle farklı abone gruplarının belirlenebildiği, bunların ücret tarifesine istinaden su sarfiyat bedellerinin de farklılaştığı, dolayısıyla aynı amaçla kullanılan bir yerde farklı ücretlerin uygulanabildiği görülmektedir. Bu durum da nazara alındığında 4736 sayılı Kanun³ ile diğer mer’i mevzuat uyarınca aynı kullanım türü ve gerçek/tüzel kişilere farklı ücretlerin tatbik edilmesine bağlı olarak mevzuat aykırılıklarına mahal verilebileceği değerlendirilmektedir. Nitekim üniversite öğrenciliği abonesi de bir mesken aboneliği olup, mesken aboneliği ücreti dışında söz konusu aboneliğe farklı bir ücretin belirlenmesi gerek idare gerekse de kullanıcılar özelinde mevzuat anlamında aykırılığa yol açacaktır. Bu sebeple vesayet makamınca var olan mevzuat aykırılıklarını da giderecek

³ Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 24645, 19/1/2002.

mahiyette bir Tarifeler Tip Yönetmeliği ve abone gruplarının belirlenmesi yerinde olacaktır.

Uygulamada olan abone türlerine bakıldığında Türkiye’de 30 adet su ve kanalizasyon idaresinin, herhangi birinin diğeriyle özdeş abone grupları bulunmamaktadır. Tüm abone türlerini incelediğimizde 40 civarında abone türü hâlihazırda kullanılmaktadır. Tür bakımından bu kadar farklılık olması ulusal çapta istatistiki bilgi edinilmesi noktasında aksaklığa yol açacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca abonelerin kullanım amaçları farklı olacak şekilde abonelik teşkil edilmesi su kaynakların muhafazası ve sürdürülebilirlik açısından da risk teşkil etmektedir. Suyun öneminin günden güne arttığı günümüz şartlarında kaynakların korunması için lüzum bulunan tedbirlerin alınması da gerekmektedir.

Bu çerçevede bahsi geçen yönetmeliklerin tek tipleştirilmesinin yanı sıra abone gruplarının oluşturulmasında her bir abone türünün içeriğinin de idareleri şüpheyi bırakmayacak şekilde ve yol gösterici mahiyette bir düzenlemeyle giderilmesi gerekmektedir.

5. SU VE KANALİZASYON İDARELERİNİN TARİFELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Su ve kanalizasyon idareleri abone gruplarını tasnif ederken farklı uygulamalara gittikleri gibi, su ve atık suyu kullananlara ücret tahakkuk ettirirken farklı yöntem ve hesaplamalar kullandığı gözlemlenmektedir. Konu ile alakalı uygulamalar incelendiğinde, Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (SASKİ) tarafından hizmet verilen ilçeler üç gruba ayrılmış ve mesken, işyeri şantiye, kamu ve sosyal yardım aboneleri oluşturularak bu üç grup için fiyatlandırmalar ayrıştırılmıştır. Ayrıca söz konusu idare tarafından suyun m³ fiyatı kullanıma göre değişken olarak belirlenmiştir. Su kullanımı arttıkça m³ fiyatını değiştirmeyen bir diğer idare ise Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüdür. İdare; konut, iş yeri, sanayi, şantiye ve geçici aboneler için merkez üç ilçede farklı, diğer ilçelerde farklı fiyat uygulamasına gitmiştir. Ayrıca 6360 sayılı Kanun ile belde iken mahalle olan ve köy tüzel kişiliğini kaybeden yer aboneleri için ilçe ayrımı olmaksızın tek fiyat uygulandığı da tespit edilmiştir.

Suyun m³ kullanımı arttıkça su fiyatı değişmeyen idarelerin fiyatlandırma tekniklerinin yanı sıra kimi idareler suyun m³ kullanımı arttıkça fiyatı da

artırabilmektedir. Tekirdağ Su ve Kanalizasyon İdaresi (TESKİ); konut, işyeri, inşaat, şantiye ve sanayi abonelerinin 10 m³'e kadar olan kullanımları için en düşük fiyat aralığını belirlemiş, 11-20 m³ su kullananları farklı fiyatlandırmakta, 21-41 m³ kullananlar ve 41 m³ üzeri su kullananları farklı fiyatlardan faturalandırmaktadır. Sayılan abone grubu dışında kalan aboneler ise m³ kullanımından bağımsız tek fiyat üzerinden tahakkuk hesabı yapılmaktadır. Su kullanımına bağlı olarak farklı fiyat uygulayan bir diğer idare İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi (İZSU) Genel Müdürlüğüdür. İdare; konut, 6360 sayılı Kanun ile belde iken mahalle olan ve köy tüzel kişiliğini kaybeden yer aboneleri ile şehit ve gazi aboneleri, engelli aboneler ile konut kuyu suyu abonelerinin 13 m³'e kadar olan su kullanımları için en düşük fiyatlandırmayı yapmıştır. 14 ile 20 m³ arası su kullananları daha yüksek fiyattan, 21 m³ üstünde su kullananları ise daha yüksek fiyattan faturalandırmaktadır.

İdareler açısından suyun birim maliyeti her idare için farklı; ancak maliyet kalemleri aynı iken idareler satışlarında kullandıkları fiyatlama yöntemleriyle maliyetin üstünde veya altında bir gelir elde etme yoluna gitmektedirler. Kademeli su satışı, suyun korunması ve uygulama birliği açısından önem arz etmektedir. “Yükselen blok tarife” adıyla da nitelendirilen bu uygulamada abonenin tüketimi arttıkça daha fazla ödeme yapmaktadır (Armut, 2019: 406). Nitekim Dünya’da ve Türkiye’de suyun artan önemiyle beraber su kaynakları üzerindeki baskı da artmıştır. Bu sebeple devlet, suyun kullanımı konusunda stratejik planlar yapmak ve verimli kullanmak maksadıyla 4/10/2021 tarihinde Birinci Su Şurası Toplantısı’nı tertip etmiştir. Bu toplantının sonuç bildirgesinde *“Belediyelerce içme suyu sistemlerinde %35 seviyesinde olan su kaybı oranı %25 seviyesinin altına indirilecek. Bunun yanında sürdürülebilir su hizmetleri sağlanabilmesi amacıyla 2023 yılından itibaren tam maliyet esaslı su ve atık su fiyatlandırması ile ilgili çalışmalara başlanarak suyun tasarruflu kullanımını hedefleyen kademeli tarifeler ile düşük gelirli hane gruplarını gözetken sosyal ve adil su tarifeleri uygulanacaktır”* maddesi eklenmiştir (1. Su Şurası Sonuç Bildirgesi, 2021).

Anılan toplantıda, alınan kararların uygulamaya geçirilebilmesi için 2023 yılına kadar gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılacağı belirtilmiştir. Alınan bu kararların uygulamaya geçmesi durumunda idareler su satışında serbestiyi kaybedip, tüm idareler artan oranlı tarife hesaplama tekniğine geçmesi gerekecektir. Kaldı ki hâlihazırda Türkiye’de kademeli tarife uygulayan idareler mevcuttur. Çıkarılacak düzenlemeler ile kademe aralıkları ve fiyat oranlarının

sabitlenmesi halinde uygulamada yer alan farklılıkların ortadan kaldırılacağı değerlendirilmektedir.

Yukarıda zikredilen kararlar doğrultusunu ilk somut adım, 16/12/2021 tarihinde uygulamaya koyulmuştur. Düşük gelirli hane gruplarını gözetmek amacıyla 16 Aralık 2021 tarihli ve 31691 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 4920 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına eklenen madde ile su idareleri, yetkili organların aldığı karar ile hane başı aylık toplam kullanımın beşte birini aşmayacak şekilde üst sınır koyarak, insani su hakkı kapsamında ücretsiz veya indirimli su kullanımı tarifesi belirleyebilecekleri hüküm altına alınmıştır. İdarelerin bu uygulamaya geçmesi halinde bedelsiz su tüketimini artırmakla beraber idarelerin maliyet karşılığında abonelere ulaştırdıkları suyun bedelsiz olarak verilmesi büyük ölçüde öz kaynaklarıyla bütçe dengesini sağlayan idarelerin bütçe eşitliğini olumsuz yönde etkileyecektir. Köyden mahalleye dönen yerleşim yerlerinde suyun hâlihazırda bir hayli ucuz iken bir de üzerine bahsedilen uygulamanın gelmesi anılan yerlerde suyun kontrolsüz kullanımına neden olacaktır. Bahsedilen nedenlerden dolayı bütçe açığı veren idareler yatırım bütçelerini küçültme ya da zaruri yatırımları yapmama yoluna gitmek zorunda kalabilecekleri değerlendirilmektedir (Alıcı, 2017b: 911-912). Öte yandan mezkûr karar incelendiğinde her ne kadar düşük gelirli meskenlerin gözetilmesi yönünde bir karar olduğu düşünülse de anılan uygulamanın ayırım yapılmaksızın bütün mesken abonelerine yönelik bir uygulama olması da dikkat çekmektedir.

Su hakkı, hâlihazırda uluslararası sözleşmelerde dahi kendine tam anlamıyla yer bulamamıştır. Güncel metinlerde su hakkı, kullanımı yerine sürdürülebilir büyümenin devamı için, rasyonel kullanımın öne çıkarıldığı görülmektedir. Konu özelinde Türkiye’nin taraf olduğu Paris Anlaşması 07/10/2021 tarihinde yürürlüğe girmiştir, anlaşmanın metni incelendiğinde, sürdürülebilir kalkınmanın esas amaç olduğu bununla beraber iklim krizinin etkilerinin azaltılmasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Esas olarak anlaşmanın bahsedilen bölümünü değerlendirdiğimizde birbiriyle uyumsuz gayeler barındırdığı görülmektedir. Anılan sözleşmenin herhangi bir yerinde su lafzı ve benzeri ifadelerin yer almaması ise bir başka çelişkidir (Alıcı, 2022 :296). Görüleceği gibi su hakkı uluslararası metinlerde bile değinilmekten kaçınılan bir konu iken, Türkiye’de bu hak sadece dar gelirli vatandaşları kapsamaktan öte bütün mesken aboneleri, başka bir

deyişle insani tüketim amacıyla su kullanan hanelere ait aboneleri kapsayacak şekilde Cumhurbaşkanlığı Kararı ile uygulanmaya konulmuştur.

Yukarıda zikredilen uygulama, belirli bir kademeye/tüketime kadar bu hakkı tanımakta olup, kademeli su tarifi esasında gerektiği kadar su kullanmayı teşvik eden; ancak ihtiyaçtan fazla su kullanımı halinde de suyun ücretini artıran bir uygulamadır. Daha önce de değinildiği gibi insani tüketim maksadıyla gereksinimi karşılamak için makul bir ücretle su hizmeti sunmayı hedeflemekle birlikte gereğinden fazla da su kullanılmasını da önleme gayesi güden bir uygulamadır.

Görüleceği üzere su ve kanalizasyon idarelerinin ücret tarifi belirleme noktasında oldukça farklı uygulamalara gittikleri, gerek toplam sistem maliyeti özelinde farklı kalemleri ve maliyetleri dikkate aldıkları, üst normdan yoksun olarak kademeli su satışı ile serbestçe tüketim aralığı belirledikleri, dolayısıyla da tüm bu uygulamalar özelinde idarelerin mevzuat ve uygulamalarının farklılaştığı görülmektedir.

6. TARİFELER YÖNETMELİKLERİ VE ÜCRET TARİFELERİNDE STANDARDİZASYON

İdarelerin tarifelerinin incelenmesi sonucunda görüleceği üzere su ve kanalizasyon idarelerinin abone gruplandırmaları ile ücret tarifelerinin belirlenmesi noktasında yeknesaklık bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu durum ülke genelinde sağlıklı ve doğru bilgi edinilmesini de engellemektedir. Öte yandan idareler sürekli olarak tarifeler yönetmeliklerinde değişikliklere gitmekte, abone gruplarını değiştirerek yeni abone grupları da ihdas ederek uygulamayı daha karmaşık hale getirebilmektedirler. Bu da idari istikrar ilkesine aykırılık teşkil ederek uygulama hatalarına da yol açabilmektedir. Bu farklılıkların merkezi hükümet vasıtasıyla yol gösterici veya emredici bir mevzuatla giderilmesi gerekliliği ortaya çıkmakta olup, hazırlanacak bir tip yönetmelik çerçevesinde vesayet makamınca anılan yönetmeliklere uygun görüş verilmesi bu aşamada yeterli olacaktır. Bu hususta yapılan tek çalışma Türkiye Belediyeler Birliği tarafından gerçekleştirilmiş olup, Birlik tarafından tüm idarelerin kendine uyarlayabileceği şekilde bir tip tarifeler ve abone hizmetleri yönetmeliği taslağı hazırlanarak yayımlanmıştır. Ancak söz konusu taslağın tatbik edilmesi noktasında bağlayıcı bir karar olmaması nedeniyle anılan çalışmadan yeterince istifade edilmediği de görülmüştür.

İdarelerin tarifeler yönetmelikleri ile abone grupları ve ücret tarifeleri özelinde yapılacak çalışmada yer alacak ilk husus, ücret tarifeleri hazırlanırken izlenecek teknik yolun belirlenmesidir. Su, atık su ve hizmetlerin maliyetlendirilmesinde hangi ilke ve esaslara riayet edileceği ve hangi gider kalemlerinin kullanılacağı idarelerin inisiyatifine bırakılmayacak şekilde net olarak düzenlenmesi önem arz etmektedir. Hâlihazırda sadece atık suyun maliyetlendirilmesinde detaylı bir mevzuat hükmü bulunmaktadır. Belirlenecek teknikte su tüketim hesabının nasıl yapılacağı, hangi bütçe kalemlerinin ve vergilerin dâhil edileceğinin belirtilmesi büyük bir belirsizliği ortadan kaldıracacağı gibi Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılan eleştirilere de çözüm getirmiş olacaktır.

Öte yandan kentlerin coğrafi yapıları ile su kaynakları da kayda değer bir mahiyette farklılık arz etmektedir. Anılan kriterler de dikkate alındığında suyun maliyetlendirilmesi noktasında kentler arasında önemli derecede maliyet farklılıklarının bulunduğu da açıktır. Bu noktada maliyete konu edilecek olan kalemlerin sarih bir şekilde belirlenmesi bu aşamada yeterli olacaktır. Diğer taraftan bu şekilde belirlenecek olan üst norma göre kentin kendine has koşullarına göre suyun maliyetlendirilmesinin daha rasyonel olacağı da açıktır.

İdareler arasında uyumun olmadığı en önemli hususlardan biri de abone gruplarının adlandırılmasıdır. Aynı abone grubunu tanımlamak için farklı terimler kullanıldığı gibi, aynı terimler başka idarede başka tanımlamalar için de kullanılabilmektedir. Bundan dolayı tanımlamaların detaylı ve net olması, abone gruplarının sınıflandırılması, yapılan sınıflandırmanın içinden idarelere seçme imkânı getirilmesi dağınık olan bu tanımlamalara düzen getirilmesi açısından önem taşıdığı değerlendirilmektedir. Bu konuda kamuda çeşitli alanlarda kullanılan bölgeye göre abone seçimi veya şehrin nüfusuna göre abone tanımlaması yapılması belirli bir standardın oluşmasına yardımcı olacaktır.

Bu çerçevede gerek yönetmeliklerin tek tipleştirilmesi gerek ücret tarifelerinin hesaplanmasında ortak bir metodun belirlenmesi gerekse de abone adlarının kullanılmasında bir standardın sağlanması önem taşımaktadır. Bu hususa yerel yönetimlerde personel kadroları ile teşkilat yapıları ve adları özelinde yapılan bir düzenleme örnek teşkil etmektedir. 22/2/2007 tarih ve 26442 sayılı Resmî Gazete’de “*Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik*” yayımlanmıştır. Bu düzenleme

ile belediye ve bağlı kuruluşların nüfus ve diğer kıstaslara göre sınıflandırılması sağlanmış, personel sayıları belirlenerek birim adlarının standartlaştırılması yoluna gidilmiştir. Yönetmeliğin ekinde belediye ve bağlı kuruluşları uhdesinde kurulacak olan daire başkanlıkları ve müdürlükler için kullanılacak olan adların dahi belirlendiği, böylece ülke genelinde yeknesak bir uygulamaya geçildiği görülmektedir. Bu örnek uygulamadan da hareketle “*Su ve Kanalizasyon İdareleri Tarifeler Yönetmeliği*” şeklinde genel bir mevzuatın hazırlanması ve ekinde de tarifelerin tespit esasları hakkında tereddüte mahal vermeyecek şekilde ücret tarifelerinin belirlenmesi ve örneklerine yer verilmesi ile abone grupları için seçilebilecek adların bu düzenlemede yer alması bu aşamaya dek değinilen sorunların giderilmesini sağlayacaktır. Nitekim bu yöndeki bir düzenlemede kentlerin kendine has özelliklerinin de göz ardı edilmemesi gerekmekte olup gerek abone gruplarının belirlenmesinde gerekse de suyun ücretlendirilmesinde esas alınacak ana maliyet kalemleri dışında ilgili idarelere gereksinimlerini karşılayacak derecede takdir yetkisinin de verilmesi yararlı olacaktır.

Öte yandan, bu yönde bir düzenleme öncesinde su ve kanalizasyon idareleri kapsamında vesayet makamlarınca bir çalıştay yapılarak sorunların tespit edilmesi, var olan gereksinimlerin belirlenmesi, bu ihtiyaçların mevzuat ortamına aktarılması ve hâlihazırdaki iyi uygulamaların bu dönüşümde değerlendirilmesinin de yararlı olacağı öngörülmektedir.

SONUÇ

Mahalli müşterek mahiyette bir hizmet olan ve yaşam hakkının da vazgeçilmez bir unsuru olarak görülen su hizmetinin, zaman içerisinde nüfus artışı, kentleşme gibi sebeplerle özel ihtisas gerektiren idarelerce sunulması gerekmiştir. Türkiye özelinde de İstanbul ve Ankara Sular İdaresi Cumhuriyetin ilk yıllarında teşekkül ettirilmiş, akabinde de 1981 yılında İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 2560 sayılı Kanun ile görev, yetki ve sorumlulukları belirlenen bu idarenin zamanla diğer büyükşehir belediyelerinde de bir model olarak uygulanması hususu kabul edilmiştir. Büyükşehir yönetim modellerinde yaşanan değişikliklerden etkilenen Su ve Kanalizasyon İdareleri 2014 yılı itibarıyla 30 büyükşehirde mevcut hale getirilmiş, ayrıca il mülki sınırı kapsamında da hizmet sunması kararlaştırılmıştır. Ancak bu önemli değişikliklere rağmen 1981 yılında yürürlüğe konulan mevzuatta bir değişikliğe gidilmemiştir.

Giderlerini büyük oranda öz gelirleri ile finanse eden bu idarelerin hizmetleri karşılığında ücret alması da 2560 sayılı Kanun'da yer almakta olup, bu hususun bir yönetmelikle düzenleneceği de hüküm altına alınmıştır. İçme suyunun temini ve kullanılmış suların uzaklaştırılması karşılığında abonelerden ve hizmetlerden yararlananlardan aldıkları ücretler, her yıl idarelerce tam maliyet esasına göre hesaplanarak tahsil edilmektedir. 2560 sayılı Kanun'un "Tarife tespit esasları" başlıklı 23 üncü maddesinde, tarifelerin tespitinin nasıl yapılacağı ve tahsilatla ilgili hususların idarelerce çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği hüküm altına alınmış, ayrıca tarifelerin nasıl hesaplanacağı noktasında su satışı, kanalizasyon tesisi bulunan yerlerdeki kullanılmış suların uzaklaştırılması, septik çukurların boşaltılması giderleri için ayrı tarifeler eliyle yapılacağı ve yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan yenileme, ıslah ve tevsi masraflar ve bir kâr oranı esas alınarak tarife tespiti yapılacağı madde metninde düzenlenmiştir.

Yönlendirici mevzuat düzenlemelerinin neredeyse yok denecek ölçüde az olması ve 2560 sayılı Kanun'un yürürlüğe konulduğu tarihten bu yana güncellenmemesi sebebiyle idareler tarife tespitinde farklı yöntemler kullanmakta, aynı gider kalemleri ve benzer işi yapan idarelerin farklı birim maliyet hesabı yapmasına sebebiyet vermektedir. Anılan farklılıklar idarenin maliyetinin üzerinde bir fiyatlamaya neden olacağı gibi maliyetin altında da bir fiyat tespitine sebebiyet verebilmektedir. Öte yandan yönetmeliklerin farklılaşmasına bağlı olarak her idarede kullanılan abone grupları/adları da farklılaşmaktadır. Tüm bu aksaklıklar hizmet sunumunda yeknesaklığa engel olmasının yanı sıra sunulan hizmetlerden yararlanan aboneler nezdinde de şeffaflıktan ve hesap verilebilirlikten uzak bir görünüm sergilemektedir. Ayrıca anılan idarelerin ücret tarifelerini belirlemeleri ve tarifeler yönetmeliklerini yürürlüğe koymaları noktasında mevzuat ile örtüşmeyen önemli bulgular Sayıştay Başkanlığı denetimleri sırasında tespit edilmektedir. Ancak bu tespitlere rağmen hâlihazırda 2560 sayılı Kanun'dan kaynaklanan belirsizliklerin giderilmesi anlamında yasal bir değişiklik olmadığı gibi bu hususları açıklığa kavuşturacak mahiyette bir tip yönetmelik veya genelge de çıkarılmamıştır.

Bu tespit, bilgi ve bulgulardan hareketle halihazırda;

-2560 sayılı Kanun'un ve buna dayalı olarak çıkarılan yönetmeliklerin gereksinimleri karşılamaktan uzak olduğu,

-1981 yılında yürürlüğe konulan Kanun'un tarifelere dair 23 üncü maddesinin en son 1986 yılında bir değişikliğe uğradığı, söz konusu yıldan bu güne dek bir değişikliğe gidilmemesi ve genel bir yönetmelik çıkarılmasından ziyade her idarenin ayrı ayrı yönetmelik çıkarmasına cevaz verilmesi sebebiyle uygulama birliğinin bozulduğu,

-Uygulama birliğinin bozulmasına bağlı olarak da ücret tarifesinin belirlenmesinde farklılıklara yol açıldığı ve abone gruplarının da olabildiğince ayrıştığı,

-Anılan hususların sürekli olarak Sayıştay Başkanlığı denetimleri neticesinde yinelandığı, anlaşılmıştır.

Çalışma kapsamında tespit edilen bu ve benzeri aykırılıkların giderilerek yeknesak bir uygulamaya geçilmesi için su ve kanalizasyon idarelerinin tamamının gereksinimlerini karşılayacak mahiyette tek bir genel tarifeler yönetmeliğinin bir çalıştay suretiyle hazırlanarak yürürlüğe konulmasının gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu hususta anılan farklılıkları giderici yönetmeliğin abone gruplarını ve ücret tarifesinin belirlenmesi noktasında açık bir düzenlemeyi içermesi halinde gereksinimi karşılayacağı, bu yöndeki düzenlemenin vesayet makamınca yürürlüğe konulmasını halinde yeknesaklığın da sağlanacağı öngörülmektedir. Öte yandan ücret tarifi ve abone grupları dışında diğer hususlarda da gereksinimleri karşılamaktan uzak olan 2560 sayılı Kanun'un da yine bir çalıştay neticesinde tespit edilen gereksinimler çerçevesinde yeniden düzenlenmesi de yerinde olacaktır. Nitekim bu çalıştay sırasında kentlerin kendilerine has özellikleri ve gereksinimleri de açık bir şekilde anlaşılacak olup yürürlüğe konulması gereken üst normun genel kaide ile usul ve esasları belirlemesinin yanı sıra idarelere kendi gereksinimlerini giderecek derecede bir takdir yetkisi bırakması gerektiği de değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

2014/6072 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Resmi Gazete, 28958, 31/03/2014.

2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, *Resmi Gazete*, 17523, 23/11/1981.

2872 sayılı Çevre Kanunu, Resmi Gazete, 18132, 11/8/1983.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 24645, 19/1/2002.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete, 28489, 6/12/2012.

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, Resmi Gazete, 27790, 19/12/2010.

Abonelik Sözleşmeleri Yönetmeliği, Resmi Gazete, 29246, 24/01/2015.

Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Abone Hizmetleri ve Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2021, <https://www.adana-aski.gov.tr/web/mevzuat.aspx>

Alıcı, O. V. (2017a). Türkiye'de Özel Amaçlı Metropoliten Kuruluşlar, Orion Kitapevi, Ankara

Alıcı, O. V. (2017b). *Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden İl Mülki Sınırı Kapsamında Hizmet Sunumunun Değerlendirilmesi: Meski Örneği*, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt 10, Sayı 52, 905-914.

Alıcı, O. V. (2019). *Belediyelerde ve Bağlı İdarelerde Harcamalara Katılma Paylarının Hesaplanmasına Dair Bir Değerlendirme*, Türk İdare Dergisi, Cilt 0, Sayı 489, 43-66.

Alıcı, O. V. (2022). Kentli Hakları. R. K. Özaslan (Ed.), Su Hakkının Hukuki ve Yönetmelik Boyutları (ss. 287-324). Ankara: Adalet Yayınevi.

Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2021, <https://www.aski.gov.tr/TR/ICERIK/Mevzuat-Yonetmelik/22>

Antalya Su ve Atıksu İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2021, <https://www.asat.gov.tr/tr/kurumsal/mevzuat-11.html>

Armut, S. (2019). *Kentsel Su Yönetimi Ve Suyun Fiyatlandırılması: Merzifon İlçesi Örneği*, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 11 (29), 404-420.

Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, Resmî Gazete, 27742, 27/10/2010.

Aydın Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2021, <http://www.aydinaski.gov.tr/Home/PageDetail/3114>

Belediye Su ve Kanalizasyon Hizmetlerinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, Resmî Gazete, 28253, 03/04/2012.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik, Resmi Gazete, 26442, 22/2/2007.

Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 21 Mayıs 2021, <https://www.buski.gov.tr/Icerik/IcerikDetay?url=kanun-ve-yonetmelikler>

Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 21 Mayıs 2021, <https://balsu.gov.tr/kaynak/mevzuat/m17122020.170134.pdf>

Denizli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 21 Mayıs 2021, <https://www.deski.gov.tr/kurumsal-mevzuat>

Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 22 Mayıs 2021, <https://diski.gov.tr/mevzuat/>

Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 23 Mayıs 2021, <http://www.eski.gov.tr/yonetmelikler>

Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 24 Mayıs 2021, <https://www.eskisehir-eski.gov.tr/kurumsal.php?sayfa=Yonetmelikler>

Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 24 Mayıs 2021, <https://gaski.gov.tr/kurumsal/mevzuatlar/>

Hatay Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 24 Mayıs 2021, <https://www.hatsu.gov.tr/index.php?sayfa=yonetmelikler>

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Abone Hizmetleri ve Tarife Uygulama Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 25 Mayıs 2021, <https://www.iski.istanbul/web/tr-TR/kurumsal/mevzuat-ve-yonetmelikler1>

İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 26 Mayıs 2021, <https://www.izsu.gov.tr/tr/tarifeleryonetmeliği/54/122>

Kahramanmaraş Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 26 Mayıs 2021, <https://www.maraskaski.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=123>

Kayseri Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 26 Mayıs 2021, <https://www.kaski.gov.tr/Cdn/tarifeler-yonetmeliği1.pdf>

Kızılboğa Özaslan, R. (2020). *Şehirlerde Su ve Atıksu Hizmetlerinin Yönetimi*. A. Esen ve O.V. Alıcı (Ed.), Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Mali Yönetimi (ss. 25-58). Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayını.

Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 27 Mayıs 2021, <https://www.isu.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=123>

Konya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 27 Mayıs 2021, <https://www.koski.gov.tr/sayfa/yonetmelikler>

Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 28 Mayıs 2021, <https://www.maski.gov.tr/yonetmelikler.asp>

Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 28 Mayıs 2021, <https://www.manisasu.gov.tr/Resources/Documents/Mevzuat/955d772a-fc34-42ef-af7b-da25bc49b648Y.pdf>

Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 29 Mayıs 2021, <https://www.meski.gov.tr/pages/MevzuatBelge.xhtml?mevzuatBelgeId=34>

Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, 26083, 17/2/2006.

Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 29 Mayıs 2021, <https://www.muski.gov.tr/mevzuat>

Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 30 Mayıs 2021, <https://www.oski.gov.tr/media/gallery/5ee82e18-9376-4d2b-87b9-cc23bf2be74c.pdf>

Rüzgaresen, C. (2012). *Su ve Kanalizasyon Hizmetleri İçin Alınan Harcamalara Katılım Payları ve Bu Paylar Nedeniyle Tüketici Mahkemelerinde Açılan Davalar*, Ankara Barosu Dergisi, 2012 (3), 89-122.

Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 2 Haziran 2021, <https://www.sakarya-saski.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=97>

Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 2 Haziran 2021, <https://www.saski.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=456>

Sayıştay Başkanlığı, 2017-2021 Yılları İstanbul, Eskişehir, Gaziantep, Sakarya, Ordu, Muğla, Manisa ve Ankara Su ve Kanalizasyon İdareleri Genel Müdürlükleri Denetim Raporları, Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2022, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/31-belediyeler---bagli-idareler>

Şanlıurfa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 3 Haziran 2021, <https://www.suski.gov.tr/kategori/43/0/mevzuat>

Tarım ve Orman Bakanlığı (2021). 1. Su Şurası Sonuç Bildirgesi, Erişim Tarihi: 02/03/2022, https://cdniys.tarimorman.gov.tr/api/File/GetFile/467/Sayfa/1497/1861/DosyaGaleri/i_su_surasi_sonuc_bildirgesi.pdf,

Tekirdağ Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 3 Haziran 2021, <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Kurum/31616290>



Trabzon Su ve İçmesuyu İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 4 Haziran 2021, <https://www.tiski.gov.tr/icerik/detay.aspx?id=123>

Van Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği, Erişim Tarihi: 5 Haziran 2021, <https://www.vaski.gov.tr/k-detay.aspx?m-detay=140>



Araştırma Makalesi / Research Article

ÖZEL SAĞLIK KURULUŞLARINA UYGULANAN İDARI YAPTIRIMLARDA SORUŞTURMA VE CEZA ZAMAN AŞIMI

B. İzzet TAŞÇI*

Öz

5326 sayılı Kabahatler Kanunu, zaman aşımı süresi yönünden içerdiği genel hükümler ile idari yaptırım türleri bakımından, kapsamını dar tutmuştur. Sağlık Bakanlığı'nın özel sağlık kuruluşlarına uyguladığı idari yaptırımlar kapsamında, "idari para cezası" Kabahatler Kanunu'nda ismen zikredildiği ve soruşturma zaman aşımı süresi ile yerine getirme zaman aşımı sürelerine de söz konusu kanunda açıkça yer verildiği için, "idari para cezaları" yönünden soruşturma ve yerine getirme zaman aşımı süreleri kapsamında herhangi bir problem bulunmamaktadır. Ancak, Sağlık Bakanlığı'nın özel sağlık kuruluşlarına uyguladığı "diğer idari yaptırımlar" açısından, soruşturma zaman aşımı ve ceza zaman aşımı süreleri yönünden ortada çözülmesi gereken bir problem bulunmaktadır. Zira, Sağlık Bakanlığı'na özel sağlık kuruluşlarına idari yaptırım uygulama yetkisi veren kanunlarda, Kabahatler Kanunu'nda ismen geçmeyen faaliyet durdurma/kapatma gibi idari yaptırımlar için özel zaman aşımı süreleri belirlenmemiştir.

Bu çalışmamızın temel amacı, özel sağlık kuruluşlarına uygulanan idari yaptırımların soruşturma ve ceza zaman aşımı sürelerinin ne olduğu hususlarına meri mevzuat çerçevesinde cevap aramaktır. Çalışmamızda; literatür taraması yapılmış, mevcut mahkeme kararları incelenmiş ve Sağlık Bakanlığı birimlerinin özel sağlık kuruluşlarına sıklıkla uyguladığı idari para cezaları ve faaliyet durdurma/kapatma cezalarına konu fiillerin, "soruşturma zaman aşımı" süreleri ile söz konusu idari yaptırımların özel sağlık kuruluşlarına uygulanması açısından "ceza zaman aşımı" süreleri konusunda ortaya çıkan sıkıntılara ve çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Özel sağlık kuruluşlarına uygulanan soruşturma ve ceza zaman aşımı süreleri konusunda ortaya çıkan tereddütlerin giderilmesi için, Kabahatler Kanunu'nda yer almayan idari yaptırımlar için Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'na özel bir madde eklenmesinin uygun olacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sağlık Bakanlığı, İdari Yaptırım, Kapatma/Faaliyet Durdurma, Soruşturma Zaman Aşımı, Kabahatler Kanunu.

* Sağlık Bakanlığı Başmüfettişi, bizzet.tasci@saglik.gov.tr, ORCID 0000-0001-6469-1056

INVESTIGATION AND PENALTY STATUE OF LIMITATIONS, FOR ADMINISTRATIVE SANCTIONS APPLIED TO PRIVATE HEALTH INSTITUTIONS

ABSTRACT

The Misdemeanors Law No. 5326, has kept its scope very narrow in terms of the general provisions it contains in terms of statute of limitations. Within the scope of the administrative sanctions imposed by the Ministry of Health on private health institutions, the investigation in terms of “administrative fine”, since the “administrative fine” is mentioned by name in the Law on Misdemeanors and the investigation statute of limitations and the execution time-out periods are clearly included in the said law. and there is no problem in the scope of fulfillment statute of limitations periods. However, in terms of “other administrative sanctions” applied by the Ministry of Health to private health institutions, there is a problem that needs to be resolved in terms of investigation and penalty statute of limitations. Because, in the laws that authorize the Ministry of Health to impose administrative sanctions, no specific statute of limitations periods have been determined for administrative sanctions such as closure/close down activities that are not mentioned in the Law on Misdemeanors.

The main purpose of this study is to seek answers to the investigation and penalty statute of limitations, for administrative sanctions imposed on private health institutions within the framework of the current legislation. In our study; A literature review has been made and current court decisions have been examined. The problems and solution proposals regarding the “investigation statute of limitations” periods and the “penalty statute of limitations” periods in terms of applying the said administrative sanctions to private health institutions, which are the subject of the administrative sanctions and closure/close down penalties, which are frequently applied by the Ministry of Health units to private health institutions.

In order to eliminate the hesitations that have arisen, it has been considered that it would be appropriate to add a special article to the Health Services Basic Law that definitively determines the investigation and statute of limitations periods for administrative sanctions that are not covered by the Law on Misdemeanors.

Keywords: Ministry of Health, Administrative Sanction, Closure/Close Down, Statute of Limitations, Misdemeanors Law.

GİRİŞ

Yaptırım, kelimesi “zor kullanılarak” bir işin yerine getirilmesini ifade eder. Kişilere, hukuk tarafından yüklenmiş olan sorumluluklar, ilgili kişiler tarafından kendi rızalarıyla yerine getirilmediği takdirde, hukuki yükümlülüklerle muhatap olan söz konusu bu kişiler, gerçekleştirmiş oldukları hukuka aykırı eylemlerinden dolayı, kanunla yetkili kılınan merciler tarafından kamu gücü kullanılarak, yükümlülüklerini yerine getirmeleri için idari yaptırımlar vasıtasıyla zorlanırlar. İdari yaptırımlar, “uygulanmaları esnasında çok sıkı şekil ve usul koşullarını gözetme zorunluluğunun bulunduğu” işlemlerdir (Aslan, 2009: 182). İdari yaptırımlar, kamu kurumlarının kamusal faaliyetlerinin icrası esnasında, kamu düzenini korumak ve gerekli tedbirleri almak maksadıyla kamu kurumlarına tanınan üstün bir yetkidir (Oğurlu, 2001: 34).

İdari mercilerin uyguladığı yaptırımlar, klasik anlamda birer ceza sayılmamaktadır. İdarenin, yaptırım uygulanmasını uygun gördüğü davranışların, ceza koyan kanunlar kapsamında suç düzeyinde olmadığı kabul edilmektedir. İdari yaptırımlar, herhangi bir yargı kararına ihtiyaç göstermeksizin idare tarafından doğrudan doğruya muhataplarına uygulanabilirler (Özay, 1985: 53). Bir mevzuat ihlalinin doğrudan karşılığı olarak, önleyici nitelikte olmalarının yanı sıra, hukuksal zorlamalar da içermeleri ve uygulanmaları için ayrıca bir yargı merciinin kararına ihtiyaç göstermemeleri, idari yaptırımların ana özelliklerini oluşturmaktadır (Çağlayan, 2006: 28; Gözler, 2016: 365; Oğurlu, 2001: 42; Ulusoy, 2013: 5).

Anayasa Mahkemesi, 23.10.1997 tarihli, E.1997/19, K.1997/66 sayılı kararında idari yaptırım yetkisinin, idarenin yürütmekle yükümlü olduğu görevlerini yerine getirmesi için zorunlu olduğunu vurgulamıştır (Anayasa Mahkemesi, 1997b). Anayasa’nın 38. maddesinde “Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.” ibaresi yer almaktadır. İdare, yasal dayanağı olmadığı sürece, kendi düzenleyici işlemleriyle doğrudan suç ve ceza kuralı oluşturmaz ve muhataplarına da idari yaptırım uygulayamaz (Otacı, 2006: 21). Karabulut, Anayasa Mahkemesi’nin 13.05.2004 tarihli, E.2000/43, K.2004/60 sayılı kararına (Anayasa Mahkemesi, 2004) atıfta bulunarak, söz konusu kararda özetle idarenin sadece kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğurabilecek yaptırımları tesis edemeyeceği hususu vurgulandığından, idarenin yasal dayanağı olduğu sürece, diğer konularda idari yaptırım kararları almasına ve bunları

uygulanmasına hukuksal herhangi bir engel olmadığı sonucunu çıkarmaktadır (Karabulut, 2008: 9).

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 16/1. maddesinde kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğu belirtilmiştir. Anılan Kanun’un 16/2. maddesinde de idari tedbirlerin, “mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler.” şeklinde tanımlanmıştır. Söz konusu Kanun çerçevesinde idari yaptırımlar; idari para cezası, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer idari tedbirlerden ibarettir.

İdari yaptırımlar, çeşitli açılardan farklı şekillerde gruplandırılabilirler. Örneğin idari yaptırımları bireysel ve mali açıdan sonuç doğurmalarına göre ikili bir tasnife tabi tutmak mümkündür (Erdoğan, 2012: 261). Sınır dışı edilme yaptırımı bireysel açıdan sonuç doğuran bireysel idari yaptırımlara, para cezaları da bireylerin mal varlıkları üzerinde sonuç doğuran mali nitelikli idari yaptırımlara örnek gösterilebilir. Diğer taraftan idari yaptırımlar; “idari cezalar, kolluk tedbirleri ve idari cebri icra” şeklinde veya yine bir alt ayırım olarak “disiplin cezaları, kabahatler karşılığı verilen idari cezalar, regülatif/düzenleyici idari cezalar” şeklinde de çok çeşitli şekillerde tasnif edilebilirler (Erdoğan, 2012: 261). Konumuz açısından, idari yaptırımları, hukuk literatüründe “idari ceza” ve “idari tedbir olarak” kabaca iki şekilde gruplandıran hukukçular da bulunmaktadır (Eraslan ve Atik, 2020: 154). İdari para cezaları ile faaliyetten men/kapatma cezaları, idari cezalara; faaliyetin geçici olarak engellenmesi ise idari tedbire örnek olarak gösterilebilir (Eraslan ve Atik, 2020: 154-156, Ulusoy, 2013: 11). İdari ceza niteliğindeki yaptırımlara “kanunilik, lehe kanun hükmünün uygulanması, savunma hakkı” vs. gibi ceza hukukunun genel ilkelerinin uygulanması zorunluysa, idari tedbirlere bu hükümlerin uygulanmasının zorunlu olmadığı (Eraslan ve Atik, 2020: 154-156, Ulusoy, 2013: 26) ve idari mercilerin muhataplarına uyguladığı para cezası gibi idari yaptırımlara, usul açısından ceza hukukunun genel ilkelerinin uygulanmasında bir sakınca olmadığı da muhtelif hukukçularca savunulmaktadır (Kurt, 2014: 131-178; Soyaslan, 2016:270).

Sağlık Bakanlığı’na, özel sağlık kuruluşlarına idari yaptırım uygulama yetkisi veren kanunlarda Sağlık Bakanlığı birimlerinin yürütmüş olduğu idari soruşturmalar neticesi gerçek ve tüzel kişiler bazında, ilgili muhataplara

uygulanacak idari para cezası ve faaliyet durdurma cezalarında, soruşturma zaman aşımı ve ceza zaman aşımı süreleri açısından “özel zaman aşımı süreleri” belirlenmemiştir. 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’nun Ek-11. maddesi gereği özel sağlık kuruluşlarına verilen idari para cezaları Valiliklerce, kapatma/faaliyet durdurma cezaları ise Sağlık Bakanlığı’nca uygulanmaktadır. Söz konusu idari yaptırımlar özel sağlık kuruluşlarına uygulanırken, soruşturma ve ceza zaman aşımı sürelerinin ne olduğu konusunda uygulayıcılarda tereddütler oluşmaktadır.

Çalışmamızda öncelikli olarak mevcut literatür taranmış, konumuzla ilgili olarak elde edilen verilere çalışmamızda yer verilmiştir. Çalışmamızda, muhtelif kanunlarla Sağlık Bakanlığı’na verilen yetkiler çerçevesinde, Sağlık Bakanlığı birimlerinin özel sağlık kuruluşlarına sıklıkla uyguladığı idari para cezaları ile faaliyet durdurma cezalarına konu edilen fiiller çerçevesinde “soruşturma zaman aşımı” ve “ceza zaman aşımı” süreleri konusunda ortaya çıkan sıkıntılara ve çözüm önerilerine yer verilmiş, böylelikle ortaya çıkan tereddütlerin giderilmesi ve uygulamada birlik sağlanması amaçlanmıştır.

1. SAĞLIK BAKANLIĞI’NIN ÖZEL SAĞLIK KURULUŞLARINA YAPTIRIM UYGULAMA YETKİSİNİN KAPSAMI VE YASAL DAYANAKLARI

Sağlık Bakanlığı’nın, özel sağlık kuruluşları üzerindeki denetim yetkisi Anayasamızın 56. maddesine, dayanmaktadır. 10.07.2018 tarihli, 304741 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 355-1/c ve 355-1/e maddelerinde de sağlık kuruluşlarının ruhsatlandırılması, denetlenmesi ve gerektiğinde verilen izin ve ruhsatların süreli veya süresiz olarak iptal edilmesi Sağlık Bakanlığı’nın görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 11.03.2010 tarihli, E.2006/2042, K.2010/448 sayılı bir kararında altı çizildiği üzere; idari yaptırımların, yasaların yetkili kıldığı organlarca alınması ve uygulanması zorunludur (Danıştay, 2010). Bununla birlikte idari yaptırımların, idare tarafından ilgili kişilere karşı, herhangi bir sınırlama olmaksızın uygulanması evrensel hukuk ilkelerine aykırıdır. Bu sebeple idari yaptırımların ihdas edilmesi ve uygulanmasına ilişkin objektif kuralların tesis edilmesi hukuki bir zorunluluktur. Anayasa Mahkemesi 19.04.1988 tarihli, E.1987/16, K.1988/8 sayılı bir kararında (Anayasa Mahkemesi, 1988) bu hususu “...Yönetim, kendiliğinden suç ve ceza yaratamaz...” şeklinde ifade etmiştir. İdari

yaptırım yetkisine sahip merciler, bu yetkilerini yasal bir zeminde, keyfilikten uzak bir şekilde kullanmak durumundadırlar.

Özel sağlık kuruluşları açısından, Sağlık Bakanlığı tarafından kendilerine idari yaptırım uygulanmasını gerektiren eylemlerin neler olduğu ve bu eylemlere hangi idari yaptırımların uygulanacağı hususunda çok sayıda yasal düzenleme bulunmaktadır. Başta 3359 sayılı Temel Sağlık Hizmetleri Kanunu olmak üzere Sağlık Bakanlığı'na; 2219 sayılı Hususi Hastaneler Kanunu, 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun, 3153 sayılı Radyoloji, Radiom ve Elektrikle Tedavi ve Diğer Fizyoterapi Müesseseleri Hakkında Kanun, 2238 sayılı Organ ve Doku Alınması, Saklanması, Aşılması ve Nakli Hakkında Kanun, 992 sayılı Seriri Taharriyat ve Tahlilat Yapılan ve Masli Teamüller Aranılan Umuma Mahsus Bakterioloji ve Kimya Laboratuvarları Kanunu, 1262 sayılı İspençyari ve Tıbbi Müstahzarlar Kanunu, 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun, 5624 sayılı Kan ve Kan Ürünleri Kanunu, 2827 Nüfus Planlaması Hakkında Kanun gibi çok sayıda kanunla, özel sağlık kuruluşlarına idari yaptırım uygulama yetkisi tanınmıştır. Bu kapsamda; Özel Hastaneler Yönetmeliği, Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik, Ağız ve Diş Sağlığı Hizmeti Sunulan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik, Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkında Yönetmelik gibi, idari yaptırımların ne şekilde muhataplarına uygulanacağını açıklayan çok sayıda “düzenleyici işlem” de Sağlık Bakanlığı'nın denetim ve gözetim uygulamalarına dayanak teşkil etmektedir.

Düzenleyici işlemler, idarenin kendisi tarafından yapılmakla birlikte, nitelikleri itibarıyla idareyi de bağlayan işlemlerdir (Günday, 2015: 110-117). Sağlık Bakanlığı birimleri tarafından yapılan denetimlerde, tespit edilen fiilin ağırlığına göre özel sağlık kuruluşlarına; ilgili mevzuat çerçevesinde “uyarı, idari para cezası, poliklinik faaliyetlerinin durdurulması, faaliyetin kuruluşun bir kısmında geçici süreli olarak durdurulması (geçici süreli kısmî kapatma), faaliyetin kuruluşun tamamında geçici süreli olarak durdurulması (geçici süreli tam kapatma), faaliyet ruhsatının geri alınması (tam kapatma/ faaliyetin kuruluşun tamamında süresiz olarak durdurulması)” gibi idari yaptırımlar uygulanmaktadır.

2. SAĞLIK BAKANLIĞI'NIN ÖZEL SAĞLIK KURULUŞLARINA UYGULADIĞI İDARİ YAPTIRIMLARDAN İDARİ YARGININ GÖREV HARİCİNDE KALAN İDARİ YAPTIRIMLAR

Kabahatler Kanunu'nda düzenlenen idari yaptırımlar için görevli yargı merciinin, anılan Kanun'un 27/3. maddesi gereği, sulh ceza hâkimliği olduğu konusunda tereddüt bulunmamaktadır. Özel kanunlarla düzenlenen diğer idari yaptırımlar kapsamında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda görevli yargı merci ilgili kanunda ayrıca gösterilmişse bu yargı merci, uyuşmazlık durumunda müracaat edilecek yargı merci ilgili kanunda özel olarak gösterilmemişse, Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi çerçevesinde idari yaptırımlar konusundaki uyuşmazlıkların çözümünde görevli yargı merci sulh ceza hâkimlikleridir.

Kabahatler Kanunu'nun 19. maddesinde “bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması, kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması”, gibi yaptırımlara ilişkin olarak, ilgili kanunlarda Kabahatler Kanunu hükümlerine uygun değişiklikler yapılincaya kadar, anılan yaptırımlara ilişkin olarak ilgili kanunlarda yer alan hükümlerin saklı olduğu vurgulanmıştır.

Danıştay 15. Dairesi'nin, bir özel hastanenin 10 gün süreyle kapatılması idari yaptırımını karara bağlayan Muğla 1. İdare Mahkemesinin 28.09.2012 tarihli, E:2011/994, K:2012/1264 sayılı kararını temyizen incelediği 13.05.2014 tarihli, E.2013/2164, K.2014/3688 sayılı kararında da vurgulandığı üzere (Danıştay, 2014), 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 19. maddesindeki emredici hüküm gereği “bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması” gibi idari yaptırımları düzenleyen mevzuatta Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerine uygun değişiklikler yapılması gerektiği halde, özel sağlık kuruluşları mevzuatında bu yönde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

Bazı yasal düzenlemelerle, idari yaptırım kararı veren mercilerin kararlarına karşı (5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 105. maddesi örneğinde gözüktüğü üzere) idari merciin kendisine doğrudan itiraz yolu kapatılmış ve uyuşmazlıkların çözüm mercii olarak da doğrudan idari yargı gösterilmiştir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27/1. maddesinde ise söz konusu kanun kapsamında uygulanan idari yaptırım kararlarına karşı adli yargı mercilerinin yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Günday; bu durumu, Anayasa Mahkemesi'nin "idari yaptırımların yargısal denetiminin idari yargı tarafından yapılması yönündeki yerleşik içtihadına aykırı" bulmaktadır (Günday, 2015: 241). Kabahatler Kanunu'nun 27. ve devamı maddelerinde "başvuru yolu" ve "itiraz" şeklinde düzenlenen hükümler çerçevesinde, Kabahatler Kanunu kapsamındaki idari yaptırım kararlarına karşı sulh ceza mahkemelerine başvuru yapılabileceği, bu mahkemelerin kararına karşı da ağır ceza mahkemesinde itiraz edilebileceği belirtilmiştir. Kabahatler Kanunu yürürlüğe girdikten sonra anılan kanun çerçevesindeki idari yaptırım kararlarına karşı yapılacak başvurular için sulh ceza mahkemelerinin görevlendirilmesi, idari yaptırım kararlarının idari işlem niteliğinde olduğu ve idari işlemlerin denetiminin de idari mahkemelerinde yapılması gerektiği dikkate alındığında, adli ve idari yargı ayırımına uygun bir düzenleme olmamıştır (Söyler, 2009:162-165).

Uyuşmazlık Mahkemesi, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlüğe girdikten sonra, özünde idari birer yaptırım olan idari para cezalarına karşı yapılan itirazların çözüm merciini adli yargı olarak göstermiştir (Gözübüyük ve Tan, 2017: 187-188, 192). 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27/8. maddesi gereği idare tarafından, "idari para cezası" ile birlikte ilave bir "idari tedbir kararı" da verilmişse, yargısal açıdan görevli olan merciler bu sefer idari yargı mercileridir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu çerçevesinde; idari para cezası ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımları haricinde ilave idari yaptırım kararı da tesis edilmişse, bu idari işlemlere karşı itiraz ve iptal talepleri idari yargı mercilerinde çözüme kavuşturulmaktadır (Güçlü, 2008: 123). Aksine bir hüküm yoksa, idari merciler tarafından verilen idari para cezalarının Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesi gereği sulh ceza mahkemesinde dava konusu yapılması gerekir. İdari yaptırımların bir kısmının yasal düzenlemelerle adli yargının görev alanına dahil edilmesi, idari uyuşmazlıkların idari yargı mercilerinde çözüme kavuşturulması gerektiği gerekçesiyle eleştiri konusu yapılmaktadır (Özen, 2013:234).

Bu çerçevede; Sağlık Bakanlığı'nca özel sağlık kuruluşlarına uygulanan kapatma, geçici olarak faaliyetten men veya ruhsat iptali idari yaptırımlarına karşı davalar "idari yargı" mercilerinde açılmaktadır. İdari para cezalarına ilişkin davalar ise "adli yargı" mercilerinde çözüme kavuşturulmaktadır. Her ne kadar idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların çözümü için Kabahatler Kanunu çerçevesinde adli yargı görevli kılınmışsa da söz konusu işlemlerin, "idari işlem" niteliği ortadan

kalkmamaktadır. Aynı inceleme veya soruşturma çerçevesinde bir özel sağlık kuruluşuna verilen idari para cezasının “adli yargıda” ve yine aynı inceleme veya soruşturma çerçevesinde aynı özel sağlık kuruluşuna verilen faaliyetten men yaptırımının “idari yargıda” ayrı ayrı dava edilmesi mantıklı olamayacağından, özel sağlık kuruluşlarına verilen idari para cezası yanında ilave bir yaptırım da söz konusuysa ortaya çıkan uyuşmazlıkların idari yargı mercilerinde çözüme kavuşturulması uygulaması yerindedir.

3. SAĞLIK BAKANLIĞI’NIN ÖZEL SAĞLIK KURULUŞLARINA UYGULADIĞI İDARİ YAPTIRIMLARIN KABAHAHLAR KANUNUNDAKİ ZAMAN AŞIMI SÜRELERİ İLE İLİŞKİSİ

Zaman aşımı gerçekleştiğinde devletin “ceza verme hak ve yetkisi” ortadan kalkmaktadır. Bu durumun gerekçesi, geçen zamanla beraber, verilecek cezaya ilişkin sosyal faydanın azalması, zamanla delillerin bozulma durumunun ortaya çıkması, doğru hüküm tesis etme yönünde şüphelerin oluşması (Certel, 2008: 21-22, 41), zaman geçtikçe cezalandırmadaki sosyal yararın zayıflaması (Kayanççek, 2014: 1-2) gibi sebeplerle izah edilmektedir.

Kanunlarda, bazı idari işlemlere ait yetkinin icra edilebilmesi için “belirli bir zaman devresi” öngörülmüştür. Bu tür sürelerin bir kısmı “güvence” niteliğinde olup, bir kısmı ise “kararların süratle alınabilmesi” amacını taşırlar ve güvence niteliğini taşıyan bu sürelerin geçmesiyle de idari karar alma yetkisi sonlanır (Günday, 2015: 138-139). İdare hukukunda zaman aşımı kavramı, özel hukuktan farklı olup, zaman aşımı konusu, kamu düzeniyle yakından ilgili olması nedeniyle, idari mahkemeler tarafından kendiliğinden dikkate alınması gereken hususlardandır. Hukuk usulünde zaman aşımı defi taraflarca ileri sürüldüğü taktirde dikkate alınırken, ceza davalarında dava zaman aşımı kamu düzenine ilişkin olduğu için, niteliği gereği hâkim veya Cumhuriyet savcısı tarafından kendiliğinden dikkate alınır (Kayanççek, 2014: 10-11). Gözübüyük de Danıştay 4. Dairesi’nin 18.01.1952 tarihli, E.51/1975, K.52/68 sayılı ve Danıştay 9. Dairesi’nin 10.01.1972 tarihli, E.71/1057, K.72/2 sayılı kararlarında; özetle, zaman aşımı iddialarının, kamu düzenini ilgilendirmesi sebebiyle, yargılamanın her aşamasında iddia ve inceleme konusu edilebileceği, şeklinde ifade edilen hükümlere atıfta bulunarak, bu hususa dikkat çekmektedir (Gözübüyük, 2020: 421-422).

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 4. maddesi, hangi fiillerin kabahat kapsamında gireceğini “kanun koyucunun” ve belli hallerde de genel ve düzenleyici işlemlerle içi doldurulmak üzere “idarenin” takdirine bırakmıştır. Genellikle kamu düzenini etkilemesi nispeten düşük kabul edilen “kural ihlallerinin” yasa koyucular tarafından “idari mercilere verilen yetkilerle” idari yaptırımlara konu edildiği görülmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının görev kapsamına giren kabahatler nedeniyle; “idari kurul, makam veya kamu görevlileri” idari yaptırım kararı vermeye yetkili kılınmıştır (Uğur, 2009: 219).

Kabahatler Kanunu’nun 5/2. maddesi gereği kabahat sayılan fiilin icrai veya ihmali davranışla gerçekleştiği andan itibaren zaman aşımı süresi işlemeye başlar. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda; 66. maddede düzenlenen “dava zaman aşımı” ve 68. maddede düzenlenen “ceza zaman aşımı” olmak üzere iki farklı zaman aşımı süresi bulunmaktadır.

Ceza Hukuku’ndaki “dava zaman aşımının” karşılığı olarak, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 20. maddesinde “soruşturma zaman aşımı” kavramı kullanılmaktadır. Dava zaman aşımı belli şartlar gerçekleştiğinde, artık cezalandırmada “sosyal yarar kalmadığı” gerekçesiyle devletin cezalandırma yetkisinden vazgeçmesidir (Kayanççek, 2014: 3). Dava zaman aşımı varsa, fiilin suç olma durumu ortadan kalkmamaktadır. Fakat bu takdirde ceza verme yetkisi sona ermektedir (Öget, 2020: 131). Zaman aşımı, ceza yargılaması esnasında suçun değişen vasfına göre de yeniden tespit edilip bir karar verilebilir (Bakıcı, 2007: 1246).

Kabahat işlendikten sonra, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nda belirtilen süreler içinde soruşturma yapıp, söz konusu kabahatten dolayı kişiye idari para cezası verilmemesi durumunda “soruşturma zaman aşımı” gerçekleşir. Kabahatten dolayı verilen cezanın 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nda belirtilen süreler içinde uygulanmaması durumunda da “yerine getirme zaman aşımı” söz konusu olacaktır (Altıparmak, 2008: 50). Soruşturma zaman aşımı kabahat karşılığı idari ceza verilebilme süresidir (Kangal, 2011: 274).

İdare tarafından açılan soruşturmaların, herhangi bir zaman aşımı süresine tabi olmaması, failler açısından bir güvensizlik kaynağı olacağı gibi (Otacı ve Keskin, 2010: 60), idare açısından da idarenin iş yükünü artırıcı niteliktedir.

Kabahatler için öngörülen tüm yaptırımlar idari işlem niteliğindedir ve zaman aşımına tabidir (Bilici, 2016: 78). 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda yalnızca idari para cezaları ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi açısından soruşturma zaman aşımı süresi düzenlenmiş, diğer idari yaptırımlar için bu konuda bir hüküm getirmemiştir (Altıparmak, 2008:49-57; Kangal, 2011: 275). 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, zaman aşımı yönünden içerdiği genel hükümlerin söz konusu kanunda belirtilmeyen diğer idari yaptırımlara da uygulanması hususunda, kapsamını oldukça dar tuttuğu görülmektedir. Mesela Mezkur Kanun'un 17. maddesinde "idari para cezası", 18. maddesinde "mülkiyetin kamuya geçirilmesi" gibi idari yaptırımlar Kanun'da açıkça zikredilirken, "kapatma, faaliyetten men" gibi idari yaptırımlar, söz konusu kanuna tabi idari yaptırımlar arasında zikredilmemiştir. Kabahateler Kanunu'na tabi idari yaptırımlar arasında isimleri zikredilmeyen "faaliyetten men, ruhsat ve ehliyetin geri alınması" gibi idari yaptırımlar Kabahatler Kanunu kapsamında nasıl değerlendirilecektir?

İdari para cezalarıyla ilgili zaman aşımı süreleri Kabahatler Kanunu'nda açık olarak zikredildiği için Sağlık Bakanlığı'nın özel sağlık kuruluşlarına uyguladığı idari para cezaları açısından, zaman aşımı yönünden herhangi bir problem ortaya çıkmamakla birlikte, özel sağlık kuruluşlarına uygulanan diğer idari yaptırımlar açısından soruşturma ve ceza zaman aşımı sürelerinin ne olacağı problemi ortada durmaktadır. Zira, Sağlık Bakanlığı'na özel sağlık kuruluşlarına idari yaptırım uygulama yetkisi veren kanunlarda, soruşturma zaman aşımı ve ceza zaman aşımı süreleri açısından "özel zaman aşımı süreleri" belirlenmemiştir.

4. SAĞLIK BAKANLIĞI'NIN ÖZEL SAĞLIK KURULUŞLARINA UYGULADIĞI UYARI CEZALARI YÖNÜYLE ZAMAN AŞIMI

Sağlık Bakanlığı mevzuatı gereği özel sağlık kuruluşlarına uygulanan yaptırımlardan birisi de "uyarı"dır. Uyarı yaptırımından sonra ilgili özel sağlık kuruluşu tarafından istenilen düzenleme yapılmaması durumunda kademeli olarak idari para cezası, faaliyet durdurma, kapatma gibi diğer idari yaptırımlar da ilgili özel sağlık kuruluşlarına uygulanmaktadır.

İdari tedbirler, "idari cezalar dışında kalan ve esas olarak cezalandırmak yerine kamu hizmetinin aksamasını veya kamu düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla öngörülen" idari yaptırımlardır (Ulusoy, 2013, 175). İdari tedbirlere

örnek olarak; sınavlarda belli süre geçmeden dışarı çıkmanın engellenmesi, gösterilebilir (Eraslan ve Atik, 2020: 156).

İstanbul ilindeki bir Tüp Bebek Merkezi Mesul Müdürlüğü hakkında yapılan soruşturma sonucu; Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkında Yönetmelik ve eki Ek-17 Müeyyide Formu’nun ilgili maddesi gereğince, söz konusu Mesul Müdürlüğün uyarılmasına ilişkin İstanbul Valiliği İl Sağlık Müdürlüğü ile İstanbul Şişli Kaymakamlığı Şişli İlçe Sağlık Müdürlüğü’nün tesis ettiği idari işlem hakkında İstanbul 11. İdare Mahkemesinde açılan idari davada, davacı taraf Kabahatler Kanunu çerçevesinde belirlenen zaman aşımı sürelerinin dolduğunu iddia etmiş, İstanbul 11. İdare Mahkemesi, 23.12.2021 tarihli, E.2021/1137 ve K.2021/1670 sayılı kararında özetle; Tüp Bebek Tedavi Merkezlerinin, kendilerinden istenilen belgeleri mevzuat gereği Bakanlık birimlerine istenildiğinde ibraz etmekle yükümlü oldukları, bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi durumunda, Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkında Yönetmelik eki denetim formundaki müeyyidelerin kendilerine uygulanacağı, uyarı şeklindeki müeyyidenin de “idari ceza olmayıp idari tedbir” olduğu, bu itibarla ilgili Tüp Bebek Merkezi Mesul Müdürlüğü’nün uyarılmasına ilişkin işlemin ise “idari tedbir öncesi idare tarafından tesis edilen bir yaptırıma bağlanmış ön işlem niteliğinde” olduğu, dolayısıyla bu işlemin “Kabahatler Kanuna tabi bir ceza niteliğinde bir işlem olmadığı”, bu işleme Kabahatler Kanunu’nda yer alan zaman aşımı hükümlerinin uygulanamayacağı, yönünde karar vermiştir (İstanbul 11. İdare Mahkemesi, 2021).

Mezkur karar, davacı vekili tarafından istinaf yoluyla incelenerek kaldırılması ve işin esası hakkında yeniden bir karar verilmesi için İstanbul Bölge İdare Mahkemesine taşınmış, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 7. İdare Dava Dairesi 15.11.2022 tarihli, E.2022/456, K.2022/1839 sayılı kararında özetle; istinaf başvurusuna konu İdare Mahkemesi kararının, usul ve hukuka uygun olduğu, istinaf dilekçesinde ileri sürülen iddiaların, söz konusu kararının kaldırılmasını gerektirecek nitelikte bulunmadığı hususlarına değinerek, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 45. maddesinin 3. fıkrası uyarınca istinaf başvurusunun reddine, temyiz yolu kapalı olmak üzere, kesin olarak, oy birliğiyle karar vermiştir (İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 2022).

Bununla birlikte Danıştay 15. Dairesinin 15.09.2015 tarihli, E.2015/3624 K. 2015/5183 sayılı “... Böylece; Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik ekinde yer alan ‘Denetim Formu’ gereğince davacının uyarılmasına ilişkin işlem, ilgilinin hukukunu etkileyen, idari davaya konu olabilecek icrai, kesin ve yürütülebilir bir nitelik taşımaktadır...” (Danıştay, 2015) şeklindeki kararına bakıldığında, özel sağlık kuruluşlarına uygulanan “uyarı” cezasının, müstakil idari bir yaptırım olarak değerlendirildiği açıkça gözükmemektedir. Danıştay, mevcut mevzuatta açıklık bulunmayan hallerde “istikrar”, “hakkaniyet”, “nesafet” gibi idare hukukunun genel ilkelerinden yararlanarak hüküm tesis etmektedir (Gözübüyük, 2014:71).

Özel sağlık kuruluşlarına uygulanan uyarı yaptırımı için Kabahatler Kanunu’nun, 20. ve 21. maddelerinde belirtilen sürelerle paralel (Madde 20/c 3 yıl ve Madde 21/d 3 yıl) bir yasal düzenleme yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Böyle bir uygulama yapılmadığı takdirde özel sağlık kuruluşlarına uygulanan uyarı yaptırımının tamamen soruşturma ve ceza zaman aşımına tabi olmadığı sonucu ortaya çıkar ki böyle bir işlemin de Danıştay Kararlarında zaman aşımı konusunda sıkça kendisine yer bulan idari istikrar ilkesiyle (Ekinci, 2020: 19-26, 40-42; Yılmaz, 2019: 229-257) bağdaşmayacağı çok açıktır.

5. SAĞLIK BAKANLIĞI’NIN UYGULADIĞI İDARİ PARA CEZALARI YÖNÜYLE ZAMAN AŞIMI

Bazı kanunlarda öngörülen idari para cezaları için, bu cezalara mahsus özel zaman aşımı süreleri belirlenmiş olabilir. Ancak, Sağlık Bakanlığı mevzuatında geçen idari para cezaları için “zaman aşımı yönünden özel bir düzenleme” yapılmamıştır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 16. maddesinde idari yaptırımlar arasında “idari para cezası” açıkça sayılmıştır. İdari para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin özellik, Anayasa Mahkeme’sinin 15.05.1997 tarihli, E.1996/72, K. 1997/51 sayılı kararında da vurgulandığı üzere (Anayasa Mahkemesi, 1997a) idari para cezalarının sadece yetkili idari makamlar tarafından verilebilmesidir.

Kabahat kavramı yerine hukuk literatüründe “idari suç” kavramını kullanan hukukçular da bulunmaktadır (Ekinci, 2005:1). Kabahat sayılacak eylemler doğrudan kanun koyucu tarafından belirlenebilir veya hangi eylemin kabahat

oluşturacağının kapsam ve koşullarının çerçevesi kanun tarafından çizilmişse, idare bu çerçeve dışına çıkmamak suretiyle kabahat oluşturacak eylemleri kendisi de belirleyebilir (Günday,2105: 236-237). Kabahatler Kanunu kapsamında öngörülen yaptırımlarla toplumun düzenini bozan, genel ahlaka aykırı, genel sağlığı olumsuz etkileyen davranışların önlenmesi amaçlanmıştır (Kayançiçek, 2014: 310-314).

Türk hukuk sisteminde “adli ve idari” olmak üzere iki tip para cezası bulunmaktadır. Adli para cezaları bağımsız mahkemeler tarafından verilirken, idari para cezaları devletin yetkili kıldığı idari merciler tarafından verilir. İdari para cezaları, nitelikleri itibarıyla herhangi bir yargı kararı olmadan doğrudan idari mercilerce muhataplarına uygulanan idari yaptırımlardır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu idari para cezaları için iki tür zaman aşımı öngörmüştür. Bunlar; “soruşturma zaman aşımı” ve “yerine getirme zaman aşımı”dır. “Soruşturma zaman aşımı” kişi tarafından kabahate konu fillin işlenmesinden itibaren kaç yıl içinde ilgili fiille ilgili soruşturma yapılabileceğinin sınırını çizer. “Yerine getirme zaman aşımı” ise idari para cezaları kesildikten sonra kaç yıl içinde ilgili cezanın zaman aşımına uğrayacağını belirtir.

İdari para cezaları, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 17. maddesi çerçevesinde kanun koyucu tarafından “maktu” veya “nispi” olarak belirlenebilir. Maktu para cezası, cezanın “belli bir bedele” karşılık geldiği hallerdir. Nispi para cezasında ise Kanun’un koyduğu limitler dikkate alınarak, “oransal bir ceza bedeli” belirlenmektedir. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun mükerrer 298. maddesi gereği maktu nitelikteki idari para cezaları, “yeniden değerlendirme oranında” güncellenerek uygulanır.

“Soruşturma zaman aşımı” 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 20. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre maktu idari para cezaları için zaman aşımı; 3-5 yıl arasında değişir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 20/3. maddesinde nispi idari para cezasını gerektiren kabahatlerde soruşturma zaman aşımı süresinin “sekiz yıl” olduğu ifade olunmuştur. “Yerine getirme zaman aşımı” ise 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 21. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre yerine getirme zaman aşımı; 3-7 yıl arasında değişir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nda geçen soruşturma zaman aşımı kavramındaki soruşturma kelimesinin Ceza Muhakemeleri Kanunu’ndaki

soruşturma prosedürüyle bir ilgisi bulunmamaktadır. Kabahatler Kanunu'ndaki soruşturma zaman aşımı kavramı, kabahatle ilgili “ceza verebilme süresini” ifade etmektedir. Dolayısıyla bir kabahatin işlendiği tarihten itibaren, kabahate karşılık gelen yaptırım, belli süreler içinde ilgili merciler tarafından muhatabına uygulanmadığı takdirde yaptırım uygulama olanağı ortadan kalkacaktır (Kayanççek, 2014: 311). “Soruşturma ve yerine getirme” zaman aşımı sürelerinin dolması halinde, kabahate konu fiilden dolayı ilgili özel sağlık kuruluşu hakkında “idari para cezası” yaptırımı uygulanamaz.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27/1. maddesine göre ilgili kurumlara idari para cezasının tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren 15 gün içerisinde, kendisine para cezası uygulanan ilgili tüzel kişiliğin bulunduğu yerdeki sulh ceza mahkemesine itiraz etmesi gerekir. Süresi içinde itiraz edilmeyen idari para cezaları kesinleşir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 20/3. maddesi gereğince nispi idari para cezasını gerektiren kabahatlerde zaman aşımı süresi sekiz yıldır. Sağlık Bakanlığı'nca brüt gelir üzerinden kesilen oransal cezalar, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 20/3. maddesi çerçevesinde “nispi idari para cezası” niteliğinde olduğu için, bu tür cezalarda soruşturma zaman aşımı süresi de “sekiz yıl” olarak kabul edilmelidir.

Dolayısıyla, Sağlık Bakanlığı'nda kendilerine idari para cezası verme yetkisi verilmiş mercilerin, doğrudan atıf yapabilecekleri özel bir kanun maddesi yoksa, nispi para cezasını gerektiren idari para cezalarında “sekiz yıllık soruşturma zaman aşımı süresini”, diğer maktu para cezalarında 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 20. maddesindeki bedel ve yıl limitlerini (3-5 yıl), “soruşturma zaman aşımı açısından”, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 21. maddesindeki bedel ve yıl limitlerini de (3-7 yıl) soruşturma yapıp idari para cezası bedeli belli olduktan sonra “idari para cezasının muhatabına uygulanabileceği azami süre açısından” dikkate almaları gerekir.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında uygulamış olduğu idari para cezaları, söz konusu kanunun 102. maddesi çerçevesinde asgarî ücrete endeksli olduğu için nispi para cezası niteliğindedir. Kanun koyucu söz konusu idari para cezaları “nispi para cezası hükmünde olduğu halde” Kabahatler Kanunu'na doğrudan atıf yapmamış, 102. maddesinde idari para cezalarının on yıllık zaman aşımına tabi olduğunu “özel bir

düzenlemeyle” belirtmiştir (Yalçın, 2007:12). Bu doğrultuda; Sağlık Bakanlığı’nın özel sağlık kuruluşlarına uyguladığı idari yaptırımlar özelinde, idari para cezaları için Kabahatler Kanunu’na paralel, diğer idari yaptırımlar için de yine kanunla “özel soruşturma zaman aşımı” sürelerinin ihdas edilmesinde bir sakınca olmadığı değerlendirilmektedir.

6. SAĞLIK BAKANLIĞI’NIN UYGULADIĞI FAALİYET DURDURMA CEZALARI YÖNÜYLE ZAMAN AŞIMI

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 20/1. maddesinden bir kabahate karşılık olarak öngörülen idari para cezalarının soruşturma zaman aşımına tabi olduğu anlaşılmakla birlikte, kanunda belirtilmeyen mesela faaliyet durdurma, kapatma gibi diğer idari yaptırımlar için soruşturma zaman aşımı süresinin ne olduğu açık değildir. Kangal, idari para cezalarının yanında diğer ‘idari tedbirler’ de varsa, bu idari tedbirlerin de aynı zaman aşımı sürelerine tabi olduğu, görüşünü dile getirmektedir (Kangal, 2011: 275). Bilici ise kabahatler karşılığında öngörülen idari para cezası zaman aşımı sürelerinin, kabahat karşılığında öngörülen diğer idari tedbirlere de uygulanabileceğini savunmaktadır (Bilici, 2016: 72). Ancak ilgili görüşlerde, idari para cezasının yanında diğer bir idari yaptırımın da bulunması durumunda, geçerli olacak zaman aşımı süreleri konusunda değerlendirmeler yapıldığı, müstakil bir faaliyet durdurma idari yaptırımında soruşturma zaman aşımı süresinin ne olacağı konusunun ise açık bırakıldığı görülmektedir.

2238 sayılı Organ ve Doku Alınması, Saklanması, Aşılması ve Nakli Hakkında Kanun çerçevesinde Sağlık Bakanlığı müfettişince yapılan bir soruşturma neticesi Sağlık Bakanlığı’nın İstanbul ilindeki bir özel sağlık kuruluşuna uygulanmak üzere tebliğ ettiği 5 günlük kapatma cezasına karşı, ilgili özel sağlık kuruluşu vekili tarafından İstanbul 14. İdare Mahkemesinde E.2021/1537 sayılı iptal davası açılmıştır. Söz konusu davaya ilişkin dava dilekçelerinde kapatma idari yaptırımına konu olan fiilin üzerinden sekiz sene geçmesi dolayısıyla 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 3. ve 20. madde hükümlerine atfı yapılarak ve Kabahatler Kanunu’nun 20. maddesinde en uzun zaman soruşturma zaman aşımı süresinin de 8 yıl olduğu ifade olunarak, 5 günlük kapatma şeklindeki idari yaptırımın “soruşturma zaman aşımına” uğradığı iddia olunmuştur. Buna karşılık idare tarafından özetle Sağlık Bakanlığı’nı ilzam eden kanunlarda soruşturma zaman aşımı yönünden bir süre belirtilmediği, buna karşılık hukuk güvenliği ilkesi gereğince soruşturmalarda

zaman aşımı ilkesine dikkat edilmesi gerektiği, ancak soruşturma zaman aşımı süresinin 10 yıllık zaman aşımı süresine tabi olması gerektiği savunulmuştur. İstanbul 14. İdare Mahkemesi 25.02.2022 tarihli, E.2021/1537, K.2022/204 sayılı kararında özetle; zaman aşımı konusunu irdelemeden ve her iki tarafın soruşturma zaman aşımı konusunda karşılıklı iddialarını değerlendirmeden, olayın esasını inceleyerek uyuşmazlığa konu kapatma cezasını, yasada yapılan değişiklik öncesi kurumsal değil şahsi ceza öngörülmesi, kapatma cezasına konu fiil işlendikten sonra kurumsal ceza getirilmesi, lehe de olsa işlendiği zaman açıkça bir yaptırıma konu edilmeyen idari bir eylemden dolayı, ilgili özel sağlık kuruluşuna faaliyetten men cezası verilemeyeceği gerekçesiyle, 5 günlük kapatma cezasını iptal etmiştir (İstanbul 14. İdare Mahkemesi, 2022). Karar istinaf mahkemesindedir. Görüldüğü üzere, ilgili idare mahkemesince, davacı özel sağlık kuruluşuna verilen 5 günlük kapatma cezası şeklindeki idari müeyyide, davacı özel sağlık kuruluşunun 8 yıllık soruşturma zaman aşımı süresinin dolduğu iddiası haklı bulunarak iptal edilmemiş, uyuşmazlığın esasına girilerek 5 günlük kapatma cezası şeklindeki söz konusu idari işlem, farklı bir gerekçeyle iptal edilmiştir.

SONUÇ

Sağlık hizmetinin özellikli bir kamu hizmeti olduğu ve bu hizmeti sunan kamu kesimindeki ve özel kesimdeki sağlık kuruluşlarının Sağlık Bakanlığı'nca titizlikle denetlenmesi gerektiği kuşkusuzdur. Sağlık Bakanlığı, yürüttüğü bu denetim faaliyetleri sonucunda özel sağlık kuruluşlarına; uyarı, idari para cezası, faaliyet durdurma veya kapatma gibi idari yaptırımlar uygulamaktadır.

Kabahatler Kanunu'nun, 3/1-a maddesi gereği, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde Kabahatler Kanunu, idari yaptırım kararlarına karşı, kanun yollarına müracaat edilmesine ilişkin genel hükümleri ihtiva etmektedir. Kabahatler Kanunu'nun 19. maddesinde de bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması gibi idari yaptırımlara ilişkin hükümlerin, ilgili kanunlarda Kabahatler Kanunu hükümlerine uygun değişiklikler yapılınca kadar saklı olacağı hükmüne yer verilmiştir. Özel sağlık kuruluşlarına uygulanan yaptırımlar açısından ilgili mevzuatta Kabahatler Kanunu'na paralel düzenlemeler henüz yapılmamıştır.

Sağlık Bakanlığı'nın özel sağlık kuruluşlarına uyguladığı idari yaptırımlar

kapsamında “idari para cezası” yönünden, idari para cezasına ilişkin zaman aşımı süreleri Kabahatler Kanunu’nda açıkça zikredildiği için soruşturma zaman aşımı ve yerine getirme zaman aşımı süresi açısından herhangi bir problem bulunmamaktadır. Sağlık Bakanlığı’nca brüt gelir üzerinden kesilen oransal cezalar, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 20/3. maddesi çerçevesinde “nispi idari para cezası” niteliğinde olduğu için bu tür cezalarda soruşturma zaman aşımı süresi “sekiz yıl” olarak kabul edilmelidir. Diğer maktu para cezalarında 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 20. maddesindeki bedel ve yıl limitlerini (3-5 yıl), “soruşturma zaman aşımı açısından”, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 21. maddesindeki bedel ve yıl limitlerini de (3-7 yıl) soruşturma yapıp idari para cezası bedeli belli olduktan sonra “idari para cezasının muhatabına uygulanabileceği azami süre açısından” dikkate almak gerekir.

Sağlık Bakanlığı’nca özel sağlık kuruluşlarına uygulanan ve Kabahatler Kanunu’nda, bu kanuna tabi idari yaptırımlar arasında isimleri geçmeyen idari yaptırımlar için soruşturma ve ceza zaman aşımı sürelerinin ne olduğu konusunda uygulayıcılarda tereddütler ortaya çıkmakta ve bu durum zaman zaman dava konusu olmaktadır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlüğe girdikten sonra, idari para cezalarına karşı yapılan itirazların çözüm mercii adli yargıdır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 27/8. maddesi gereği, idare tarafından, “idari para cezası” ile birlikte ilave bir “idari tedbir kararı” da verilmişse, yargısal açıdan görevli olan merciler bu sefer idari yargı mercileridir. İdari yaptırımların bir kısmının yasal düzenlemelerle adli yargının görev alanına dahil edilmesi, eleştiri konusudur.

Sağlık Bakanlığı’nın özel sağlık kuruluşlarına uyguladığı uyarı yaptırımının Kabahatler Kanunu’na tabi olmadığı ve dolayısıyla bu kanunda zikredilen soruşturma zaman aşımı sürelerine de tabi olmadığı yönünde mahkeme kararı bulunmaktadır. Ancak, özel sağlık kuruluşlarına uygulanan kapatma ve faaliyet durdurma cezalarında soruşturma zaman aşımının ne olduğu hususunda çok açık bir mahkeme kararı bulunmamaktadır.

Özel sağlık kuruluşlarına uygulanan ve Kabahatler Kanunu’na tabi olmayan idari yaptırımlar için, soruşturma ve yerine getirme zaman aşımı sürelerini Kabahatler Kanunu’ndaki sürelerle paralel olarak kesin bir şekilde tespit eden özel bir maddenin, Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’na eklenmesinin bu konuda ortaya çıkan tereddütlerin giderilmesi açısından uygun olacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Altıparmak, C. (2008, Ocak). *Kabahatler Hukukunda Soruşturma Zaman aşımı*. İstanbul Barosu Dergisi, 82(1), 49-57.

Anayasa Mahkemesi (1988). 19.04.1988, E.1987/16, K.1988/8. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>.

Anayasa Mahkemesi (1997a). 15.05.1997, E.1996/72, K.1997/51. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>.

Anayasa Mahkemesi (1997b). 23.10.1997, E.1997/19, K.1997/66. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>.

Anayasa Mahkemesi (2004). 13.05.2004, E.2000/43, K.2004/60. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>.

Aslan, M.Y. (2009, Kasım-Aralık). İdari Yaptırımlar. Türkiye Barolar Birliği Dergisi. 85, 173-188.

Bakıcı, S. (2007). 5237 sayılı Yasa Kapsamında Ceza Hukuku Genel Hükümleri, Ankara: Adalet Yayınevi.

Bilici, A. (2016, Kasım-Aralık). *Kabahatlerde Zaman Aşımı*. İstanbul Barosu Dergisi. 90(6), 61-79.

Certel, A. (2008). Ceza Hukukunda Zaman aşımı. Ankara: Seçkin Yayınları.

Çağlayan, R. (2006). İdari Yargıda Kanun Yolları (Kararlara Karşı Başvuru Yolları). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Danıştay (2010). İdari Dava Daireleri Kurulu, 11.03.2010, E.2006/2042, K.2010/448. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e2006-2042-k-2010-448-t-11-03-2010>.

Danıştay (2014). 15. Daire, 13.05.2014, E.2013/2164, K.2014/3688. Erişim tarihi: 10 Aralık 2022, <https://karararama.danistay.gov.tr/>.

Danıştay (2015). 15. Daire, 15.09.2015, E.2015/3624, K. 2015/5183. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://karararama.danistay.gov.tr/>.

Ekinci, M. (2005). Anlatımlı Gerekçeli Kabahatler Kanunu ile İdari Suç ve Cezalar. Ankara: Adalet Yayınevi.

Ekinci, M. (2020). İdari İstikrar İlkesi. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara.

Eraslan, Y. ve Atik, A.Ç. (2020, Ocak). *Yargı Kararları Işığında İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Yeri Sorunu*. Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, 1(41), 151-186.

Erdinç, B. (2012, Mart). İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması. Ankara Barosu Dergisi, (2), 239-276.

Gözler, K. (2016). Hukuka Giriş (13. Basım). Bursa: Ekin Yayınları.

Gözübüyük, A. Ş. (2014). Yönetim Hukuku (32. Basım). Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, A. Ş. (2020). Yönetmelik Yargı (37. Basım). Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, A.Ş. ve Tan, T. (2017). İdare Hukuku Cilt 2 (9. Basım). Ankara: Turhan Kitabevi.

Güçlü, Y. (2008). İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Günday, M. (2015). İdare Hukuku (10. Basım). Ankara: İmaj Yayınevi.

İstanbul Bölge İdare Mahkemesi (2022). 7. İdare Dava Dairesi, 15.11.2022, E.2022/456, K.2022/1839. Erişim tarihi: 09 Aralık 2022, <https://vatandas.uyap.gov.tr/TswX+HS-dKJWOm8-16+2IMV-TEpZRM=>.

İstanbul 11. İdare Mahkemesi (2021). 23.12.2021, E.2021/1137, K.2021/1670. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://vatandas.uyap.gov.tr/KjTJ7IJ-IZ09nK+-9UcLIML-NCP3aE=>.

İstanbul 14. İdare Mahkemesi (2022). 25.02.2022, E.2021/1537, K.2022/204. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://vatandas.uyap.gov.tr/xqX32Bt-5AaV6pC-s5E49UN-HDx8nQ=>.

Kangal, Z. T. (2011). Kabahatler Hukuku, İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.

Karabulut, M. (2008). İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi. Ankara: Turhan Kitabevi.

- Kayanççek, M. (2014). Ceza Hukuku ve Kabahatler Hukukunda Zaman Aşımı. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Kurt, H. (2014, Ocak). İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 18(1), 131-178.
- Oğurlu, Y. (2001). İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Otacı, C. (2006). Türk Kabahatler Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Otacı, C. ve Keskin, İ. (2010). Türk Kabahatler Hukuku (2. Basım). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Öget, M. (2020). Tıbbî Uygulama Hatalarına İlişkin Tam Yargı Davalarında Zamanaşımı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özay, İ. H. (1985). İdari Yaptırımlar, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Özen, M. (2013). İdari Ceza Hukuku, Ankara: Adalet Yayınları.
- Soyaslan, D. (2016). Ceza Hukuku Genel Hükümler (7. Basım). Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Söyler, Y. (2009, Mayıs-Ağustos). Kabahatler kanununa ilişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine Bir Değerlendirme. Yasama Dergisi, 12, 136-167.
- Uğur, H. (2009, Kasım-Aralık). *Kabahatler Kanunu ve 5252 sayılı Kanun'a Göre İdari Para Cezası ve Yargıtay Uygulaması*. Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 85, 189-219.
- Ulusoy, A. (2013). İdari Yaptırımlar, İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- Uyuşmazlık Mahkemesi (2016), Hukuk Bölümü, 26.09.2016, E. 2016/399, K. 2016/432, Erişim tarihi: 9 Aralık 2022, [www. http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr](http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr),
- Yalçın, İ. (2007). Tüm Yönleriyle Kabahatler Hukuku, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yılmaz, H. (2019). *Türk İdare Hukuk'unda İdari İstikrar İlkesi*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi) İstanbul Üniversitesi, İstanbul.



Araştırma Makalesi / Research Article

ÇALIŞANLARIN ÖRGÜTSEL DESTEK ALGISINDA ÖRGÜT KÜLTÜRÜNÜN ROLÜ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Mutlu TOKMAK*

Öz

Örgütler tarafından çalışanların gelişimi ve mutluluğu için gerekli özenin gösterilmesi örgütsel destek olarak ifade edilmektedir. Çalışanların örgüt tarafından verilen desteklerin algılanmasında örgüt kültürünün rolü merak konusudur. Bu çalışmada, Quinn ve Rohrbaugh (1981) tarafından oluşturulan Rekabetçi Değerler Yaklaşımı'na göre sınıflandırılan örgüt kültürü boyutlarının örgütsel destek algısı ile ilişkisi ve etkileşiminin araştırılması amaçlanmaktadır. Bu amaçla 275 kamu çalışanına yönelik alan araştırması gerçekleştirilmiş, elde edilen veriler betimsel istatistik, korelasyon ve regresyon analizleri ile değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Araştırma neticesinde çalışanların örgütsel destek algılarının ortalama değerin üzerinde olduğu tespit edilmiştir. Örgüt kültürü boyutlarından; girişimci kültür, hiyerarşi kültürü, takım kültürü ve rasyonel kültür ile örgütsel destek algısı arasında pozitif yönlü ve yüksek düzeyde ilişki olduğu tespit edilmiştir. Çoklu doğrusal regresyon modelinde, örgüt kültürü boyutları birlikte değerlendirildiğinde örgütsel destek algısı üzerinde etkili olduğu, takım kültürü ve rasyonel kültürün pozitif yönde, hiyerarşi kültürünün negatif yönde etkisinin olduğu, girişimci kültürün ise istatistiksel olarak anlamlı bir etkisinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Örgüt, Örgüt Kültürü, Örgütsel Destek Algısı.

* Doç. Dr. J. Bnb. Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Jandarma ve Sahil Güvenlik Fakültesi, Güvenlik Bilimleri Bölümü, mutlu-tokmak@hotmail.com, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-7428-1322

A STUDY ON THE ROLE OF ORGANIZATIONAL CULTURE IN EMPLOYEES PERCEPTION OF ORGANIZATIONAL SUPPORT

ABSTRACT

Providing the necessary care for the development and happiness of the employees by the organizations is expressed as organizational support. The role of organizational culture in the perception of the support given by the organization to the employees is a matter of curiosity. This study aims to search the relationship and interaction of organizational support perception with organizational culture dimensions classified according to the Competitive Values Approach created by Quinn and Rohrbaugh (1981). For this purpose, a field study was conducted for 275 public employees, and the data obtained were evaluated with descriptive statistics, correlation and regression analyzes.

As a result of the research, it was determined that the organizational support perceptions of the employees were above the average value. It has been determined that from organizational culture dimensions there is a positive and high level relationship between entrepreneurial culture, hierarchy culture, team culture, rational culture and organizational support perception. In the multiple linear regression model, when the dimensions of organizational culture are evaluated together, it is concluded that they have an effect on the perception of organizational support, team culture and rational culture have a positive effect, hierarchy culture has a negative effect, and entrepreneurial culture has no statistically significant effect.

Keywords: Organization, Organizational Culture, Organizational Support Perception.

GİRİŞ

Bir örgütün başarılı olmasında kuşkusuz sahip olduğu insan kaynaklarının önemi yadsınamaz. Başarılı ve ekip halinde, ortak bir amaç etrafında toplanmış çalışanların örgütün amaçlarına ulaşmasında katkısı büyüktür. Çalışanlar örgütleri için ellerinden gelen çaba ve gayreti göstermeleri karşılığında kendilerinin de desteklenmelerini arzu etmektedirler. Bu destek sosyal değişim kuramı (R. Loi, Hang-Yue ve Foley, 2006, s. 102) ve karşılıklılık ilkesine (Gouldner, 1960, s. 168) dayandırılmaktadır. Blau (1964) tarafından geliştirilen sosyal değişim kuramında örgütsel destek kavramı, çalışanlar ile içerisinde bulundukları örgüt arasında olduğu düşünülen ancak her iki taraf açısından açıkça ifade edilmeyen, uyulmadığı zamanlarda olumsuz sonuçlar doğurabilen karşılıklı zorunluluklar olarak ifade edilmektedir (Coyle-Shapiro ve Conway, 2005, s. 777).

Örgütsel destek algısı, çalışanlar ile örgütleri arasındaki ilişkinin kalitesini göstermektedir. Bu ilişkinin kalitesi ne kadar yüksek olursa çalışan ve örgüt uyumu da o kadar kuvvetli olmaktadır. Örgütsel destek ile örgütün çalışanlarının gelişimi ve mutluluğu için ne sağladıkları katkılar ifade edilmektedir (Yürür, 2005, s. 96). Örgütün amaçlarına ulaşabilmesi için insan kaynaklarının niteliğini geliştirmesi gerekmektedir. Eğitim ve geliştirme yolu ile insan kaynaklarına yönelik yapılan yatırımlar çalışanlar tarafından olumlu bir destek olarak algılanacaktır. Ayrıca çalışanların örgüt içerisinde huzurlu bir şekilde çalışmalarının sağlanması da örgütsel destek niteliğinde değerlendirilebilecek hususlardır.

Örgütsel desteğin çalışanlar tarafından algılanmasında, örgütte uzun yıllarda oluşan tutum, inanç ve değerler sisteminin birleşimi olan örgüt kültürünün ne düzeyde etkisinin olabileceği merak konusudur. Bu çalışmada, Quinn ve Rohrbaugh (1981) tarafından oluşturulan ve Cameron ve Quinn (2006) tarafından geliştirilen Rekabetçi Değerler Yaklaşımı örgüt kültürü boyutlarından; girişimci kültür, hiyerarşi kültürü, takım kültürü ve rasyonel kültürün çalışanların örgütsel destek algıları ile ne tür bir ilişki içerisinde olduğu ve örgütsel destek algısını ne düzeyde etkilediği araştırılmaktadır. Bu amaçla kamu kurumu çalışanlarına yönelik alan araştırması gerçekleştirilmiş, literatür taraması sonucu elde edilen bilgiler ile araştırma sonucunda elde edilen bulguların analizi bilimsel yazın çerçevesinde tartışılmış ve aktarılmaya çalışılmıştır.

1.KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Örgütsel Destek

Örgütsel destek kavramı literatürde ilk defa Eisenberger ve arkadaşları (1986) tarafından ortaya atılmıştır. Eisenberger ve arkadaşları (1986, s. 500) örgütsel desteği “örgüt tarafından çalışan katılımına önem verilmesi, çalışanların iyiliğinin önemsendiğine yönelik algılar ve çalışanları etkileyen faaliyetlerin gönüllülük esasında dayandığına yönelik duygular” olarak ifade etmektedirler. Genel bir ifade ile örgütsel destek, örgütün değerlerinin çalışan mutluluğunu önemsemesi ve onların mutlu olabilmesi için gerekli özeni göstermesidir (Eisenberger ve diğerleri, 1986, s. 501). Meyer ve arkadaşlarına (1990, s. 716) göre örgütsel destek, çalışanların haklarının kendilerine teslim edilmesi, kurumları tarafından itibar görmeleri ve kendilerine değer verilmesini içermektedir.

Örgütsel destek kavramının temellerinin sosyal değişim teorisine dayandırıldığı belirtilmektedir (Raymond Loi, Hang-Yue ve Foley, 2006, s. 109). Sosyal değişim teorisinde örgüt ile çalışanlar arasında var olduğu bilinen ancak açık bir şekilde ifade edilmeyen, ihlal edildiğinde ise olumsuz sonuçlar doğurabilen zorunluluklar yer almaktadır. Bu kurama göre örgüt, çalışanların refahı için yatırım yapmaktadır. Çalışanlar bu durumu doğru bir şekilde algıladıklarında örgütün faydası için ellerinden gelen bütün gayreti göstermektedirler. Böylelikle sosyal değişim karşılıklı bir şekilde sürdürülmektedir (Allen, Shore ve Griffeth, 2003, s. 102; Rhoades ve Eisenberger, 2002, s. 703).

Örgütsel destek, çalışanların örgüt içerisinde verimli bir şekilde çalışmalarının sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Örgütsel destek ile birlikte, çalışanların örgüte olan katkılarının fark edildiği, onların huzur ve refahlarının önemsendiği, örgüt içerisinde çalışanlar ile birlikte olmaktan hoşlanıldığı düşüncesi ortaya çıkmaktadır. Örgütsel destek, çalışanların saygı duyulma ve onaylanma ihtiyaçlarının karşılanmasına da katkı sunmaktadır (Armeli, Eisenberger, Fasolo ve Lynch, 1998, s. 299; Özdemir, 2010, s. 241). Çalışanlar örgüt içerisinde maddi ve manevi olarak doyuma ulaşmak istemektedirler. Örgütsel destek algısının yüksek düzeyde olmasında örgütün çalışanlar hakkındaki değerlendirmelerinin etkisi büyüktür. Çalışanlar tarafından örgütlerinin sunduğu destek hizmetlerinin algılanmasında örgütsel adaletin (Demircan Çakar ve Yıldız, 2009), üst yönetim

desteğinin (Özbek ve Kosa, 2009), çalışma koşullarının, çalışanların kişilik özelliklerinin (Rhoades ve Eisenberger, 2002), lider üye etkileşiminin (M. Öztürk ve Eryeşil, 2016), insan kaynakları politikalarının (Aykan, 2007) etkili olabileceği düşünülmektedir.

Bir örgüt içerisinde çalışanların örgütsel destek algılarının yüksek tutulabilmesi ve örgütün çalışanlarına verdiği değerin hissedilebilmesi için açık bir iletişim kanalı olması gerekmektedir. Bunun yanı sıra örgütün uyguladığı politikalarda adaletli olması, örgüt içerisinde güven ikliminin oluşturulması, karşılıklılık ilkesine önem verilmesi gerekmektedir (Rottinghaus, Hees ve Conrath, 2009, s. 144). Kaplan'a göre (2010, s. 41) çalışanların örgütsel destek algılarının yüksek tutulabilmesi için yöneticiler ile çalışanlar arasında kaliteli bir iletişimin olması gerekmektedir. Ayrıca örgütsel desteğin artırılması için; çalışanların maaş durumlarının iyileştirilmesi, eğitim ve gelişimleri için gerekli imkânların oluşturulması, ödül ve terfi olanaklarının sunulması, rehberlik hizmetlerinin verilmesi gerekmektedir (Kaplan, 2010, s. 41).

1.2. Örgüt Kültürü

Kültür, paylaşılan değerlerden, inançlardan ve uygulamalardan oluşan değerler seti olarak tanımlanmaktadır (Van Oudenhoven, 2001, s. 90). Kültür, ulusal ve örgütsel düzeyde farklılık göstermektedir. Ulusal anlamda üyelerini diğer uluslardan ayırmakta iken, örgütsel anlamda üyelerini de diğer örgütlerden ayırmaktadır (Van Oudenhoven, 2001, s. 90). Literatürde kurum kültürü veya şirket kültürü gibi değişik şekillerde ifade edilen örgüt kültürü kavramı, yönetim literatürüne ilk kez Pettigrew'in (1979) "On studying organizational cultures" isimli çalışması ile dâhil olmuştur (Hofstede, Neuijen, Ohayv ve Sanders, 1990, s. 286; Meng ve Berger, 2019, s. 65).

Örgüt kültürü, insanların örgütleri anlamalarını sağlayan ve çalışanların örgüt içindeki davranış kurallarını geliştirmelerine yardımcı olan inançlar ve değerler bütünü olarak tanımlanmaktadır (Deshpande ve Webster, 1989, s. 4). Schein (2010, s. 17) örgüt kültürünü, içsel bütünleşme ve dışsal uyum esasına göre ortaya çıkan sorunların çözülmesi için grup üyeleri tarafından öğrenilmiş ve geçerliliği kanıtlanmış varsayımlar modeli olarak tanımlamaktadır. Rashid'e göre (2004, s. 164) örgüt kültürü, çalışanların davranışlarını ve tutumlarını şekillendiren

ve örgüt üyelerine kılavuz olarak yol gösteren ortak inanç, değer ve uygulamalar bütünüdür.

Örgüt içerisinde yer alan üyeler arasındaki ilişkilerin oluşmasında ve bu ilişkilerin sürdürülmesinde örgüt kültürünün çalışanlara ve yöneticilere yol gösterici özelliği bulunmaktadır. Örgüt içerisindeki ilişkiler yalnızca çalışanlar ve yöneticiler arasında değildir. Örgüt içerisindeki çalışma ekipleri ve bölümler arasında da sürekli bir iletişim hali söz konusudur. Örgüt içerisindeki ilişkiler genellikle kendiliğinden oluşmaktadır. Örgüt kültürü sayesinde örgüte dâhil olan kişilerin örgüte alışması, iş ile ilgili sorunların çözülebilmesi ve çalışma ortamına alışmaları sağlanabilmektedir (Demirel ve Karadal, 2007, s. 254).

Örgüt kültürünün ortak özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Unutkan, 1995, ss. 36–37):

- Örgüt kültürü, üyelerinin inançları, davranışları ve değerleri ile ilişkilidir. Örgüt üyelerinin davranışlarının biçimlendirilmesine katkı sunar ve onların davranışlarını etkilemektedir.
- Örgüt kültürü değişebilen ve uyum sağlanabilen bir özellik taşımaktadır.
- Örgüt kültürü sosyaldır ve birden fazla kişinin birlikte ortaya koyduğu bir olgudur.
- Örgüt kültürü, semboller ve sembolik hareketler vasıtası ile öğretilen, öğrenilebilen ve sonraki kuşaklara aktarılabilen bir kavramdır.
- Antropolojik unsurlar ile ilişkilidir.
- Örgüt kültürü zamanla olgunlaşan bir kavram olmakla birlikte geçmişten günümüze kadar bütün süreci içerisine alan bir kavramdır.
- Örgüt kültürü bütüncül bir özelliğe sahiptir. Örgüt içerisinde yer alan her bireyin inançlarını, değerlerini, duygu ve düşüncelerini ifade etmektedir.
- Örgüt kültürü, strateji ve sistem gibi teknik kavramlar ile yetenek ve yönetim tarzı gibi beşeri unsurlar arasındaki uyumlaştırmaya katkı sağlamaktadır.

Örgüt kültürü ile ilgili literatürde birçok teori ve yaklaşım yer almaktadır.

Bunlardan en çok bilinenleri Goffee ve Jones (1996) yaklaşımı, Cameron ve Freeman (1991) yaklaşımı, Schein'nin (2010) kültür yaklaşımı, Hofstede'nin (1990) kültür yaklaşımı ve Quinn ve Rohrbaugh (1981) Rekabetçi Değerler yaklaşımıdır.

Goffee ve Jones (1996) yaklaşımı literatürde "2S" (sociability and solidarity) modeli olarak bilinmektedir. Bu yaklaşımda sosyalleşme ve dayanışma örgüt içi ilişkilerinin temelini oluşturmaktadır. Goffee and Jones bu iki kriteri esas alarak dört farklı örgüt kültürü tipini öne sürmüşlerdir. Bunlar; şebekeleşmiş örgüt kültürü, bölümlenmiş örgüt kültürü, toplumcu örgüt kültürü ve kâr amacı güden kültür olarak adlandırılmaktadır (Mansurova ve Güney, 2018, s.39).

Cameron ve Fremann (1991) çalışmalarında kültürü, örgüt üyelerinin değerleri, varsayımları ve yorumları olarak tanımlamış ve yine bu unsurları psikolojik ve örgütsel düzeyde boyutlar oluşturan ortak gruplar olarak değerlendirmişlerdir. Bu yaklaşımda temel olarak örgüt kültürünü tanımlayan iki boyut söz konusudur. Bu boyutlar, örgütsel davranış literatürü ile sistem ve yapısal perspektiften gelen teorileri birleştiren organik ve mekanik olarak adlandırılan boyutlar ile içsel devamlılık ve dışsal konumdur (Aydıntan ve Göksel, 2012, s.55).

Schein'nin (2010) kültür yaklaşımı üç temel düzeyden oluşmaktadır. En üst düzey, bir bireyin yeni gruba girerken görebildiği, işitebildiği ve hissettiği tüm olay ve nesneleri kapsamaktadır. İkinci düzey, değer ve inançlar örgütte neyin doğru neyin yanlış olduğunu göstermektedir. Üçüncü düzey ise temel varsayımları içermektedir. Ayrıca Schein (2010), örgüt kültürünün; güç kültürü, rol kültürü, başarıma kültürü ve destek kültürü olmak üzere dört boyutunun olduğunu belirtmiştir (Mansurova ve Güney, 2018, ss. 38-39).

Hofstede'nin kültür yaklaşımı: Geert Hofstede, örgütlerdeki kültürel değer ve tutumları ölçmek amacıyla Türkiye dâhil olmak üzere kırk farklı ülkedeki örgüt çalışanlarının üzerinde bir inceleme yapmıştır. Bu inceleme sonucunda çalışanları birbirinden farklı kılan dört temel boyut belirlemiştir: Güç mesafenin yüksek veya düşük olduğu kültürler, bireycilik veya toplumculuğun yüksek olduğu kültürler, belirsizlikten kaçınmanın yüksek veya düşük olduğu kültürler ve eril veya dişil kültürler (Mansurova ve Güney, 2018, s.40).

Rekabetçi değerler yaklaşımı (Quinn ve Rohrbaugh, 1981, s. 134): Örgütün mevcut yapısını ve ulaşmayı amaçladığı kültür profilini tanımlamaya çalışmaktadır.

Kültürel değişimde yöneticilere rehberlik etmek özelliğine sahiptir. Bu yaklaşımda örgütün etkinliği ve kültür arasındaki ilişkiler ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Örgütsel etkinlik, örgütün üretkenliği, iç ve dış çevreye uyum sağlama süreci ve örgüt içerisindeki çatışmaları en aza indirmeyi ortaya koymaktadır.

Bu çalışmada, çalışanların örgütsel destek algıları üzerinde örgüt kültürünün rolü incelenmeye çalışıldığından, örgüt kültürü yaklaşımı olarak Quinn ve Rohrbaugh (1981) tarafından ortaya konulan Rekabetçi Değerler Yaklaşımı ele alınacaktır.

Quinn ve Rohrbaugh (1981) tarafından oluşturulan Rekabetçi Değerler Yaklaşımı; girişimci kültür, hiyerarşi kültürü, takım kültürü ve rasyonel kültür olmak üzere dört alt boyuttan oluşmaktadır. Bu alt modelleri kısaca şu şekilde açıklamak mümkündür (Bolat, Bolat ve Yüksel, 2016, ss. 83–84; K. S. Cameron ve Quinn, 2006; Dosoglu-Guner, 2001, s. 74; Dwyer, Richard ve Chadwick, 2003, s. 1011; Erdem, 2007, s. 66; Helfrich, Li, Mohr, Meterko ve Sales, 2007, s. 13):

Girişimci Kültür: Yaratıcı ve uyarlanabilir bir kültür olarak nitelenmektedir. Bu kültür tipinde yenilik, kârlılık ve büyüme ön plandadır. Yeni pazarlar ve yeni yöntemler bulmak amaçlanmaktadır. Esnekliğin ve toleransın önemsendiği bir kültür tipidir (Deshpandé, Farley ve Webster Jr, 1993, s. 26; Dosoglu-Guner, 2001, s. 74). Bu tip örgütlerde kolay taklit edilemeyen ürün ve hizmetlerin geliştirilmesine önem verilmektedir. Girişimci kültür tipinde çalışanların inisiyatif ve risk almaları teşvik edilir ve örgüt içerisinde özgürlük ön plandadır (Bolat ve diğerleri, 2016, s. 83; Dwyer ve diğerleri, 2003, s. 1011).

Türkiye'deki kamu yönetimi açısından girişimci kültür değerlendirildiğinde, geleneksel kamu örgütlerinde gözlenen bürokratik kültür ve seçilmiş kamu görevlilerinin kurum politikalarının belirlenmesi sürecindeki pragmatik yaklaşımları kamu sektöründe girişimci eğilimleri olumsuz yönde etkilemektedir. Kamu kurumlarında uzmanlaşmış kamu görevlilerine kurumsal hedef ve politikaların belirlenmesinde tanınacak yüksek takdir yetkisinin zamanla girişimci kültürün oluşmasını olumlu yönde etkileyeceği düşünülmektedir (Öztürk, 2012, s.165).

Hiyerarşi Kültürü: Bu örgüt kültürü tipinde içe odaklanma ve biçimsel kurallar ön plandadır. Çalışılan örgütte resmiyet çok önemlidir ve bütün işler belli

bir plan dahilinde yürütülmektedir (Dwyer ve diğerleri, 2003, s. 1011). Hiyerarşi örgüt kültüründe önceden belirlenmiş hedeflere ulaşabilmek için sürekli denetim ve takibe önem verilmektedir. Belirlenen hedeflere en düşük maliyetle ulaşmak amaçlanmaktadır (Bolat ve diğerleri, 2016, ss. 83–84; Dosoglu-Guner, 2001, s. 74; Dwyer ve diğerleri, 2003, s. 1011).

Türkiye’deki kamu yönetimi açısından hiyerarşi kültürü değerlendirildiğinde, kamu yöneticilerinde otoriter eğilimlerin ağır bastığı, yetkiyi devretmeyen, gizlilik ve kapalılığı tercih eden, katı hiyerarşiyi öngören bir anlayışın egemen olduğu bilinen bir gerçektir. Hiyerarşi kültürünün benimsenmesinde etkili olan unsur, yöneticilerin sahip olduğu kültürle yakından ilişkili olduğu düşünülmektedir (Özmen, 2013, s.927).

Takım Kültürü: Bu örgüt kültürü tipinde çalışanlar birçok şeyi birlikte paylaşırlar ve aralarındaki bağlılık üst seviyededir. Yöneticiler rehber veya ebeveyn olarak kabul edilmektedir. Takım kültürünün ön planda olduğu örgütlerde insan kaynaklarının gelişimine önem verilmektedir ve bu durumun örgüt içi uzun dönemde faydalı olacağı düşünülmektedir. İçe odaklı bir örgüt yapısı söz konusudur ve resmi olmayan yönetim anlayışı benimsenmiştir. Takım çalışması, ortak düşünce anlayışının hâkim olması örgütün temel özelliklerinden birisidir. İş tatmini ve çalışanların bağlılığı finansal hedeflere göre daha öncelikli konular arasında yer almaktadır (Bolat ve diğerleri, 2016, s. 83; Dosoglu-Guner, 2001, s. 74; Dwyer ve diğerleri, 2003, s. 1011; Erdem, 2007, s. 66).

Türkiye’deki kamu yönetimi açısından takım kültürü değerlendirildiğinde, Türk kamu yönetiminde merkezi ve hiyerarşik yapı hâkim olduğundan genellikle alt kademeye danışma ve karar alma süreçlerine dahil etme anlayışı, yetki devri ya da gücü paylaşımı olarak algılanmaktadır. Kurumsal açıdan etkin ve verimli bir yapı oluşturmak için takım kültürünün kurumlar tarafından benimsenmesinin katkı sağlayacağı düşünülmektedir (Ayhan, 2010, s.23).

Rasyonel Kültür: Bu örgüt kültürünün bir diğer ismi pazar kültürüdür. Biçimsel örgüt yapısı ve dışı odaklılık ön planda tutulmaktadır. Rasyonel kültürün yaygın olduğu örgütlerde çalışanlar arasında rekabet ve kendi kişisel çıkarlarını önemseme hâkimdir. Rasyonel örgüt kültürünün benimsendiği örgütlerde liderlerin yarışmacı, azimli ve üretken oldukları görülmektedir. Bu örgüt kültürü

tipinde amaç uzun dönemli rekabet edebilme ve ölçülebilir hedefler belirleme söz konusudur. Başarı pazar payının büyüklüğü ve pazara nüfuz edebilme ile ifade edilmektedir (Bolat ve diğerleri, 2016, s. 83; Dwyer ve diğerleri, 2003, s. 1011; Erdem, 2007, s. 66).

Türkiye'deki kamu yönetimi açısından rasyonel kültür değerlendirildiğinde, kamu bürokrasinin özelsektör gibi yönetilmesinin, kamu denetiminde vatandaşların ortak edilmesinin, kurallardan çok sonuca, etkinliğe ve verimliliğe odaklanmanın, otoritenin merkezden uzaklaştırılmasının, yönetimde katılımın sağlanmasının önemi vurgulanmaktadır. Kamu yönetimi uygulamalarında başarının hesap verebilirlik, şeffaflık, katılımcılık, etkililik, verimlilik gibi yeni yönetim anlayışı ilkeleri ve değerlerinin benimsenmesine bağlı olduğu düşünülmektedir (Özdemir, 2015, s.38)

1.3. Örgüt Kültürü ve Örgütsel Destek İlişkisi

Ulusal ve uluslararası alan yazın incelendiğinde çalışanların örgütsel destek algısına yönelik birçok çalışmanın yapıldığı görülmektedir. Bu çalışmalarda iş zenginleştirme, örgütsel adalet, esnek çalışma uygulamaları, lider üye etkileşimi, görev performansı, dönüşümcü liderlik, bağlamsal performans, esnek çalışma uygulamaları, iş tatmini, örgütsel vatandaşlık davranışı, öz yeterlilik, iş aile dengesi ve örgütsel bağlılık gibi yönetim konularının örgüt içerisinde çalışanların örgütsel destek algılarına pozitif yönde katkı sağladığı tespit edilmiştir. Bunun yanı sıra yapılan çalışmalarda; psikolojik sözleşme ihlalleri, tükenmişlik, işe devamsızlık, iş stresi, iş aile çatışması, üst yönetimin kötü niyeti ve duygusal tükenme gibi konuların ise çalışanların örgütsel destek algılarının azalmasına neden olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Akkoç, Çalışkan ve Turunç, 2012; Allen ve diğerleri, 2003; Buchanan, 1974; Burke, 2003; Chen, Eisenberger, Johnson, Sucharski ve Aselage, 2009; Cropanzano, Howes, Grandey ve Toth, 1997; Demircan Çakar ve Yıldız, 2009; Eisenberger, Fasolo ve Davis-LaMastro, 1990; Eisenberger ve diğerleri, 1986; Howes, 2000; Jawahar ve Carr, 2007; Kraimer, Wayne ve Jaworski, 2001; Kurtessis ve diğerleri, 2017; Lynch, Eisenberger ve Armeli, 1999; Miao ve Kim, 2010; Muse, Harris, Giles ve Feild, 2008; Rhoades ve Eisenberger, 2002; Riggie, Edmondson ve Hansen, 2009; Settoon, Bennett ve Liden, 1996; Shanock ve Eisenberger, 2006; Tokmak, 2020, s. 276).

Literatürde örgüt kültürüne yönelik yapılan araştırmalarda, örgüt kültürünün çalışanların içerisinde bulundukları örgüte ve takımına yönelik tutum ve davranışlarında etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Güçlü bir kültürün olduğu örgütlerde çalışanların, örgütlerine ve çalışma arkadaşlarına daha fazla sadakat ve bağlılık gösterdikleri, etik ilkeleri ön planda tuttukları ve yönetim ile daha sağlıklı ilişkiler kurdukları belirtilmektedir (Gomez-Mejia ve Welbourne, 1991, s. 39; Murphy, Ramamoorthy, Flood ve MacCurtain, 2006, s. 329).

Güçlü bir kültüre sahip örgütlerde çalışanların örgüt tarafından sağlanan destekleri benimsemeleri ve bu desteklerin farkında olmaları beklenmektedir. Vieira-dos Santos ve Gonçalves (2018, s. 41) tarafından Portekiz’de üniversite çalışanlarına yönelik yapılan bir araştırmada örgüt kültürü destekleyici, yenilikçi, hedefe yönelik ve kuralcı olmak üzere dört boyut altında incelenmiş ve çalışanların örgütsel destek algısı ile ilişkisi araştırılmıştır. Araştırma neticesinde; örgütsel destek algısı ile destekleyici örgüt kültürü, yenilikçi örgüt kültürü, hedefe yönelik örgüt kültürü ve kuralcı örgüt kültürü arasında pozitif yönlü ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Yıldız (2008, s. 84) tarafından tekstil sektörü çalışanlarına yönelik yapılan benzer bir araştırmada, Hofstede (1990) örgüt kültürü modeli ile çalışanların örgütsel destek algıları arasındaki ilişki incelenmiş, bireycilik-toplumsalcılık boyutu, iç belirsizlikten kaçış boyutu, dış belirsizlikten kaçış boyutu arasında pozitif yönlü ilişki içerisinde olduğu tespit edilmiştir. Örgütsel destek algısı ile güç mesafesi boyutu arasında ise negatif yönlü bir ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Demirer (2018, s. 101) tarafından turizm sektörü çalışanlarına yönelik yapılan araştırmada, Quinn ve Rohrbaugh (1981) Rekabetçi Değerler Yaklaşımı örgüt kültürü boyutlarından; girişimci kültür, hiyerarşi kültürü, takım kültürü ve rasyonel kültürün örgütsel destek algısı ile ilişkisi incelenmiş, her bir örgüt kültürü boyutu ile örgütsel destek algısı arasında istatistiksel olarak anlamlı ilişkilerin olduğu belirlenmiştir. Araştırmada, çalışanların örgütsel destek algılarının girişimci kültür, hiyerarşi kültürü, takım kültürü ve rasyonel kültür ile pozitif yönlü ilişki içerisinde olduğu tespit edilmiştir.

Literatürde yer alan bu araştırmalar ışığında Quinn ve Rohrbaugh (1981) tarafından oluşturulan Rekabetçi Değerler Yaklaşımı örgüt kültürü boyutları ile çalışanların örgütsel destek algıları arasındaki ilişkiyi belirlemek amacıyla aşağıdaki hipotez geliştirilmiştir.

Hipotez 1: Çalışanların örgütsel destek algıları ile örgüt kültürü boyutlarından Girişimci Kültür (H1a), Hiyerarşi Kültürü (H1b), Takım Kültürü (H1c) ve Rasyonel Kültür (H1d) arasında pozitif yönlü bir ilişki vardır.

Vieira-dos Santos ve Gonçalves (2018, s. 42) tarafından yapılan çalışmada örgüt kültürü alt boyutlarının (destekleyici, yenilikçi, hedefe yönelik, kuralcı) çalışanların örgütsel destek algısı üzerinde olumlu etkisinin olduğu belirlenmiştir. Yıldız (2008, s. 86) tarafından yapılan Hofstede (1990)'in örgüt kültürü modeli kapsamında örgüt kültürünün çalışanların örgütsel destek algıları üzerindeki etkisini belirlemeye yönelik yapılan çalışmada ise, örgüt kültürünün çalışanların örgütsel destek algıları üzerinde pozitif yönlü etkisi olduğu tespit edilmiştir. Quinn ve Rohrbaugh (1981) tarafından oluşturulan Rekabetçi Değerler Yaklaşımı örgüt kültürü boyutlarının, çalışanların örgütsel destek algıları üzerindeki etkisini belirlemeye yönelik Demirel (2018, s. 101) tarafından yapılan çalışmada; girişimci kültür, hiyerarşi kültürü, takım kültürü ve rasyonel kültürün örgütsel destek algısını olumlu yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır.

Literatürde yer alan bu araştırmalar çerçevesinde, Quinn ve Rohrbaugh (1981) tarafından oluşturulan Rekabetçi Değerler Yaklaşımı örgüt kültürü boyutlarının çalışanların örgütsel destek algıları üzerindeki etkisini belirlemek amacıyla aşağıdaki hipotez geliştirilmiştir.

Hipotez 2: Örgüt kültürü boyutları (Girişimci Kültür, Hiyerarşi Kültürü, Takım Kültürü, Rasyonel Kültür) çalışanların örgütsel destek algılarını etkilemektedir.

2. METODOLOJİ

2.1. Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Bu araştırmanın amacı, çalışanların örgütsel destek algılarında örgüt kültürünün rolünün belirlenmesidir. Bu amaçla kamu çalışanlarına yönelik alan araştırması gerçekleştirilmiştir. Alan araştırmasında veri toplama tekniklerinden anket yöntemi kullanılmıştır. Kamu kurumu çalışanlarının örgütsel destek algısı ve örgüt kültürüne ilişkin görüşlerinin belirlenebilmesi için çevrimiçi-online anket uygulaması gerçekleştirilmiştir. Katılımcıların elektronik posta adreslerine anket formunu yanıtlayabilecekleri web adresi gönderilmiş ve katılımcılardan ilgili soruları kendi görüşleri doğrultusunda işaretlemeleri istenmiştir. Araştırmaya

katılan kamu çalışanlarının demografik özelliklerini belirlemek, örgüt kültürü ve örgütsel destek algılarına yönelik görüşlerini tespit etmek amacıyla betimleyici istatistik analizi gerçekleştirilmiştir. Araştırmanın amacına yönelik geliştirilen hipotez testlerinin sınanmasında ise korelasyon analizi ve çoklu regresyon analizinden yararlanılmıştır.

2.2. Araştırmanın Örneklemi ve Veri Toplama Aracı

Araştırmanın evrenini kamu çalışanları oluşturmaktadır. Örneklem olarak anket uygulamasının kolay uygulanabilir olması nedeniyle Ankara Jandarma Sahil Güvenlik Akademisi'nde görev alan kamu personeli seçilmiştir. Akademide görev alan 300 kamu çalışanına elektronik posta gönderilmiş, analize elverişli 275 anket formunun yanıtlandığı tespit edilmiştir.

Araştırmaya katılan çalışanların örgüt kültürü ve örgütsel destek algılarını belirlemek amacıyla anket formunun hazırlanmasında aşağıdaki ölçeklerden yararlanılmıştır.

Rekabetçi Değerler Yaklaşımı Örgüt Kültürü Ölçeği: Quinn ve Rohrbaugh (1981) tarafından oluşturulan Rekabetçi Değerler yaklaşımı, Cameron ve Quinn (2006) tarafından geliştirilmiş ve Rekabetçi Değerler Modeli ismini almıştır. Ölçek Helfrich ve arkadaşları (2007) tarafından kullanılmış, geçerliliği ve güvenilirliği test edilmiştir. Rekabetçi Değerler Yaklaşımı örgüt kültürü ölçeği on dört ifade ve dört alt boyuttan oluşmaktadır (Helfrich ve diğerleri, 2007). Girişimci kültür boyutunda; “Kurumumuz dinamik ve girişimcidir ve çalışanlar gönüllü olarak risk alır” örneğine benzer dört ifade, Hiyerarşik kültür boyutunda; “Örgütü bir arada tutan resmi kural ve politikalar. Çalışanlar kurallara uymaya önem verirler” örneğine benzer dört ifade, Takım kültürü boyutunda; Kurumumuz insan kaynaklarına önem verilir. Örgüt içerisinde çalışanlar arasında yakınlık ve ahlâklı olmak öncelikle aranan şeylerdir” örneğine benzer üç ifade, Rasyonel kültür boyutunda ise; “Kurumumuzda rekabet ve başarı ön plandadır. Ölçülebilir hedefler belirlemeye önem verilir” örneğine benzer üç ifade yer almaktadır. Araştırmada kullanılan anket formunda Helfrich ve arkadaşları (2007) tarafından geçerliliği ve güvenilirliği test edilmiş olan ölçek Türkçe’ye çevrilerek kullanılmıştır. Ölçekte yer alan boyutlar ve madde numaraları hipotezlerin test edilmesi için kullanılan analizlerde aynı şekilde değerlendirilmiştir.

Örgütsel Destek Algısı: Örgütsel destek algısı ölçeği Eisenberger ve Huntington (1986) tarafından geliştirilmiş, Shanock ve Eisenberger (2006) ile Eder ve Eisenberger (2008) tarafından kısa formu oluşturulmuştur. Ölçek, Demirer (2018) tarafından Türkçe'ye uyarlanmış, geçerlilik ve güvenilirliği test edilmiştir. Ölçekte “Çalıştığım kurumda benim amaçlarıma ve değerlerime önem verilir” örneğine benzer altı ifade yer almaktadır ve tek boyut olarak kullanılmıştır.

Araştırmada kullanılan ölçeklere ilişkin ifadeler, “1-Kesinlikle Katılmıyorum” ile “5-Kesinlikle Katılıyorum” olmak üzere beşli likert ölçeğine göre değerlendirilmiştir.

2.3. Araştırma Bulgularının Değerlendirilmesi

Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının örgütsel destek algılarını ve örgüt kültürüne ilişkin görüşlerini belirlemek için gerçekleştirilen anket uygulaması sonucunda elde edilen veriler, IBM SPSS 25.0 istatistik paket programı kullanılarak değerlendirilmiştir. Araştırmada kullanılan ölçeklerin güvenilirliğini test etmek amacıyla Cronbach's Alpha testi kullanılmıştır. Katılımcıların demografik özelliklerini, örgüt kültürü ve örgütsel destek algılarına ilişkin ifadelere katılım düzeylerini belirlemek amacıyla frekans analizi ve tanımlayıcı istatistik analizlerinden yararlanılmıştır. Araştırmanın amacına uygun olarak geliştirilen hipotezlerin test edilebilmesi için korelasyon ve regresyon analizleri kullanılmıştır. Araştırmada belirlenen hipotezlerin değerlendirilmesinde %95 güven aralığı ve 0.05 hata payı dikkate alınmıştır.

2.3.1. Demografik Veriler

Araştırma katılan kamu kurumu çalışanlarına yönelik veriler Tablo 1'de gösterilmektedir.

Tablo 1: Katılımcıların Demografik Özellikleri

Demografik Özellikler		Frekans	Yüzde (%)
Yaş	25 ve altı	139	50.5
	26-31 arası	104	37.8
	32-37 arası	17	6.2
	38 ve üzeri	15	5.5

Cinsiyet	Kadın	148	53.8
	Erkek	127	46.2
Medeni Durum	Evli	56	20.4
	Bekâr	219	79.6
Öğrenim Durumu	Lise	14	5.1
	Önlisans	92	33.5
	Lisans	162	58.9
	Lisansüstü (YL-DR)	7	2.5
Geril Dağılımı (TL-Aylık)	4000 ve altı	57	20.7
	4001-5000	66	24.0
	5001-6000	41	14.9
	6001-7000	43	15.6
	7001-8000	27	9.8
	8001 ve üzeri	41	14.9
Mesleki Deneyim	1-5 yıl	228	82.9
	6-10 yıl	18	6.5
	11-15 yıl	13	4.7
	16-20 yıl	16	5.8
TOPLAM		275	100.0

Tablo 1’de görüldüğü üzere araştırmaya toplam 275 kamu çalışanı katılmıştır. Araştırmaya katılan çalışanların demografik özellikleri incelendiğinde büyük çoğunluğunun 25 yaş altı ve 26-31 yaş aralığında oldukları görülmektedir. Araştırmaya 127 (%37.8) erkek, 148 (%53.8) kadın katılmıştır. Katılımcılardan 56 (%20.4)’sı bekâr, 219 (%79.6)’u evlidir. Katılımcıların öğrenim durumları değerlendirildiğinde büyük çoğunluğunun (162 kişi) üniversite-lisans mezunu oldukları belirlenmiştir. Gelir dağılımları incelendiğinde 4000 TL ve altında aylık geliri olan 57 (%20.7) kişi, 4001-5000 TL arasında aylık geliri olan 66 (%24.0) kişi, 5001-6000 TL arasında aylık geliri olan 41 (%14.9) kişi, 6001-7000 TL aylık geliri olan 43 (%15.6) kişi, 7001-8000 TL aylık geliri olan 27 (%9.8) kişi, aylık geliri 8001 TL ve üzerinde olan kişi sayısı ise 41 (%14.9) kişi olduğu görülmektedir. Katılımcıların büyük çoğunluğu (228 kişi) 1-5 yıl arasında mesleki deneyime sahiptir.

2.3.2. Güvenilirlik Analizi ve Tanımlayıcı İstatistikler

Araştırmada kullanılan “Rekabetçi Değerler Yaklaşımı Örgüt Kültürü” ölçeğine ilişkin güvenilirlik analizi sonucunun (Cronbach’s Alpha) 0.956 olduğu, “Örgütsel Destek Algısı” ölçeğine ilişkin güvenilirlik katsayısının ise (Cronbach’s Alpha) 0.927 olduğu tespit edilmiştir. Cronbach’s Alpha değeri 0.80 ile 1.00 aralığında ise yüksek düzeyde güvenilir bir ölçektir (Kalaycı, 2008, s. 405). Araştırmada kullanılan ölçekler yüksek düzeyde güvenilir bulunmuştur.

Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının örgüt kültürü ve örgütsel destek algısı ölçeğine yönelik tanımlayıcı istatistik bilgilerine Tablo 2’de yer verilmektedir.

Tablo 2: Örgüt Kültürü ve Örgütsel Destek Algısı Ölçekleri Betimsel İstatistiği

Örgüt Kültürü Boyutları	N	X_{ort}	SS
Girişimci Kültür	275	4.03	0.91
Hiyerarşi Kültürü	275	4.33	0.72
Takım Kültürü	275	4.14	0.88
Rasyonel Kültür	275	4.00	0.89
Örgütsel Destek Algısı	275	3.91	0.92

Tablo 2’de araştırmaya katılan kamu çalışanlarının örgüt kültürü ve örgütsel destek algısına yönelik betimsel istatistik bilgileri yer almaktadır. Örgüt kültürü alt boyutlarından “Girişimci Kültür” boyutuna ilişkin ifadelerle katılım düzeyinin ($X_{ort}=4.03$, $SS=0.91$) orta değerlerin biraz üzerinde olduğu belirlenmiştir. “Hiyerarşi Kültürü” boyutuna ilişkin ifadelerle katılım düzeyinin ($X_{ort}=4.33$, $SS=0.72$), “Takım Kültürü” boyutuna ilişkin ifadelerle katılım düzeyinin ($X_{ort}=4.14$, $SS=0.88$), “Rasyonel Kültür” boyutuna ilişkin ifadelerle katılım düzeyinin ($X_{ort}=4.00$, $SS=0.89$) olduğu tespit edilmiştir. Kamu kurumu çalışanlarına göre örgüt kültürü boyutlarından en yüksek ortalama değerlerin “Hiyerarşi Kültürü”nde olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Kamu kurumlarında hiyerarşi kültürünün diğer kültürlerle nazaran daha çok benimsendiği görülmektedir.

Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının örgütsel destek algısı ifadelerine yönelik katılım düzeylerinin ($X_{ort}=3.91$, $SS=0.92$) ortalama değerlerin biraz üzerinde olduğu görülmektedir. Kamu çalışanlarının örgütsel destek algılarının orta seviyenin biraz üzerinde olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

2.3.3. Araştırmaya Yönelik Belirlenen Hipotezlerin Testi

Araştırmada elde edilen verilerin analize uygunluğunu belirlemek amacıyla Kolmogorov-Smirnov testi gerçekleştirilmiştir. Test sonucunda çarpıklık (skewness) değerlerinin; örgüt kültürü ölçeğinde -0.961 ile -1.020 arasında, örgütsel destek algısı ölçeğinde -0.866 değerinde olduğu, basıklık (kurtosis) değerlerinin ise, örgüt kültürü ölçeğinde 0.701 ile 1.229 arasında, örgütsel destek algısı ölçeğinde -0.484 değerinde olduğu belirlenmiştir. Tabachnick & Fidell'e göre (2013), basıklık ve çarpıklık değerleri -1.5 ve +1.5 aralığında olan verilerin normal dağılım gösterdiği kabul edilmektedir. Verilerin normal dağılım gösterdiği, korelasyon ve regresyon analizleri için gerekli varsayımları sağladığı görülmektedir. Araştırmanın amacına yönelik geliştirilen hipotezler pearson korelasyon analizi ve çoklu doğrusal regresyon analizi ile test edilmiştir.

Hipotezlere ilişkin analiz sonuçları tablolar halinde açıklanmaktadır.

Hipotez 1: Çalışanların örgütsel destek algıları ile örgüt kültürü boyutlarından Girişimci Kültür (H1a), Hiyerarşi Kültürü (H1b), Takım Kültürü (H1c) ve Rasyonel Kültür (H1d) arasında pozitif yönlü bir ilişki vardır.

Araştırmaya katılan çalışanların örgüt kültürü alt boyutları ile örgütsel destek algıları arasındaki ilişkiyi ve yönünü belirlemek amacıyla pearson korelasyon analizi gerçekleştirilmiştir. Analiz sonucu elde edilen bulgular aşağıda tablo halinde gösterilmektedir.

Tablo 3: Örgüt Kültürü ve Örgütsel Destek Algısı Korelasyon Analizi

Pearson Korelasyon Analizi	
Örgüt Kültürü Boyutları	Örgütsel Destek Algısı
Girişimci Kültür (H1a)	.681**
Hiyerarşi Kültürü (H1b)	.599**
Takım Kültürü (H1c)	.830**
Rasyonel Kültür (H1d)	.768**

*: $p < 0.05$; **: $p < 0.01$

Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının örgüt kültürü boyutları ile örgütsel destek algıları arasındaki ilişkinin incelendiği korelasyon analizi neticesinde, istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif yönlü ilişkilerin olduğu tespit edilmiştir.

Örgütsel destek algısı ile örgüt kültürü alt boyutlarından girişimci kültürü arasında pozitif yönlü 0.681 oranında, hiyerarşi kültürü ile pozitif yönlü 0.599 oranında, takım kültürü ile 0.830 oranında ve rasyonel kültür ile pozitif yönlü 0.768 oranında ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Korelasyon analizi sonucuna göre, kamu çalışanlarının en yüksek örgütsel destek algısının takım kültürünün benimsendiği örgütlerde olduğunu söylemek mümkündür. Araştırma neticesinde H1a, H1b, H1c ve H1d hipotezlerinin desteklendiği tespit edilmiştir.

Hipotez 2: Örgüt kültürü boyutları (Girişimci Kültür, Hiyerarşi Kültürü, Takım Kültürü, Rasyonel Kültür) çalışanların örgütsel destek algılarını etkilemektedir.

Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının örgütsel destek algısında örgüt kültürü alt boyutlarının etkisini belirlemek amacıyla çoklu doğrusal regresyon modeli oluşturulmuştur. Regresyon modeli neticesinde elde edilen bulgulara Tablo 4’de yer verilmektedir.

Tablo 4: Örgüt Kültürünün Örgütsel Destek Algısı Üzerindeki Etkisi

Bağımlı Değişken: Örgütsel Destek Algısı						
Bağımsız Değişkenler (Örgüt Kültürü Boyutları)	R ²	F	β	t	p	Durbin Watson
Girişimci Kültür	.710	165.643**	.080	1.428	.154	1.898
Hiyerarşi Kültürü			-.132	-1.983	.048*	
Takım Kültürü			.684	9.314	.000**	
Rasyonel Kültür			.233	3.543	.000**	

*. p<0.05; **. p<0.01

Tablo 4’te yer alan çoklu doğrusal regresyon modeline göre, Durbin Watson test değerinin 1.898 olduğu tespit edilmiş ve değişkenler arasında otokorelasyon olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Durbin-Watson testi değerinin 1,5 – 2,5 arasında olması değişkenler arasında otokorelasyon olmadığını göstermektedir (Öztürk, 2006, s. 267). Örgüt kültürü alt boyutlarının örgütsel destek algısı üzerindeki etkisini belirlemek amacıyla gerçekleştirilen çoklu doğrusal regresyon modelinde

R^2 değerinin 0.710 olduğu tespit edilmiştir. Çalışanların örgütsel destek algılarındaki değişikliğin 0.710 oranındaki kısmı örgüt kültürü alt boyutları ile açıklanmaktadır. Beta değerleri incelendiğinde, örgüt kültürü alt boyutlarından hiyerarşi kültürü boyutunun negatif yönde 0.132 oranında, takım kültürü boyutunun pozitif yönde 0.684 oranında, rasyonel kültür boyutunun da pozitif yönde 0.233 oranında örgütsel destek algısını etkilediği, girişimcilik kültürünün ise örgütsel destek algısı üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkisinin olmadığı tespit edilmiştir. Çoklu doğrusal regresyon modeli genel olarak değerlendirildiğinde, örgüt kültürünün örgütsel destek algısı üzerinde etkisinin olduğu belirlenmiş ve Hipotez 2'nin desteklendiği sonucuna ulaşılmıştır.

SONUÇ

Örgütlerin başarısındaki en önemli etkenlerden biri de beşeri sermayesi olan insan kaynaklarıdır. Birbirleri ile uyumlu bir şekilde çalışan personelin yer aldığı örgütler amaçlarına ulaşmada rakiplerine nazaran daha avantajlıdır. Örgüt içerisinde bu uyumun sağlanmasında geçmişten bugüne kadar süregelen inanç, tutum ve davranışların etkisi yadsınamaz. Bu durum zamanla örgütlerin kültürlerini oluşturur ve her örgütün kendine özgü örgüt kültürü bulunmaktadır. Quinn ve Rohrbaugh (1981) tarafından oluşturulan ve Cameron ve Quinn (2006) tarafından geliştirilen Rekabetçi Değerler Yaklaşımı'na göre örgütlerde girişimci kültür, hiyerarşik kültür, takım kültürü ve rasyonel kültür olmak üzere dört kültür tipi bulunmaktadır. Örgütlerde hakim olan kültür tipinin kuşkusuz çalışanlar üzerinde etkisi bulunmaktadır. Çalışanların örgütsel destek algısında örgüt kültürünün rolü akademik anlamda araştırılması gereken bir konudur.

Bu çalışmada örgüt kültürünün çalışanların örgütsel destek algıları üzerindeki rolünün belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bu amaçla kamu kurumu çalışanlarına yönelik alan araştırması gerçekleştirilmiş ve örgüt kültürü boyutlarının örgütsel destek algısı ile ilişkisi ve örgütsel destek algısı üzerindeki etkisi tespit edilmeye çalışılmıştır. Araştırmada elde edilen veriler ışığında kamu kurumunda en çok benimsenen kültür tipinin hiyerarşik örgüt kültürü olduğu belirlenmiştir. Sırasıyla hiyerarşik örgüt kültürünü, takım kültürü, girişimci kültür ve rasyonel kültür izlemektedir. Araştırma neticesinde kamu çalışanlarının örgütsel destek algılarının ortalamanın biraz üzerinde olduğu görülmektedir.

Örgütler tarafından benimsenen kültür tipi ile örgütsel destek algısı arasındaki ilişkiyi belirlemek amacıyla gerçekleştirilen korelasyon analizi neticesinde istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif yönlü sonuçlar elde edilmiştir. Örgüt kültürü ile örgütsel destek algısı arasında ilişki düzeyi en yüksek olan örgüt kültürü tipi takım kültürüdür. Takım kültürünü sırasıyla rasyonel kültür, girişimci kültür ve hiyerarşi kültürü takip etmektedir. Araştırma sonucunda takım kültürünün benimsendiği örgütlerde örgütsel destek algısının daha yüksek seviyelerde hissedildiği görülmektedir. Demirer (2018, s. 101) tarafından yapılan benzer bir araştırmada da, örgüt kültürü tipleri (girişimci kültür, hiyerarşi kültürü, takım kültürü, rasyonel kültür) ile örgütsel destek algısı arasında pozitif yönlü ilişki tespit edilmiş, en yüksek seviyede ilişkinin rasyonel kültür ve takım kültürünün benimsendiği örgütlerde olduğu belirtilmiştir. Vieira-dos Santos ve Gonçalves (2018, s. 41) ve Yıldız (2008, s. 84) tarafından yapılan, farklı örgüt kültürü türlerinin örgütsel destek algısı ile ilişkisinin araştırıldığı çalışmalarda da benzer sonuçlar elde edilmiş, pozitif yönlü ve anlamlı ilişkiler tespit edilmiştir.

Çalışanların örgütsel destek algısında örgüt kültürü boyutlarının etkisini belirlemek amacıyla gerçekleştirilen çoklu doğrusal regresyon modelinde istatistiksel olarak anlamlı sonuçlar elde edilmiştir. Regresyon analizi neticesinde örgüt kültürü boyutlarının örgütsel destek algısını etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Takım kültürü ve rasyonel kültürün örgütsel destek algısını pozitif yönde etkilediği, hiyerarşi kültürünün ise negatif yönde etkisinin olduğu tespit edilmiştir. Girişimci örgüt kültürünün ise regresyon modelinde anlamlı bir etkisi tespit edilememiştir. Vieira-dos Santos ve Gonçalves (2018, s. 42), Demirer (2018, s. 101) ve Yıldız (2008, s. 86) tarafından yapılan araştırmalarda da benzer sonuçlar elde edilmiş, örgüt kültürünün örgütsel destek algısı üzerinde olumlu etkisinin olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak, örgüt içerisinde çalışanlardan en yüksek derecede verim elde edebilmek için onların eğitim ve gelişimleri desteklenmelidir. Örgüt amaçları çerçevesinde çalışanlar için bireysel amaçlar belirlenmeli, etkili bir kariyer yönetimi ile çalışanları bu hedefe ulaştıracak gerekli destekler sağlanmalıdır. Örgütler tarafından verilen desteklerin çalışanlar tarafından yüksek seviyede hissedilebilmesinde örgüt kültürünün etkili olduğu görülmektedir. Çalışanların bir arada oldukları ve ortak amaç etrafında birleştikleri takım kültürünün benimsendiği örgüt yapılarında çalışanların verilen desteklerden daha iyi bir

şekilde faydalanabilecekleri düşünülmektedir. Bu çalışma neticesinde sonraki çalışmalara öneri olarak; örgüt kültürü ve örgütsel destek algısı ilişkisinin farklı örgüt kültürü modellerinde ve farklı sektörlerde araştırılmasının hem bilimsel anlamda, hem de uygulayıcılar açısından katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Ayrıca, çalışanların örgütsel destek algısını etkileyen diğer unsurların tespit edilmesi de bilim insanları için araştırılmaya değer bir konu olarak görülmektedir.

KAYNAKÇA

Akkoç, İ., Çalışkan, A. ve Turunç, Ö. (2012). Örgütlerde Gelişim Kültürü ve Algılanan Örgütsel Desteğin İş Tatmini ve İş Performansına Etkisi: Güvenin Aracılık Rolü. *Yönetim ve Ekonomi*, 19(1), 105–135.

Allen, D. G., Shore, L. M. ve Griffeth, R. W. (2003). The role of perceived organizational support and supportive human resource practices in the turnover process. *Journal of management*, 29(1), 99–118.

Armeli, S., Eisenberger, R., Fasolo, P. ve Lynch, P. (1998). Perceived organizational support and police performance: The moderating influence of socioemotional needs. *Journal of applied psychology*, 83(2), 288.

Aydıntan, B. ve Göksel, A. (2012). Cameron-Freeman-Quinn örgüt kültürü tipolojileri ekseninde örgüt kültürü farklılaşma dinamikleri. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 53-62

Ayhan, U. (2010). Kamu yönetiminde etkin ve verimli takım çalışması. *Verimlilik Dergisi*, (3), 21-33.

Aykan, E. (2007). Örgütlerde İnsan Kaynakları Uygulamaları İle Algılanan Örgütsel Destek Arasındaki İlişkilerin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(1), 123–137.

Blau, P. M. (1964). *Exchange and power in social life*. New York: Wiley & Sons, Inc.

Bolat, T., Bolat, O. İ. ve Yüksel, M. (2016). Hizmetkar liderlik ve psikolojik güçlendirme ilişkisi: Örgüt kültürünün düzenleyici etkisi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(36–1), 75–104.

Buchanan, B. (1974). Building Organizational Commitment: The Socialization of Managers in Work Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 19(1), 533–546.

Burke, R. (2003). Nursing Staff Attitudes Following Restructuring: The Role of Perceived Organizational Support, Restructuring Processes and Stressors. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 23(8/9), 129–157.

Cameron, K. ve Freeman, S. J. (1991). Cultural Congruence, Strength and Type: Relationships to Effectiveness. *Research in Organizational Change and Development*, 5, 23–58.

Cameron, K. S. ve Quinn, R. E. (2006). *Diagnosing and changing organizational culture: Based on the competing values framework*. San Francisco: John Wiley & Sons.

Chen, Z., Eisenberger, R., Johnson, K. M., Sucharski, I. L. ve Aselage, J. (2009). Perceived organizational support and extra-role performance: which leads to which? *The Journal of social psychology*, 149(1), 119–124.

Coyle-Shapiro, J. A. M. ve Conway, N. (2005). Exchange relationships: Examining psychological contracts and perceived organizational Support. *Journal of Applied Psychology*, 90(4), 774–781.

Cropanzano, R., Howes, J. C., Grandey, A. A. ve Toth, P. (1997). The relationship of organizational politics and support to work behaviors, attitudes, and stress. *Journal of Organizational Behavior*, 18(2), 159–180.

Demircan Çakar, N. ve Yıldız, S. (2009). Örgütsel Adaletin İş Tatmini Üzerindeki Etkisi: “Algılanan Örgütsel Destek” Bir Ara Değişken Mi? *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(28), 68–90.

Demirel, Y. ve Karadal, H. (2007). Örgüt Kültürünün Örgüt İçi Bireysel Becerilerin Kullanımına Etkisi Üzerine Bir Araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(3), 253–270.

Demirer, S. F. (2018). *Örgüt Kültürü ve Örgütsel Destek Algısının Cam Tavan Engeli İle İlişkisi: İstanbul Turizm Sektörü Kadın Çalışanları Üzerine Bir Araştırma*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Nişantaşı Üniversitesi, İstanbul.

- Deshpandé, R., Farley, J. U. ve Webster Jr, F. E. (1993). Corporate culture, customer orientation, and innovativeness in Japanese firms: a quadrad analysis. *Journal of marketing*, 57(1), 23–37.
- Deshpande, R. ve Webster, F. E. (1989). Organizational culture and marketing: defining the research agenda. *Journal of marketing*, 53(1), 3–15.
- Dosoglu-Guner, B. (2001). Can organizational behavior explain the export intention of firms? The effects of organizational culture and ownership type. *International Business Review*, 10(1), 71–89.
- Dwyer, S., Richard, O. C. ve Chadwick, K. (2003). Gender diversity in management and firm performance: The influence of growth orientation and organizational culture. *Journal of Business Research*, 56(12), 1009–1019.
- Eder, P. ve Eisenberger, R. (2008). Perceived organizational support: Reducing the negative influence of coworker withdrawal behavior. *Journal of management*, 34(1), 55–68.
- Eisenberger, R., Fasolo, P. ve Davis-LaMastro, V. (1990). Perceived organizational support and employee diligence, commitment, and innovation. *Journal of Applied Psychology*, 75(1), 51–59.
- Eisenberger, R., Huntington, R., Hutchison, S. ve Sowa, D. (1986). Perceived organizational support. *Journal of Applied psychology*, 71(3), 500–507.
- Erdem, R. (2007). Örgüt kültürü tipleri ile örgütsel bağlılık arasındaki ilişki: Elazığ il merkezindeki hastaneler üzerinde bir çalışma. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2(2), 63–79.
- Goffee, R. ve Jones, G. (1996). What's Holds the Modern Company Together? *Harvard Business Review*, 74(6), 133–148.
- Gomez-Mejia, L. R. ve Welbourne, T. (1991). Compensation Strategies in A Global Context. *Human Resource Planning*, 14(1), 29–41.
- Gouldner, A. W. (1960). The norm of reciprocity. *American Sociological Review*, 25, 165–178.

- Helfrich, C. D., Li, Y.-F., Mohr, D. C., Meterko, M. ve Sales, A. E. (2007). Assessing an organizational culture instrument based on the Competing Values Framework: Exploratory and confirmatory factor analyses. *Implementation science*, 2(1), 1–14.
- Hofstede, G., Neuijen, B., Ohayv, D. D. ve Sanders, G. (1990). Measuring organizational cultures: A qualitative and quantitative study across twenty cases. *Administrative science quarterly*, 35(2), 286–316.
- Howes, J. (2000). Who is Supporting Whom? Quality Team Effectiveness and Perceived Organizational Support. *Journal of Quality Management*, 5, 207–223.
- Jawahar, I. M. ve Carr, D. (2007). Conscientiousness and contextual performance: The compensatory effects of perceived organizational support and leader-member exchange. *Journal of Managerial Psychology*, 22(4), 330–349.
- Kalaycı, Ş. (2008). *SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Kaplan, M. (2010). *Otel işletmelerinde etiksel iklim ve örgütsel destek algılamalarının örgütsel bağlılık üzerindeki etkisi: Kapadokya örneği*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Kraimer, M. L., Wayne, S. J. ve Jaworski, R. A. A. (2001). Sources of support and expatriate performance: The mediating role of expatriate adjustment. *Personnel Psychology*, 54(1), 71–99.
- Kurtessis, J. N., Eisenberger, R., Ford, M. T., Buffardi, L. C., Stewart, K. A. ve Adis, C. S. (2017). Perceived organizational support: A meta-analytic evaluation of organizational support theory. *Journal of management*, 43(6), 1854–1884.
- Loi, R., Hang-Yue, N. ve Foley, S. (2006). Linking employees' justice perceptions to organizational commitment and intention to leave: The mediating role of perceived organizational support. *Journal of occupational and Organizational Psychology*, 79(1), 101–120.
- Loi, Raymond, Hang-Yue, N. ve Foley, S. (2006). Linking employees' justice perceptions to organizational commitment and intention to leave: The mediating role of perceived organizational support. *Journal of occupational and Organizational Psychology*, 79(1), 101–120.

Lynch, P. D., Eisenberger, R. ve Armeli, S. (1999). Perceived organizational support: Inferior versus superior performance by wary employees. *Journal of applied psychology*, 84(4), 467–483.

Mansurova, S. ve Güney, S. (2018). İşletmelerde dönüşümcü liderlik davranışlarının örgüt kültürüne etkisi ve bir uygulama. *Anadolu Bil Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 13(52), 33-54.

McDonald, P. ve Gandz, J. (1992). Getting value from shared values. *Organizational dynamics*, 20(3), 64–77.

Meng, J. ve Berger, B. K. (2019). The impact of organizational culture and leadership performance on PR professionals' job satisfaction: Testing the joint mediating effects of engagement and trust. *Public Relations Review*, 45(1), 64–75.

Meyer, J. P., Allen, N. J. ve Gellatly, I. R. (1990). Affective and continuance commitment to the organization: Evaluation of measures and analysis of concurrent and time-lagged relations. *Journal of applied psychology*, 75(6), 710.

Miao, R. ve Kim, H.-G. (2010). Perceived organizational support, job satisfaction and employee performance: An Chinese empirical study. *Journal of Service Science and Management*, 3(02), 257.

Murphy, C., Ramamoorthy, N., Flood, P. C. ve MacCurtain, S. (2006). Organizational justice perceptions and employee attitudes among Irish blue collar employees: An empirical test of the main and moderating roles of individualism/collectivism. *Management Revue*, 17(2), 328–343.

Muse, L., Harris, S. G., Giles, W. F. ve Feild, H. S. (2008). Work-life benefits and positive organizational behavior: is there a connection? *Journal of Organizational Behavior*, 29, 171–192.

Özbek, M. ve Kosa, G. (2009). Duygusal Bağlılık, Örgütsel Destek, Üst Yönetim Desteği ve Personel Güçlendirmenin Hizmet Kalitesi Üzerindeki Etkisi: Kırgızistan'da Banka İşgörenleri Üzerinde Bir Uygulama. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (34), 189–212.

Özdemir, A. A. (2015). Rekabet eden değerler modeliyle örgüt kültürü incelemesi: Kamu kurumunda görgül bir araştırma. *“İŞGÜÇ” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 17(1), 26-53.

- Özdemir, A. (2010). Örgütsel özdeşleşmenin algılanan örgütsel destek, cinsiyet ve kıdem değişkenlerine göre incelenmesi. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, (1), 237–250.
- Özmen, A. (2013). Kamuda yönetim kültürü. *International Journal of Social Science*, 6(3), 925-946.
- Öztürk, A. O. (2012). Kamu örgütlerinde girişimcilik. “İŞGÜÇ” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, 14(4), 151-170.
- Öztürk, E. (2006). Çoklu Doğrusal Regresyon Modeli, Ş. Kalaycı (Ed.), *SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri* içinde (ss. 259–269). Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Öztürk, M. ve Eryeşil, K. (2016). Lider-Üye Etkileşimi ve Örgütsel Destek Algılarının Çalışanların İşten Ayrılma Niyeti Üzerindeki Etkisi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, 19(2), 123–141.
- Pettigrew, A. M. (1979). On studying organizational cultures. *Administrative science quarterly*, 24(4), 570–581.
- Quinn, R. E. ve Rohrbaugh, J. (1981). A competing values approach to organizational effectiveness. *Public productivity review*, 5(5), 122–140.
- Rashid, Z. A., Sambasivan, M. ve Rahman, A. A. (2004). The influence of organizational culture on attitudes toward organizational change. *Leadership & organization development Journal*, 25(2), 161–179.
- Rhoades, L. ve Eisenberger, R. (2002). Perceived organizational support: a review of the literature. *Journal of Applied Psychology*, 87(4), 698–714.
- Riggle, R. J., Edmondson, D. R. ve Hansen, J. D. (2009). A meta-analysis of the relationship between perceived organizational support and job outcomes: 20 years of research. *Journal of Business Research*, 62(10), 1027–1030.
- Rottinghaus, P. J., Hees, C. K. ve Conrath, J. A. (2009). Enhancing job satisfaction perspectives: Combining Holland themes and basic interests. *Journal of Vocational Behavior*, 75(2), 139–151.

Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership* (3. bs.). San Francisco: John Wiley & Sons.

Settoon, R. P., Bennett, N. ve Liden, R. C. (1996). Social exchange in organizations: perceived organizational support, leader-member exchange and employee reciprocity. *Journal of Applied Psychology*, 81(3), 219–227.

Shanock, L. R. ve Eisenberger, R. (2006). When supervisors feel supported: relationships with subordinates' perceived supervisor support, perceived organizational support and performance. *Journal of Applied Psychology*, 91(3), 689–695.

Tabachnick, B. G. ve Fidell, L. S. (2013). *Using Multivariate Statistics* (6. bs.). Boston: Pearson Inc.

Tokmak, M. (2020). Algılanan Örgütsel Desteğin Çalışanların İşe Yabancılaşması ve İşten Ayrılma Niyetine Etkisi Üzerine Bir Araştırma. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(2), 429–439.

Unutkan, G. A. (1995). *İşletmelerin yönetimi ve örgüt kültürü*. İstanbul: Türkmen Kitabevi.

Van Oudenhoven, J. P. (2001). Do organizations reflect national cultures? A 10-nation study. *International Journal of Intercultural Relations*, 25(1), 89–107.

Vieira-dos Santos, J. ve Gonçalves, G. (2018). Organizational culture, internal marketing, and perceived organizational support in Portuguese higher education institutions. *Journal of Work and Organizational Psychology*, 34(1), 38–41.

Yıldız, S. (2008). *Örgüt Kültürünün, İşten Ayrılma Eğilimi ve Çalışan Verimliliği Üzerindeki Etkisi: Bir Ara Değişken Olarak Örgütsel Destek Algısı*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu.

Yürür, S. (2005). *Ödüllendirme sistemleri ile örgütsel adalet arasındaki ilişkilerin analizi ve bir uygulama*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Bursa Uludağ Üniversitesi, Bursa.



Araştırma Makalesi / Research Article

YABANCI HAKEM KARARLARININ TENFİZİNDE KAMU DÜZENİ KAVRAMININ AİHM KARARLARI BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Mustafa YAYLA*
Mehmet Cem ŞAHİN**

Öz

20'nci yy. sonrasında teknoloji ve iletişim alanındaki ilerlemeler ülkeler arasındaki ekonomik ilişkileri geliştirmiş ve bunun neticesinde ülke sınırlarını aşan ticari ilişkilerin genişlemesiyle beraber yeni hukuki sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda tarafları farklı ülkenin hukukuna tabi olan ticari ilişkilerden kaynaklı uyuşmazlıkların çözümünde ulusal yargı dışında çözüm yolları aranmıştır. Yargı mekanizmasının kendisine has usul kurallarını geniş tutabilmek amacıyla kararlaştırılan ve taraflar arasındaki hukuki soruna etkin ve hızlı bir çözüm bulmayı hedefleyen tahkim mekanizmasının işletilmesi ise günümüz ticari ilişkileri ile ilgili sorunların çözüme kavuşturulması bakımından önem arz etmektedir. Bu bağlamda tahkim mekanizmasının işletilmesi sonucunda ortaya çıkan hakem kararları taraf iradelerine uygun hukuki çözümün ortaya çıkmasına katkı sağlamaktadır. Ancak hakem kararlarının hukuki anlamda geçerlilik kazanabilmesi için ilgili ülke mevzuatı bakımından gerekli bazı şartları taşımak zorundadır.

Türk hukukunda ise yabancı hakem kararlarının tanınması ve tenfizi için gerekli şartlar arasında bulunan ve Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanun ile New York Sözleşmesi hükümlerinde belirtilen “kamu düzenine aykırı olmama” kavramının ele alınması önem arz etmektedir. Bu doğrultuda tenfiz ülkesindeki kamu düzeni anlayışı milletlerarası hukukta yaşanan gelişmeler doğrultusunda değişim göstererek küresel bir anlam kazanmıştır. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları doğrultusunda şekillenen hukuk anlayışı Türk hukuku bakımından kamu düzeni kavramının yorumunda önem arz etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Tahkim, Yabancı Hakem Kararı, Tenfiz, Kamu Düzeni.

* Doç. Dr., Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, <https://orcid.org/0000-0001-8308-9423>

** İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Öğrencisi, mehcem34@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1596-1715>

THE EVALUATION OF THE CONCEPT OF PUBLIC ORDER IN THE ENFORCEMENT OF FOREIGN ARBITRATION DECISIONS IN THE CONTEXT OF DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

ABSTRACT

After the 20 th century, economic relations among countries have developed due to technological and communicational improvements. As a result of that along with commercial relationship beyond the countries some legal issues have inevitably appeared. On that context, legal issues which derive from commercial relationships that its sides have different legal procedure have been tried different solutions except internal judgement. Using of arbitration procedure effectively that is used for making special rules of internal judgement mechanism is immensely important on commercial relations. However arbitrator decisions must have some conditions related to country's legal rules in order to gain legal validity.

In terms of Turkish law, it is important to consider the concept of public order, which is one of the conditions listed under the Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, commonly known as the New York Convention in terms of recognition and enforcement of foreign arbitral awards. In this direction, understanding of public order in the country of enforcement of foreign arbitral awards has changed in line with the developments in international law and gained a global meaning. As a matter of fact, understanding of the law formed as a result of the European Convention on Human Rights and the decisions of the European Court of Human Rights has gained importance in the interpretation of the concept of public order in terms of Turkish law.

Keywords: Arbitration, Foreign Arbitral Award, Enforcement, Public Order.

GİRİŞ

Yabancı hakem kararlarının tanınması ve tenfizi sırasında ilgili taraf bakımından ileri sürülebilecek bir değerlendirme ölçütü olan kamu düzeni kavramının hakem kararına olan etkisi ve bu kavramın milli ve milletlerarası hukuk bakımından incelenmesi önem arz etmektedir. Günümüzde ticari hayatın küresel ölçekte ve kolay yapılabilir olması beraberinde bu ilişkilerin ortaya çıkardığı hukuki meselelerin de milletlerarası boyutunun olması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bir ticari ilişkiye taraf olanların farklı ülkelerden olması nedeniyle ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda ilgili yerel hukuka karşı güvensizlik duygusunun oluşması muhtemeldir. Dolayısıyla tarafları farklı ülkelerden olan ticari uyuşmazlıklarda, alanlarında uzman ve tarafsızlığından şüpheye düşülmeyecek olan bir hakemin verdiği karar neticesinde taraf iradesine uygun ve adaleti sağlayacak bir çözüm mekanizması gereksinimi ortaya çıkmıştır. Söz konusu gereksinimlerin bir neticesi olarak ortaya çıkan milletlerarası tahkim yargılaması nihayetinde ilgili tarafların kendi iradeleriyle başvurabilecekleri bir yoldur. Ancak taraf iradelerine dayanılarak işletilen tahkim mekanizması sonucunda verilen yabancı hakem kararları ise ilgili devlet tarafından icra edilebilecektir. Bu nedenle verilen yabancı hakem kararlarının hukuken bir sonuç doğurması için yerel mahkemelerin incelemesinden geçmesi gerekmektedir. Her ne kadar bu durum tahkim kurumunun temel amaçlarından olan devlet müdahalesinin azaltılması hususunda engel olarak görülebilecekse de nihai uyuşmazlığın çözüm yerinin tahkim olması bu eleştiriyi karşılar niteliktedir.

Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus, verilen yabancı hakem kararının tenfizinde ilgili mahkemeler tarafından verilen kararların kendi ülkelerinde egemenlik haklarına müdahale teşkil edip etmediğidir. Yabancı hakem kararlarının tenfizinde yer alan kamu düzeni ifadesi, üzerinde anlaşmaya varılmamış bir kavram olsa da genel olarak ilgili ülkenin temel değerlerini de kapsayan evrensel hukuk normlarını barındıran bir anlam taşımaktadır. Dolayısıyla bahsi geçen ülkenin kamu düzenine aykırılık teşkil eden bir kararın o ülke açısından egemenlik hakkına bir müdahale olarak değerlendirilmesi söz konusu olacaktır. Bu bağlamda özellikle çalışmanın konusu olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'yle vücut bulan değerler kapsamında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının kamu düzeni kavramıyla ilgili bakışı ele alınacaktır.

1. TAHKİM KAVRAMI VE ÇEŞİTLERİ

1.1. Tahkim Kavramı

Tahkim kavramı üzerinde genel bir tanım bulunmamakla beraber doktrinde kavrama ilişkin çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Tahkim kavramı bu kapsamda tarafların kendi aralarında meydana gelebilecek uyuşmazlıklarda, devlet mahkemeleri nezdinde bir yargılama yerine özel bir yargılama olan ve uyuşmazlık konusu alanında uzmanlaşmış kişi ya da kişiler arasından belirlenen hakem tarafından çözülmesi amacıyla yapılan anlaşmalar olarak değerlendirilmektedir (Akıncı, 2016:3). Ancak burada hatırlatılması gereken husus taraflar arasında akdedilecek olan tahkim anlaşmalarının tahkime elverişli konularla sınırlı olduğudur. Bu çerçevede yabancılık unsuru içermeyen ve tahkim yerinin Türkiye olarak belirlendiği uyuşmazlıklarda tahkimin içeriği Hukuk Muhakemeleri Kanununun (HMK) 408 inci maddesinde düzenlenerek kapsam belirlenmiştir. Buna göre, *“Taşınmaz mallar üzerindeki aynı haklardan veya iki tarafın iradelerine tabi olmayan işlerden kaynaklanan uyuşmazlıklar tahkime elverişli değildir.”* hükmü uyarınca mahfuz alan belirlenerek yargılama yetkisini asıl olarak elinde bulunduran devletin egemenlik alanı korunmuştur (Bozkurt, 2009:138). Benzer bir şekilde Milletlerarası Tahkim Kanununun (MTK) 1 inci maddesinde de *“...Bu Kanun, Türkiye’de bulunan taşınmaz mallar üzerindeki aynı haklara ilişkin uyuşmazlıklar ile iki tarafın iradelerine tâbi olmayan uyuşmazlıklarda uygulanmaz...”* hükmü bulunmaktadır. Aksi bir durumda hemen her konuda devlet yargısının devre dışı bırakılması gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır ki bu durum hukuk güvenliği açısından sorun teşkil etmektedir. Zira Türk hukukuna göre yabancılık unsuru içermeyen ve tahkim yerinin Türkiye olarak belirlendiği uyuşmazlıklarda HMK ilgili maddesinin (m. 407) uygulanacağı düzenlenmektedir.¹

Tahkim iki taraf arasında akdedilen bir sözleşmeye dayanır. Tahkim sözleşmesi, her iki tarafın, bu sözleşmede ya da başka bir hukuki ilişkiden doğan yahut doğabilecek olan uyuşmazlığın çözüme kavuşturulmasını bir hakem ya da hakem kuruluna bıraktıkları anlaşma olarak ifade edilmektedir (Kuru, Arslan ve Yılmaz, 2013:780). Zira tahkim müessesesinin zorunlu bir uyuşmazlık çözüm

¹ HMK, Erişim tarihi: 10 Mart 2020, (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6100.pdf>). MAD-DE 407- (1) Bu Kısımda yer alan hükümler, 21/6/2001 tarihli ve 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Kanununun tanımladığı anlamda yabancılık unsuru içermeyen ve tahkim yerinin Türkiye olarak belirlendiği uyuşmazlıklar hakkında uygulanır.

mekanizması olmaması nedeniyle söz konusu uyuşmazlıkta hukuki sorunun tahkim aracılığıyla giderileceğine ilişkin mevcut bir tahkim anlaşması bulunmalıdır. Tahkime ilişkin anlaşma taraflar arasında ayrı bir şekilde kararlaştırılabileceği gibi asıl sözleşmeye eklenen tahkim şartıyla da kararlaştırılabilir (Kalpsüz, 2003:1030). Ancak taraflar arasında tahkime ilişkin anlaşmanın ayrı bir sözleşmede belirlendiği durumlarda tahkim sözleşmesinde de sözleşmeye ait genel maddi ve şekil şartlarının gerçekleşmesi gerekmektedir (Karslı, 2001:221).

1.2. Milli Tahkim

Milli tahkim, doktrinde kabul edilen ölçütler ışığında uyuşmazlığın esasına veya tahkim taraflarına ve coğrafi konuma göre dikkate alınarak belirlenir. Örneğin tahkim uyuşmazlığının taraflarının uyruğu, ikametgâhı, iş yeri veya tüzel kişiler bakımından idare merkezi birden farklı ülkeyi gösteriyorsa milletlerarası özellikte olduğu anlaşılmaktadır (Tanrıbilir ve Şit, 2002:.819):

Ticari ilişkinin taraflarının farklı ülke tabiiyetinde olması durumunda, hukuki ilişkiden doğan uyuşmazlığın çözümünde verilen kararlarda tarafların iradelerine uygun çözümün bulunmasında milli mahkemelerin yetersiz kalacağı değerlendirilmektedir. Bir hukuki uyuşmazlığın çözümünde alınan yargısal kararlar ve hakem kararları kural olarak kararın verildiği ülkenin egemenlik hakkının bir yansıması olarak kararın verildiği ülkenin sınırları içerisinde etki gösterecektir (Çelikel ve Erdem, 2016:649). Ancak uyuşmazlığın esasına ilişkin bir belirleme yapılmak istendiğinde tahkime konu temel ilişkinin milletlerarası özellik taşımadığı durumlarda ise tahkimin uygulanması farklılık arz edecektir. Milli tahkimden anlaşılması gereken ise tarafların veya uyuşmazlığa esas olan konunun belirli bir hukuk düzeniyle ilişkilendirilmesi ve diğer yabancı hukuk düzenine tabi olmaması durumudur (Yaşar ve Özkan, 2016:2).

Milli tahkimin söz konusu olduğu hallerde HMK'nin ilgili hükümleri uygulama alanı bulacaktır. HMK'nin 407 nci maddesine göre, MTK hükümlerinin tanımladığı şekilde yabancılık unsuru içermeyen ve tahkim yerinin Türkiye olarak belirtildiği hususlarda HMK maddelerinin uygulanacağı düzenlenmektedir. Yine aynı Kanunun 408 inci maddesinde belirtildiği üzere aynı haklara ilişkin olanlar ile tarafların kendi iradesine bağlı olmayan konulardan kaynaklanan uyuşmazlıklar tahkim dışında tutulmaktadır.

1.3. Milletlerarası Tahkim

Milli Tahkim'den farklı olarak taraflar arasında söz konusu olan uyuşmazlık içeriğinde yabancılık unsuru olduğu takdirde tahkimin milletlerarası nitelik taşıdığı kabul edilmektedir. Uyuşmazlık konusunun esası yerine tahkimin ve tarafların kişisel, coğrafi özellikleri de tahkime milletlerarası olma vasfını sağlamaktadır. Türk hukukunda milletlerarası tahkim hakkında usul ve esaslara ilişkin hükümlerin yer aldığı Milletlerarası Tahkim Kanununda (MTK) yabancılık unsuruna ilişkin tespitte iki kriter kabul edilmiştir. Nitekim MTK 1'inci madde hükmünde: *"Bu Kanun, yabancılık unsuru taşıyan ve tahkim yerinin Türkiye olarak belirlendiği veya bu Kanun hükümlerinin taraflar ya da hakem veya hakem kurulunca seçildiği uyuşmazlıklar hakkında uygulanır. Bu Kanunun 5 ve 6'ncı madde hükümleri, tahkim yerinin Türkiye dışında belirlendiği durumlarda da uygulanır."* ifadeleri yer almaktadır. Aynı Kanun'un 2'nci maddesinde ise tahkimin yabancılık unsuru taşıdığı durumlar ayrıntılarıyla sayılmıştır. Ancak hakem kararının tanınması ve tenfizine ilişkin hangi durumlarda yabancı bir hakem kararından söz edileceğinin anlaşılması bakımından 5718 sayılı Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanun'da (MÖHUK) açık bir düzenleme bulunmamaktadır. 5718 sayılı Kanunda yer alan bu boşluk ise doktrin ve mahkeme kararları vasıtasıyla doldurulmaya çalışılmaktadır. Buna göre yabancılık unsurunun tespitinde yabancı bir ülkede meydana gelen tahkimin yabancılık unsuru taşıması ile yabancı bir devlet usul hukuku uygulanarak verilen hakem kararının yabancı nitelikte olduğu kabul edilmektedir (Nomer, Ekşi ve Öztekin Gelgel, 2016:4). Bununla birlikte tahkimin milli veya milletlerarası olduğunun tespiti bağlı olacağı hukuku doğrudan etkileyeceği için önem arz etmektedir. Bu bakımından söz konusu hukuku belirlemede tahkimden önce meydana gelen maddi ilişkinin esas alınması gerekmektedir (Nomer, Ekşi ve Öztekin Gelgel, 2016:5).

Milletlerarası tahkim sürecine ilişkin kanuni düzenlemelerde tahkim sözleşmesinin geçerlilik şartları, tahkim itirazı, tahkim kurumu ile mahkeme arasında kurulacak ilişki, yerel mahkemenin tahkim sürecine olan katkıları ve müdahalesi, hakem heyeti teşkili, hakem reddi, hakem yetkisine olan itirazlar tahkimin usulü ve esaslarına ilişkin kurallar, karara karşı başvuru ve giderler düzenlenmektedir (Cumhurbaşkanlığı, 2021: 3).

2. YABANCI HAKEM KARARLARININ TENFİZİ VE KAMU DÜZENİ KAVRAMI

2.1. Tenfiz Kavramı

Hukuki bir terim olan tenfiz kelime olarak “*İnfaz etme, bir hükmü uygulama, gereğini yerine getirme, bir şeyi geçerli kılma.*” anlamı taşımaktadır.² Bu çerçevede tenfiz edilmesi istenen ülke dışında verilen bir hakem kararının Türkiye’de etki doğurması için ilgili kararın tanınma veya tenfiz sürecinin gerçekleşmesi gerekmektedir. Dolayısıyla tanıma durumunda hakem kararı, kesin hüküm doğurmasından bağımsız bir şekilde tanıyan devlet hukukuna göre meşru kabul edilmiş sayılacaktır.

2.2. Yabancı Hakem Kararı

Yabancı hakem kararı, kararın tenfiz edildiği ülke bakımından yabancılık unsuru taşıyan bir hakem/hakem heyeti tarafından tahkime ilişkin usulün uygulanarak verilen kararlardır. HMK hükümlerine göre yabancılık unsuru içermeyen ve tahkim yeri olarak Türkiye’nin belirtildiği uyuşmazlıkların HMK’nın ilgili maddelerine göre çözüme kavuşturulacağı ifade edilebilir. MTK ise söz konusu uyuşmazlıkta yabancılık unsurunun olduğu ve tahkim yeri olarak Türkiye’nin seçildiği veya bu Kanunun hükümlerinin taraflarca yahut hakem veya hakem kurulunca seçilen uyuşmazlık söz konusu olduğunda uygulanacaktır (Şanlı, 2005:285-286).

Tenfizi talep edilen bir hakem kararının muhakemesi esnasında uygulanan hukukun, tenfiz hâkiminin uygulayacağı hukuk düzeni dışındaki başka bir ülke hukukuna ait olması durumunda yabancı hakem kararının varlığından söz edilmektedir. Bu durumda tenfizi talep edilen kararın başka bir ülke hukuk sistemiyle ilişkilendirilmesi söz konusudur (Yaşar ve Özkan, 2016:9-12). MÖHUK’nin yabancı hakem kararların tanınması ve tenfizine ilişkin hükümler ise yabancılık unsuru olan bir hakem kararının Türkiye’de icrasına ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

Hakem kararlarının yargısal özelliğe sahip olması bu kararların verildiği yerin yabancılık unsurunun belirlenmesinde önemli rol oynayacağını ortaya koymaktadır. Bununla birlikte taraflarca uyuşmazlığın esası bakımından

² Tenfiz , Erişim tarihi: 08 Mart 2021, <https://sozluk.adalet.gov.tr/Harf/T?Sayfa=5>.

uygulanacak hukukun yabancı olup olmamasına göre de bu belirleme yapılabilecektir. Nitekim Yargıtay'da hakem kararlarının verildiği yer ölçütü ile hakem kararlarının hangi kanun otoritesi altında verildiği ölçütlerini kabul ettiği görülmektedir (Nomer, Ekşi ve Öztekin Gelgel, 2016:79-83).

Yargıtay 5. HD'nin 25.10.1996 tarihinde verdiği bir kararında: *"...bir hakem kararının yerli mi yoksa yabancı mı hakem kararı olduğu "otoritesi altında verilen kanun" hükümleri esas alınarak saptanır."* hükmü yer almaktadır. Yargıtay 13. HD. tarafından verilen 07.07.1998 tarihli bir kararda da *"...bir hakem kararı hangi ülkenin usul hukukuna göre verilmiş ise, o ülkenin hakem kararı olarak kabul edilmelidir..."* ifadesi kullanılarak hangi hakem kararlarının yabancı hakem kararı olarak tespit edileceğine ilişkin hükümler bulunmaktadır (Yaşar ve Özkan, 2016: 15). Türk hukukuna göre tahkim müessesesinde bir hakem kararının yabancı bir ülkenin usul hukuku kurallarına göre verilmesi halinde yabancı bir hakem kararı niteliğinde olduğu kabul edilmektedir.

1958 tarihli New York Sözleşmesi'nin 1'inci maddesinde ise bir hakem kararının yabancı hakem kararı olarak görülebilmesi için ilk şart hakem kararının tenfizi talep edilen ülkeden başka bir ülkede verilmesidir. İkinci şart ise bir hakem kararının tanınması ve tenfizi talep edilen ülkede milli olarak kabul edilmemesidir. Bu durumda kararın tanınması veya tenfizi amacıyla başvuru devlet mahkemesinin, öncelikle söz konusu kararın yabancılık durumu tespit edilecektir. Türk hukuku bakımından milli hakem kararı Türk usul hukukunun emredici hükümlerine göre verilen bir hakem kararı olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla yabancı bir devletin usul hukukuna göre verilmiş bir hakem kararı ise yabancı hakem kararı olarak değerlendirilecektir (Değnekli, 2016:894). Ayrıca yabancı hakem kararının tanınmış olması onun tek başına icra kabiliyeti kazanmasına imkân vermemektedir. İcrai nitelik bu kararların tenfiz edilmesiyle mümkün hale gelecektir (Şanlı, 2015:14).

Yabancı hakem kararlarının iç hukuk bakımından etki doğurabilmesi için kararların 1958 tarihli New York Sözleşmesi ve MÖHUK hükümlerine göre tanıma ve tenfize tabi tutulması gerekmektedir (Deynekli, 2014:109). Bu anlamda tanınması ve tenfizi istenecek olan bir yabancı hakem kararının ad hoc veya kurumsal bir tahkim merkezi tarafından verilmesi bu kararların tanınması ve tenfizi açısından bir önem taşımamaktadır. Tarafların herhangi bir tahkim kurumuna

bağlı kalmaksızın uyuşmazlıkta görev alacak hakemleri oluşturduğu ve tahkim usulünü belirlediği durumlar “*ad hoc*” tahkimini ifade etmektedir. Bu usulde tahkim yargılamasını yapacak olan hakem veya hakem heyeti, tarafların anlaşması sonucunda ve sadece kendileri arasındaki somut uyuşmazlık bakımından geçici olarak belirlenmektedir (Cumhurbaşkanlığı, 2021:4). Kurumsal tahkimde ise tahkim yargılamasını gerçekleştirecek olan kurum uygulanacak olan tahkim yargılama kurallarını önceden belirlemiştir. Taraflar bakımından kurumsal tahkim merkezlerinin tercih edilmesinin nedenlerinden en önemlisi ise bu kurumların tahkim yargılamasını ayrıntılarıyla düzenleyerek yargılama sürecinde güven telkin etmesidir. Kurumsal bir tahkim merkezi uyuşmazlıktan önce düzenlenen kuralları uygulaması ve uygulamada daha önceki kararlara sahip olması nedeniyle taraflara güven sağlayabilmektedir (Deynekli, 2014:109).

Yabancı hakem kararlarının tanınması ve tenfizi bir dava açılması suretiyle sağlanacaktır. Ancak söz konusu tanıma veya tenfiz davalarında ilgili mahkeme tarafından yabancı hakem kararının esastan incelemeye tabi tutulamaması gerekmektedir (Nomer ve Ekşi ve Gelgel, 2016:14). MÖHUK 60 ıncı maddesine göre tanınması ve tenfizi istenen yabancı hakem kararının kesinleşmiş ve icra kabiliyeti kazanmış olması gerekmektedir. Bu doğrultuda, söz konusu hakem kararının tarafları bağlayıcı nitelikte olması gerekir. Yabancı hakem kararlarının tanınması ve tenfizinde görevli mahkeme ise taraflarca kararlaştırılan yer asliye hukuk mahkemesidir. Görev şartı kamu düzenine ilişkin olduğundan davanın her aşamasında ileri sürülebilecek bir dava şartıdır (Şanlı, 2005:288). Şayet taraflar arasında görevli mahkemeye ilişkin bir anlaşma söz konusu değilse, aleyhine karar verilen tarafın Türkiye’de bulunan ikametgahı, yoksa sâkini olduğu, bu da yoksa icraya konu olabilecek malların bulunduğu yer mahkemesi yetkili sayılacaktır. 1958 tarihli New York Sözleşmesi’nde ve MÖHUK’de hakem kararını tenfiz edecek mahkemenin bu kararın tanınması ve tenfizi davalarında işin esasına girmemesi esas kabul edilmektedir.

Yargıtay kararlarında da ilgili tenfiz mahkemesince esasa dair inceleme yasağı vurgulanmaktadır (Deynekli, 2014:116). Bu karara göre;

“...Bu iddia kararın esasına ilişkin olup, hakem kararının doğruluğunu inceleme yapma yasağı (revision au fond) kapsamında bulunduğundan tenfiz mahkemesine bu iddiaları inceleme yetkisi tanınmamıştır...”

denilerek esasa ilişkin inceleme yasağı açıklanmıştır. Zira tarafların tahkim yargılamasına başvurmalarının altında yatan asıl neden tarafsız ve adil bir karar verileceğine olan inanç ve taraflar arasında hızlı, ekonomik ve ticari hayatın gereklerine uygun bir karara ulaşılacağına ilişkin bir ön kabuldür.

2.3. Genel Olarak Kamu Düzeni

Hukuksal terim olarak kamu düzeni, “Bir memlekette kamu hizmetlerinin iyi şekilde ifa edilmesini, devletin güvenlik ve asayışı ile kişiler arası ilişkilerde huzuru ve ahlak kaidelerine uygunluğu temin etmeye yarayan kurum ve kuralların bütünü” olarak tanımlanmıştır (Türk Hukuk Lügatı, 1991: 16). Klasik manada kamu düzeni kavramında ise güvenlik, huzur ve asayişin ön planda olduğu görülmektedir. Anayasa Mahkemesinin (AYM) verdiği bir kararda ise kamu düzeninden anlaşılması gereken: “...toplumun huzur ve sükûnunun sağlanmasını, devletin ve devlet teşkilatının muhafazasını hedef tutan her şeyi ifade ettiği, başka bir deyimle cemiyetin her safhadaki düzeninin temelini teşkil eden bütün kuralları kapsadığı sonucuna varılmaktadır...”³ şeklinde ifade edilmiştir. Toplumu oluşturan bireylerin kamu alanlarında veya özel yaşamlarında güvenlik, dirlik ve esenlik içerisinde yaşamlarını sürdürmelerinin temini ile kamu düzeni korunmuş olacaktır. Kişilerin canları ve mallarına zarar verecek unsurların yokluğu güvenlik olarak ifade edilmektedir. Dirlik ve esenlik terimi ise bireylerin normal yaşamın olumsuz yönde etkilenmesine neden olabilecek aksaklıkların bulunmayışı olarak ifade edilmektedir (Günday, 2002:248). Yukarıda sayılan unsurların içeriği her toplumun kendi iç hukuki ve siyasi dinamikleri etkisinde şekillenmektedir.

Kamu düzeni terimi zamanla yukarıda izah edilen klasik anlamının ötesine geçerek modern bir yaklaşıma kavuşmuş ve içerisinde “genel ahlak”, “kamusal estetik”, “insan onuru” ve “bireylerin kendilerine karşı korunması” şeklinde beliren unsurları barındırmış sonuç itibarıyla kavramın içeriği genişletilerek sosyal hayatta ortaya çıkan sorunları kapsayıcı bir hâle bürünmüştür (Tekinsoy, 2011:107). Dolayısıyla kamu düzeni kavramını salt kamu hukuku bağlamında değerlendirmenin yanında, özel hukuk ilişkilerinde de kullanılabilecek hukuksal bir kavram olarak da değerlendirilmektedir. Nitekim özel hukuk ilişkilerinin barışçıl

³ AYMK, E: 1963/128, K: 1964/8, 28.01.1964, Erişim tarihi: 10 Ekim 2020, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/a34330a1-f933-4562-9605-66c572f1daa6?excludeGereke=False&wordsOnly=False>).

yollarla çözüme kavuşturulması sonucunda bireylerin hukuksal çıkarlarının tatmin olduğu kamu düzeni durumunda toplum hayatının düzenli bir şekilde işleyişinden söz edilebilir (Gözübüyük ve Tan, 2001:596).

Kamu düzeni kavramı Türk hukuku açısından 1982 Anayasası'nda dolaylı olarak ifade edilmiştir. Buna göre kamu düzeninin korunması bazı temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanmasında gerekçe olarak gösterilmiştir. Ancak bu kısıtlamalar yapılırken hukuk devleti ilkesinin temel öğelerinden olan bağımsız ve tarafsız yargının önemini vurgulamak gerekmektedir. Nitekim AYM'nin bir kararında; *"... Kamu düzeni, hukukun dışlandığı, yargının etkisiz kaldığı yerde daha çok bozulur..."* şeklinde hüküm vererek kamu düzenine ilişkin hassas bir konu olan hukuk devleti ilkesine dikkat çekmiştir.⁴ Kamu yararını korumak amacıyla oluşturulan hukuksal bir düzen niteliğindeki kamu düzeni, hürriyetlerin kısıtlanmasında başvurulacak ölçüt olma özelliğini taşımaktadır. İçinde yaşanan toplumun genel menfaatlerini koruyucu hükümler kamu yararı dolayısıyla da kamu düzeniyle ilgilidir (Bilge, 1998: 54).

Kamu düzeni kavramının iç hukuktaki anlamı ile milletlerarası özel hukuk bakımından anlamı farklıdır. Nitekim iç hukukta anlaşılan kamu düzeni kavramı emredici hukuk kurallarıyla belirlenirken, milletlerarası özel hukuk açısından kamu düzeni olarak görülmeyebilir. Milletlerarası özel hukuk açısından kamu düzeninden, yabancılık unsuru içeren hukuki ilişkilerde yabancı bir hükmü uygulamak durumunda olan yargıcın kendi hukukunun temel ilkeleri, genel ahlak anlayışı ve adalet bilinci bakımından aykırı olan bu hükmün uygulanması zorunluluğunun ortadan kaldırılmasını sağlayan istisnai bir durum oluşacaktır. Nitekim Türk hukukunda Türk kamu düzenine açık bir şekilde aykırılığın olduğu yabancı kararın uygulanmamasına ilişkin MÖHUK 5'inci maddesinde hüküm bulunmaktadır (Köle,2016:53).

Sonuç olarak, Türk hukuku açısından bakıldığında yukarıda kısaca değinildiği üzere kamu düzeni kavramının esasını teşkil eden ve vazgeçilmez normların ihlali durumunda kamu düzeninin açıkça ihlalinin mevcut olduğundan bahsedilebilir. Konuya ilişkin içtihat oluşturması bakımından yüksek mahkeme kararlarında yer alan açıklayıcı ifadeler önem arz etmektedir.

⁴ AYMK, 03.06.2010 tarihli ve 2010/77 K. , 30 Ekim 2010 tarihli Resmi Gazete.

Yargıtay İBK⁵'de

“... yabancı ilamın ... Türk Hukukunun temel değerlerine, Türk genel adap ve ahlak anlayışına Türk kanunlarının dayandığı temel adalet anlayışına ve hukuk siyasetine, Anayasa’da yer alan temel hak ve özgürlüklere milletlerarası alanda geçerli ortak ve kabul görmüş hukuk prensiplerine, ikili anlaşmalara, gelişmiş toplumların ortak benimsedikleri ahlak ve adalet anlayışına, medeniyet seviyesine siyasi ve ekonomik rejimine bakmak olmalıdır...”

hükmü yer almaktadır. Kararda kamu düzeni kavramının içeriğinde hukuki değerlerin yanında siyasal bir değerlendirmenin de olduğu anlaşılmaktadır. Devletlerin uluslararası sisteme bağlılığı, imzalanan milletlerarası sözleşmelerde yer alan hükümleri uygulamadaki kararlılığı ile belirlenecektir.

3. YABANCI HAKEM KARARLARI BAKIMINDAN KAMU DÜZENİ VE AİHM KARARLARININ ETKİSİ

3.1. Milli Kamu Düzeni

Yabancı hakem kararlarının tenfizinde milli kamu düzeni kavramının, hakem kararının hakkında tenfiz edileceği ülkenin kamu düzeninin anlaşılması gerekmektedir. Devletler kendi egemenlik alanını muhafaza etmek için anayasa, kanunlar vb. düzenlemelerle bir iç hukuk düzeni oluşturmaktadır. Bir devletin egemenlik alanı içerisinde kurduğu bu düzenin temelinde kendisine has hukuk, sosyal yapı ve ahlak sisteminin etkili olduğu görülmektedir. Bu bakımdan kamu düzeni kavramının, yabancı hakem kararlarını uygulayacak tenfiz hakimleri tarafından uygulanması esnasında anayasal demokratik hukuk düzeninin korunmasını gerektiren bir durum olması gerekliliğiyle geniş yorumlanması riskini barındırmaktadır. Bu doğrultuda tenfiz hakimleri de yabancı hakem kararlarının milli kamu düzenine aykırılığını gördüklerinde bu kararları kabul etmemektedir (Şanlı,2005:71).

Milli kamu düzeni, bir hukuk düzeninde geçerli olan ve bu kurallara aykırı sözleşmelerin yapılamadığı kuralların tamamını da ifade etmektedir. Bu kavram özü itibarıyla sadece bahse konu ülkenin etki alanında bulunanlar

⁵ Yargıtay İBK, 10.02.2012 tarihli ve K: 2012/1, Erişim tarihi: 11 Eylül 2020, (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/09/20120920-8.htm>).

bakımından uygulanmayı beraberinde getirmektedir. Başka bir deyişle bir tahkim sözleşmesinin tarafları kendi iradeleriyle toplumda kabul görmüş kamu düzeni niteliğindeki emredici hukuk kurallarını ihlal edemezler. Nitekim Türk Borçlar Kanunu'nun (TBK) 19'uncu ve 20'nci maddelerinde sözleşme serbestisinin sınırları belirlenmiştir. Buna göre taraflarca akdedilen sözleşmenin, kanunun kesin bir şekilde emrettiği hukuk kuralına veya kanuna, ahlaka veya kamu düzenine yahut kişilik haklarına aykırı olamayacağı düzenlenmiştir. Bu tarz emredici nitelikte kuralların konulmasının esas amacı ilgili ülke bakımından kamu düzeninin korunması yani vatandaşlar arasındaki ilişkilerin hukuk kuralları çerçevesinde normal seyrinde devamının sağlanmasıdır. Bunun gibi TBK'de yer alan bir diğer hükümde ise bir sözleşmenin konusunun imkânsız olmasının yahut kanun veya ahlâka aykırılığının sözleşmeyi batıl kılacağı düzenlenmiştir (Dayınlarlı, 2003:3).

Yargılama faaliyeti esasında devlet tekelinde olup devletin asli görevleri arasında yer almaktadır. Ancak günümüzde toplumsal ve ekonomik ilişkilerde geline nokta yargının işleyişindeki aksaklıklar sonucunda ortaya çıkan ve bir tür yargılama faaliyeti olan tahkim mekanizması ile yargılama faaliyetlerine destek olunmakta ve yargının iş yükü hafifletilmekle beraber taraf iradesi dikkate alınarak bir uyuşmazlık hakkında çözüm yöntemi işletilmektedir. Tahkim yargılaması devlet tarafından doğrudan yapılan bir yargılama faaliyeti olmaması ancak esasen kendi asli görevi olan yargı fonksiyonunun bir parçası olması nedeniyle kamu düzeni kavramı devreye girmekte ve devletler tarafından üzerinde hüküm sürdüğü toplumun temel değerleri, genel ahlak ve adalet anlayışı ve bu değerleri koruyan temel milletlerarası sözleşmelere aykırı kararlar alınmasının ve bu kararlarının yerine getirilmesinin önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Sonuç olarak iç hukuka etki edebilecek bir kararın uygulandığı yerdeki kamu düzenine aykırı olmasından söz edebilmek için taraflar bakımından akdi yükümlülüğü aşan, toplumsal boyutta ve toplumun asla kabul etmeyeceği, toplum vicdanında rahatsızlık oluşturmaya gerekmektedir.

İç hukuk bakımından anlaşılması gereken kamu düzeni kavramını, toplumun genel çıkarını koruyan, uygulandığı takdirde devletin ve toplumun çıkarı bulunan, bireylerin uymak mecburiyetinde olduğu kamu ve özel hukuktan kaynaklanan kurallar bütünü şeklinde de ifade edebiliriz. Nitekim kamu düzenine ilişkin kurallar bireylerin üzerinde serbestçe tasarrufta bulunamayacağı, aksini kararlaştıramayacağı emredici özellikle kurallardır. İç hukuk bakımından kamu

düzeni irade serbestisi sınırlarını belirlemektedir (Gökyayla, 2001:36). Nitekim TBK'nin 27 nci maddesi hükmü gereğince; kanunların emredici hükmüne, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkansız olan sözleşmeler kesin olarak hükümsüzdür. Dolayısıyla içerisinde kamu düzeninin de belirtildiği hukukun emredici hükümlerine aykırı bir şekilde yapılan tahkim sözleşmeleri geçersiz olacaktır.

Kamu düzeni kavramının yorumlanması tenfize karar verecek olan hakemlerin hukukunu uyguladığı ülkeden ülkeye değişmekte olup, Türk hukuku bakımından iki ayrı düzenlemede yer almaktadır. Bunlardan ilki MÖHUK'nin 62'nci maddesinde yabancı hakem kararlarının tenfizini inceleyecek mahkeme tarafından bazı şartların varlığı hâlinde ilgili mahkeme tarafından red kararının verilebileceği şeklindeki düzenlenmedir. Bu nitelikteki tenfize engel durumlara genel ahlak ve kamu düzenine aykırılık hususu örnek teşkil etmektedir. Burada düzenlenen genel ahlak ve kamu düzeni kavramından Türk kamu düzenini ve genel ahlak anlayışını kabul etmek yerinde olacaktır. Uyuşmazlık konusu yabancı hakem kararında genel ahlaka veya kamu düzenine aykırı bir durumun olup olmadığının tespiti ise ilgili mahkeme tarafından araştırma konusu yapılacaktır. Nitekim tahkim sözleşmesi tarafların serbest iradelerine dayanan bir karşılıklı anlaşmayı ifade etmektedir. Bu nedenle verilecek olan hakem kararlarının sözleşmenin ruhuna uygun nitelikte olması esastır. Taraflar söz konusu uyuşmazlıklar hakkında hakem tarafından verilecek kararın hakkaniyete uygun olduğu konusunda hemfikir olmuşlardır. Buna rağmen taraflar arasındaki uyuşmazlığı çözmekten ziyade keyfi nitelikte verilen bir hakem kararının açık bir şekilde haksızlığa yol açtığı durumlarda kamu düzenine aykırılıktan söz edilebilecektir (Nomer, 2015:560).

Hakem kararlarının milli kamu düzenine aykırılığının incelenmesinde aşırıya kaçan değerlendirmeler görülebilecektir. Zira birbirinden farklı toplumlarda kamu düzeni kapsamında sayılan unsurlar farklıdır ve zamanla gelişim göstererek değişmektedir. Dolayısıyla kamu düzeni terimi farklı ülkelerde ve değişik dönemlerde sahip olacağı içerik farklılaşacaktır. Daha da ileri gidilerek tenfiz davalarının görülmesi esnasında bu kavramı değerlendiren her yargı merciin bile kendine özgü kamu düzeni anlayışından söz edilebilmektedir (Ekşi, 2020:153). Nitekim kamu düzeni kavramının içeriğinin net olmayışı yabancı nitelikteki hakem kararlarında tenfizin önüne geçilmesi amacıyla kullanılabilir sonuçlar doğurabilmektedir. New York Sözleşmesinin hazırlık aşaması esnasında

da söz konusu duruma dikkat çekilerek kamu düzeni kavramının alternatifi olarak “hukukun temel ilkeleri” ifadesinin kullanılması düşünülmüşse de uygulamaya geçememiştir (Ekşi, 2020:153).

Tenfizi istenen hakim tarafından milli kamu düzeninin geniş yorumlanması bazı durumlarda tahkim anlaşmasının ruhuna aykırı sonuçlar dahi doğurabilecektir. Ancak hakem kararlarının tenfiz edilememe durumu söz konusu kararları etkileyeceğinden hakemlerce milli kamu düzeninden ziyade milletlerarası kamu düzeni kavramının ele alınması önemli olacaktır. Zira milli kamu düzeni kavramı tenfiz hakimleri tarafından katı bir şekilde uygulandığında yapılan tahkim anlaşmasının özünde barınan milletlerarası olma ruhu etkilenenecektir. Bu nedenle evrensel kuralların geçerli olduğu milletlerarası kamu düzeni anlayışının tahkim yargılamasında tenfiz hakemlerince göz önünde bulundurulması taraflarca tercih edilen bir durumdur. Esasen milletlerarası hukuk sisteminin bir parçası olmuş, katkıda bulunduğu veya onayladığı milletlerarası sözleşmelerle evrensel ortak değerleri içselleştirmiş bir hukuk sisteminde uygulanan milli hukukun, esas itibarıyla milletlerarası hukukun kabul gördüğü değerlerle uyumlu olacağı düşünülebilir.

Yargıtay 15. HD. tarafından verilen 2019/3640 sayılı Kararda hakem kararının tenfizinde aranan kamu düzeni şartından ne anlaşılması gerektiğine ilişkin;

“...Aslında tahkim...devletin doğrudan kendi eliyle yaptığı bir yargılama faaliyeti olmadığından, kamu düzeni kavramıyla, kendi varlık sebebini oluşturan milletin temel kanunlarına, temel toplumsal yapısına, genel ahlak ve adap anlayışına, toplumu oluşturan bireylerin temel hak ve hürriyetlerine, bunları koruyan temel uluslararası haklara ve sözleşmelere aykırı karar çıkmasının ve infazının önlenmesi amaçlanmaktadır.....Netice itibarıyla, bir kararın kamu düzenine aykırı olarak kabul edilebilmesi için; tarafların sözleşmesel yükümlülüklerini aşan, toplumsal vicdanı yaralayan, toplumda rahatsızlık oluşturan bir karar olması gerekir.”

şeklinde ifadelere yer vermek suretiyle vurgu yapılmıştır.⁶

⁶ Yargıtay 15 HD, K: 2019/3640, Erişim tarihi: 02 Mart 2021, (<https://www.lexpera.com.tr/ictihat/yargitay/15-hukuk-dairesi-e-2019-2474-k-2019-3640-t-26-9-2019>).

Gerek MTK’de gerekse iç hukuktaki diğer kanunlar bakımından kamu düzeni kavramının net bir tanımının yapılmadığı görülmektedir. Nitekim kamu düzeni kavramının niteliği gereği genel kabul görülecek ve her zaman geçerliliğini koruyabilecek bir tanımının yapılması güçlük arz edecektir. Dolayısıyla yargı kararları ve doktrinin kamu düzeni kavramının gelişmesi bakımından önemi söz konusudur. Kamu düzeni kavramından anlaşılması gerekenin tespiti bakımından AYM bu kavramı, genellikle, Anayasanın 13 üncü maddesinde düzenlenen temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması sorunu bağlamında ele almaktadır. Ancak Mahkemenin temel hak ve hürriyetler bakımından kamu düzeni kavramının değerlendirilmesinde 2001 yılındaki anayasa değişikliğinden sonra daha özgürlükçü bir çizgiyi benimsediğini söyleyebiliriz.

Yargıtay İBK 10.02.2012 tarihli ve 2012/1 sayılı Kararında kamu düzenini; *“tafırların uymak zorunda oldukları, kamu hukukundan ve özel hukuktan doğan, ancak tafırların üzerinde serbestçe tasarruf edemeyecekleri kurallar”* olarak tanımlamıştır. Yine aynı Kararda, kamu düzeni tanımından anlaşılması gerekeni ise *“...Türk hukukunun temel değerlerine...milletlerarası alanda geçerli ortak prensip ...medeni toplulukların müştereken benimsedikleri ahlak ilkeleri ve adalet anlayışının ifadesi olan hukuk prensiplerine, toplumun medeniyet seviyesine, siyasi ve ekonomik rejimine, insan hak ve özgürlüklerine aykırılık...”* şeklinde belirlemiştir.

Yargıtay HGK tarafından verilen 30.09.2015 tarihli ve 2015/2020 sayılı kararda ise, *“devletlerin vazgeçemeyeceği temel ilkeler, kamu düzenini ilgilendiren kurallar olup, genel olarak, kamu menfaat ve düzenini koruma amacını güden emredici kanun hükümlerine aykırılık, ahlaka ve temel hak ve özgürlüklere aykırılık, kamu düzeninin müdahalesini gerektiren hususlardır”* ifadeleri kullanılarak iç hukuktaki anlamıyla kamu düzenini, Türk toplumunun temel yapısını ve çıkarlarını koruyan kurallar bütünü olarak değerlendirmiştir.⁷

3.2. Milletlerarası Kamu Düzeni

Milletlerarası özel hukuk bakımından anlaşılması gereken kamu düzeni kavramının iç hukukta geçerli olan anlamıyla tam olarak örtüşmemektedir. MÖHUK 5 inci maddesine göre, yetkili yabancı hukukun belirli bir olaya

⁷ Yargıtay 15 HD, K: 2019/3640 Sayılı Karar.

uygulanen hükmünün Türk kamu düzenine açıkça aykırılığı durumunda bu hüküm uygulanmayacaktır. Madde hükmünün yorumlanması neticesinde hükümde yer alan “*kamu düzenine açıkça aykırılık*” ifadesinden, kanun koyucunun amacının aykırılığın dar yorumlanması olduğunu söyleyebiliriz. Nitekim yabancı hukukun işletilmesi neticesinde Türk kamu düzeni bakımından açıkça tahammül edilemeyecek bir sonucu ortaya çıkarması durumunda yabancı hukukun uygulanmaması gerekmektedir (Şanlı, Esen ve Ataman Figanmeşe, 2014:74).

Yabancı hakem kararlarının tenfizinde, tenfiz kararını verecek olan hâkim tarafından kamu düzeni kriterinin, nasıl anlaşıldığı önem arz etmektedir. Milletlerarası hukuk düzeninin bir parçası olma düşüncesiyle hazırlanan 1982 Anayasasının başlangıç metninde yer alan “*...Dünya milletleri ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak...çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi yönünde...*” ifadeler iç hukukun milletlerarası hukuk sistemiyle olan uyumunun önemini ifade etmektedir. Nitekim yine Anayasanın 90 ıncı maddesinde yer alan “*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır...*” hükmü milletlerarası anlaşmaların Türk hukuk sistemindeki önemini göstermektedir.

Somut bir uyuşmazlıkta kamu düzenine aykırılığın tespitinde, konudan konuya, zaman içerisinde veya yer yönünden farklılaşabilmesi nedeniyle durumun gerektirdiği koşullarda ve somut durumlarda farklı değerlendirmeler yapılabilecektir. Sonuç olarak hâkimin, önüne gelen uyuşmazlığın çözümünde tartışma konusu olan kamu düzenine aykırılığın tespit edilmesinde, somut durumu kendine has koşullar çerçevesinde ele alması gerekmektedir (Tarman ve Işık Önay:338).

Dolayısıyla yabancı hakem kararlarının tenfizinde milletlerarası hukuk çerçevesinde yeniden şekillenen bir kamu düzeni kavramı söz konusudur. Zira milletlerarası ticari ilişkilerin getirdiği bir hukuki uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden olan hakem sisteminin yine milletlerarası değerler bağlamında yorumlanması söz konusu olacaktır. Örneğin Avrupa Birliği (AB) Hukukunun AB sınırları içerisinde

ortak uygulanmasının sağlanması amacını taşıyan Adalet Divanı aracılığıyla, AB üyesi ülkelerin iç hukuklarının Avrupa kamu düzeni temelinde ortak bir anayasal düzenin kurulmasına imkân verecek şekilde geliştirilmesi söz konusudur (Bilgin, 2016:78).

Türk hukukunda hakem kararlarının iptaline ilişkin söz konusu kararın kamu düzenine aykırı olması durumunu saymıştır. Ancak hakem kararlarına ilişkin hakimler tarafından yapılacak olan denetimde dikkate alınacak olan kamu düzenine aykırılık hususunda geniş bir takdir yetkisinin söz konusu olduğu da kabul edilmelidir. Bu bakımdan kavramın soyut oluşu ve söz konusu kanuni düzenlemelerde belirli bir çerçeveye alınamaması nedeniyle hakem kararlarının iptal edilebilmesinin ancak açık bir kamu düzeni ihlalinde mümkün olması gerektiği kabul edilmektedir (Demir Gökyayla, 2001:135).

1982 Anayasasının milletlerarası anlaşmalara attığı öncelik nedeniyle yabancı hakem kararlarının geçerliliğine ilişkin New York Sözleşmesi de önem arz etmektedir. Bu Sözleşmeye göre de kamu düzenine aykırılık yabancı hakem kararlarının tanınma ve tenfizini engelleyen hususlardan birisi olarak belirtilmiştir. Sözleşmenin V/2 maddesine göre hâkim tarafından hakem kararının kamu düzenine aykırı olduğu durumlarda tenfizin re'sen reddedilmesi gerekmektedir.⁸ Burada Sözleşmenin tarafları olan ülkelerin kendi iç hukuklarına göre kamu düzeni kavramı bakımından hakem kararlarının tenfizinin değerlendirilmesi söz konusu olacağından kamu düzeninden ne anlaşılacağına ilişkin ayrıntılı bir açıklamanın yapılmadığı görülmektedir. Konuya ilişkin bir diğer önemli husus ise kamu düzeni kavramından ilgili hakem kararının verildiği ülkenin kamu düzeni kavramının anlaşılması gerekliliğidir. Aksine tenfiz ülkesi bakımından dikkate alınması gereken bir kamu düzeni kavramı söz konusudur (Nomer, Ekşi ve Gelgel, 2016:98).

Ancak mezkur maddede zikredilen “kamu düzeni” terimi Sözleşmede tanımlanmamaktadır. Ayrıca Sözleşme hükümleri çerçevesinde yapılan tanıma ve tenfiz taleplerinin reddedilmesi sebeplerinden olan kamu düzeni terimiyle iç hukuk ilkelerinin mi yoksa milletlerarası bir anlayışın mı kabul edileceği de açıkça belirtilmiş değildir.⁹

⁸ Yabancı Hakem Kararlarının Tanınması ve İcrası Hakkındaki New York Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, Erişim tarihi: 26 Şubat 2020, (<http://tahkim.barobirlik.org.tr/dokuman/newyorksozlesmesi.pdf>).

⁹ 1958 New York Sözleşmesinin Yorumlanmasına İlişkin ICCA Rehberi: Hakimler İçin El Kitabı, ICCA, Erişim tarihi: 22 Eylül /2020, (https://www.arbitration-icca.org/media/3/14344084296340/icca_guide_turkish_final.pdf), ss.112.

Kamu düzeni kavramının yukarıda anlatılanlar çerçevesinde genel olarak tenfize yetkili hakimler tarafından yapılacak olan bir değerlendirme sonucunda anlama kavuşturulacağı görülmektedir. Bu doğrultuda Türk hukukunda Anayasa ve ilgili kanun hükümleri çerçevesinde milletlerarası sözleşmelerin giderek ulusal hukukun bir parçası hâlini aldığı bir ilerleme sürecinin yaşandığı belirtilmelidir. Özellikle AB ilerleme süreciyle birlikte gerek anayasada, gerekse temel kanunlarda yapılan değişiklikler Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası anlaşmaların iç hukuka bir yansıması niteliğindedir. AB'de her ne kadar Birliği oluşturan ülkelerin kendi iç hukuk sistemlerine ilişkin bir kamu düzeni olsa da Birlik içerisinde esas olan temel hukuki kurallarla oluşturulan ortak bir kamusal düzen de söz konusudur (Dayınlarlı, 2003:3). Bu bağlamda Birlik içindeki yasama organı olan Avrupa Parlamentosu'nun aldığı kararlar kadar Birlik temel kuruluşunu belirleyen hukuki metinlerin uygulanmasını sağlayan Avrupa Adalet Divanı da aldığı kararlarla birlikte söz konusu kamu düzeninin belirlenmesinde önemli bir işlev üstlenmektedir. Birliğin anayasal değerlerine ilişkin yapılan anlaşmalar sonucunda ortak pazar belirlenmesi ve sınırların kaldırılması kararlarının yanında ve belki de daha da önemlisi özgürlük, insan hakları, demokrasi, hukuk devleti ve eşitlik temelinde değerlere atf yapılmıştır (Oğuzlar, 2006:173-174).

Türkiye'nin de üye olduğu Avrupa Konseyi üye ülkelerince kabul edilen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) ana değerleri Avrupa Anayasasının I-9 maddesine göre Birlik hukukunun bir parçasını oluşturmaktadır (Oğuzlar, 2006:182). Avrupa'nın politik bütünleşmesinin ve anayasal temel değerlerinin oluşmasında en önemli katkı şüphesiz Avrupa Adalet Divanının içtihatlarıyla söz konusu olmaktadır. Birlik hukuku bakımından yargısal bir denetimin yapıldığı Divanın temel fonksiyonu kurucu antlaşmaların ve Avrupa Anayasasının uygulanmasında hukuk devleti ilkesinin göz önünde bulundurulmasını sağlamaktır (Paçacı, 1991:38).

Türkiye açısından, gerek Avrupa Konseyi üyeliği gerekse AB adaylığı sürecinde ortak hukuka uyum sağlama amacı nedeniyle AB kuruluşlarınca benimsenen temel değerlerin yer aldığı bir metin olan AİHS ve bu Sözleşme'nin etkin bir şekilde uygulanmasını denetleyen AİHM'nin kamu düzeni kavramına etkisi önem arz etmektedir. Nitekim AİHM bir kararında “...işlenen suçların (silahlı soygun), şiddetinden ve verilen cezaların ağırlığından dolayı, bireylerin

ve malların güvenliğinin ve kamu düzeninin özellikle ciddi bir ihlali anlamına geldiğine dikkat çekmektedir...” şeklinde hüküm vererek kamu düzeni kavramını güvenlik boyutuyla ele almıştır (Dutertre, 2003:228). Elbette ki kamu düzeninin güvenlik boyutunun ötesinde anlamları da söz konusudur. Örneğin AİHS açısından ele alındığında tarihsel süreç içerisinde Avrupa’da meydana gelen temel hak ve hürriyetlere ilişkin verilen mücadele sonunda insan hakları bağlamında gelişen adalet anlayışı, bireylerin kendi onur ve şerefine uygun bir şekilde muameleye tabi tutulması inancı, aile hayatı, özel hayat ve özgürlük gibi temel insani değerler etrafında şekillenen bir hukuki değerler sistemi kurulmuştur.

Türk hukuku bakımından 1982 Anayasasına göre kanunların ve temel hak ve hürriyetlere ilişkin milletlerarası sözleşmelerin aynı konuya ilişkin farklı hükümler barındırması hâlinde milletlerarası sözleşmeler iç hukuka nazaran öncelik taşımaktadır. Milletlerarası anlaşmaların Türk hukuk sistemindeki yeri dikkate alındığında kamu düzeni kavramının şekillenmesinde etkisinin önemli derecede olduğu görülecektir. Özellikle AİHM kararları somut hukuk normlarına doğrudan etkisi olmasa da AİHS’nin çerçevesini oluşturduğu bir hukuk düzeninin yerleşmesinde etkili olmaktadır. Nitekim Türk toplumunun 1982 Anayasasında yer alan demokratik, laik, sosyal hukuk sistemi içerisinde oluşturduğu kamu düzeni, milletlerarası toplumun bir parçası olma düşüncesiyle dikkate alınan evrensel hukuk değerlerinden ayrı düşünülemez. Benzer bir şekilde, 1982 Anayasasında Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan “insan haklarına saygılı” ibaresiyle de evrensel hukuk ilkelerinin önemine vurgu yapılmıştır. Bu gelişmeler ışığında evrensel ilkeler etrafında şekillenen milletlerarası bir hukuk sisteminden kaynaklanan ilkeler, bu ortak değerlere saygı duyan ülkelerin temel hukuk kurallarını dolayısıyla da toplumsal düzenini etkileyecektir. Özellikle hukuk devleti ilkesinin uygulanmasında önemli kriterlerden olan temel hak ve özgürlükler, kanunilik, eşitlik, yargısal denetim ve uluslararası hukuka bağlılık anlamında ülkelerin sınırlarını aşan ortak değerler etrafında genel kabul gören bir anlayış söz konusudur. Günümüzde uluslararası temel değerlerin kabul edildiği demokratik hukuk devleti olmak, uluslararası toplumda saygınlığı ve bununla paralel olarak ekonomik ve sosyal yönden ilgili ülkeye önemli kazanımlar getirecektir. Bu nedenle yabancı bir hakem kararının nihayetinde hukuki bir uyuşmazlığı çözen özel nitelikte yargılama faaliyeti olması nedeniyle yargılamaya ilişkin mevcut olması gereken temel ilkelere aykırı olarak alınmaması gerekmektedir.

3.3. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Etkisi

İkinci Dünya Savaşı'ndan önce insan haklarına ilişkin sorunlar devletin iç meselesi olarak kabul edildiğinden insan haklarına ilişkin duyarlılık ilgili devletin iç hukuku veya kendi yargı alanı içerisinde değerlendirilmekteydi (Ünal, 2005:266). Ancak İkinci Dünya Savaşı'nın sebep olduğu yıkım ve sosyal hayatta yaşanan ağır travma, insan haklarına ilişkin yaşanan ihlallerin ciddi boyutlarda olması gibi etkenler insan haklarına ilişkin korumanın ulusal düzeyin ötesine geçen uluslararası bir boyut kazanması düşüncesine yol açmıştır (Salihpaşaoğlu, 2009:255-256).

AİHM, AİHS ile korunan değerlerin ihlali iddiasından hareketle yargısal denetleme yapan bir merciidir. İnsan haklarının korunmasında ulusal düzeyin ötesinde bir koruma imkanı sağlayan AİHS, oluşturduğu denetim mekanizmasıyla bu alanda benzer hukuki metinler arasında en etkili korumayı sağlayan kurum olarak değerlendirilmektedir (Gölcüklü ve Gözübüyük, 2007:10).

Zira 1 Kasım 1998 tarihinde yürürlüğe giren AİHS 11 Numaralı Ek Protokolle yargısal fonksiyon üstlenmek üzere AİHM kurularak, ayrıntılı bir şekilde sistemin işleyişi ve düzenlenen denetim mekanizmasıyla Sözleşmenin tarafı ülkelerden biri tarafından Sözleşme hükümlerinin ihlal edildiği iddiasında bulunan bireylere AİHS'de korunan haklarının ihlal edilmesi nedeniyle AİHM'ye başvuru imkanı tanımıştır. AİHS, içerdiği hükümler bakımından ortak bir Avrupa kamu düzenini kurma hedefini taşıması ve hedefe ulaşmada taraf devletler bakımından sorumluluk atfetmesi, yargısal bir denetim mekanizması öngörmesi bakımından klasik sözleşme olmaktan öte Avrupa kamu düzenini kurmayı hedefleyen ve doğrudan uygulanma özelliğine sahip "Yasa Sözleşme" olarak tanımlanmaktadır (Ünal, 1997: 147).

Nitekim Sözleşmede hüküm altına alınan maddeler taraf ülkelerin egemenlik alanında yaşayanlara taahhüt ettiği ortak değerleri ifade etmektedir. Örneğin Sözleşmenin 4'üncü maddesinde düzenlenen "kölelik ve zorla çalıştırma yasağı", 13'üncü maddesinde düzenlenen "etkili başvuru hakkı" ile 14'üncü maddesinde yer alan "ayrımcılık yasağı" taraf ülkelerin egemenlik sahasında bulunan insanlara temin ettiği bir güvence niteliğindedir. Dolayısıyla Sözleşmenin kabul edildiği hukuk düzenlerinde yukarıda sayılan değerlerin sağlanacağı bir

anlayış kabul edilmelidir. Belirtildiği üzere AİHS'nin temel gayesi öngördüğü hükümlerle ortak bir Avrupa kamu düzeninin oluşturulması fikridir. Ortak Avrupa kamu düzeniyle amaçlanan, AİHS hükümleri ve AİHM kararlarıyla taraf devletlerin ülkesel egemenliklerine getirilen sınırlamaların temelini oluşturmaktadır.

AİHM tarafından Sözleşmenin altıncı maddesinde düzenlenen “adil yargılanma hakkı” kapsamında yaptığı incelemelerde yargılama sürecine ilişkin dikkate aldığı birtakım kıstaslar bulunmaktadır. AİHM'nin konuya ilişkin Stögmüller-Avusturya davasında verdiği kararda muhakemenin makul sürede tamamlanması, adaletin etkinliğinin ve inandırıcılığının zarar görmemesi adına yargılama sürecinin gecikme yaşanmadan tamamlanmasının önemi vurgulanmıştır (Altıparmak, 2006:248).

Makul süre şartından anlaşılması gereken ise bireylerin hukuki sorununun mümkün olduğu kadar en kısa sürede giderilmesi ve çözüme kavuşturulmasıdır. Yine AİHM kararlarında görülmekte olan bir davada makul sürenin aşılmasına ilişkin, dava niteliği, başvuru ile adli veya idari makamların tutumu ve başvuruğunun geçen süre boyunca kaybedeceği hakların dikkate alındığı anlaşılmaktadır (Altıparmak, 2006:249).

Adil yargılanma hakkı kapsamında yargılamanın yasayla kurulmuş bir mahkeme tarafından yapılması gerekmektedir. Ayrıca yargılamanın tarafsızlığından ve bağımsızlığından şüphe duyulmayacak bir şekilde yapılması şarttır (Yüksel, 2004:1280). Nitekim hâkimin reddi ve çekilmesi sebeplerine ilişkin kurallar hakemler açısından da geçerli olmakta özellikle görevi esnasında tarafsız olması şartı aranmaktadır. Bununla birlikte usule ilişkin işlemler bakımından da hakem yargılaması ile genel mahkemelerdeki işlemler benzerlik göstermekte, hakem yargılamasının başlamasıyla oluşan bazı sonuçlar genel mahkemelerde dava açılmasından sonra meydana gelen sonuçlarla benzerlik göstermektedir (Biçkin, 2006:384-385).

Hakem yargılaması sırasında hakemler tarafından uyulması gereken genel usul kurallarına uyulmaması durumunda bu durum bir bozma nedeni olarak görülecektir. Örneğin, davalı tarafa tebligat yapılmaması nedeniyle karşı tarafın savunmasını yapamaması, kamu düzeniyle ilişkili usule dair kurallara uyulmaması, kararın hakkaniyete uymaması ve hakemin verilen kararda kendisine ücret

belirlemesi gibi sebepler bozma nedeni olarak görülmektedir (Bıçkın, 2006:391).

AİHS kapsamında yer alan adil yargılama hakkının içeriği bağlamında değerlendirildiğinde bir yargılama faaliyetinin aleni bir şekilde yürütülmesi Sözleşme açısından dikkat edilmesi gereken bir husustur. Nitekim şeffaf bir şekilde yürütülen yargılama faaliyeti adil yargılama ilkesinin gereği olduğu kadar demokratik bir toplumda vazgeçilmez bir unsurdur (Altıparmak, 2006:255). AİHS adil yargılamaya ilişkin ilgili maddesinde yer alan “*Her şahıs, ... davasının... alenî surette dinlenmesini istemek hakkını haizdir.*” ibaresiyle Sözleşme bakımından sadece yargılama esnasında duruşmanın açık olmasını ifade etmeye çalışmadığı, aksine “*davanın alenî surette dinlenmesini*” hükme bağladığını anlamak gerekmektedir. Dolayısıyla AİHM açısından da “alenilik ilkesi” davanın bütününe içeren bir anlam taşıması söz konusudur (Gözler, 2020:5).

Nitekim aleni yürütülen bir yargılama faaliyeti sonucunda verilen kararlar kamu vicdanı açısından da önemlidir. Bu durum yürütülen bir tahkim yargılamasındaki uyumsuzluğun temelindeki ticari faaliyetin taraflarının yargılamaya olan güvenini sağlayacaktır. Zira ticari ilişkilerin geliştirilmesinde ortaya çıkabilecek hukuki sorunlarının adil bir şekilde çözüme kavuşturulacağına dair inancın kuvvetli olması tahkim kurumunun amaçlarıyla da örtüşmektedir.

AİHM’nin verdiği kararlarda Avrupa kamu düzeni ifadesine ilişkin kapsamlı bir değerlendirme olmamasına rağmen bu kavramın, Sözleşmede belirtilen başlangıç ilkeleri doğrultusunda çoğulculuk, hoşgörünlük ve demokratik topluma özgü ilkelerle ilişkilendirildiği görülmektedir. Bu kapsamda, Avrupa kamu düzeni içeriğinde hukukun üstün tutulduğu, özgürlüklere saygı duyulduğu, ölçülülük, ayrımcılık yasağı, adil yargılanma hakkı ve çoğulculuk gibi ilkelerin barındığı belirtilmelidir (Tekinsoy, 2011:67-69). AİHM’nin yaptığı yargılama neticesinde ilgili ülkeler aleyhine kesinleşen hak ihlalleri kararları çerçevesinde AİHS’yi onaylayan Avrupa Konseyine üye ülkeler bakımından söz konusu kararlarda belirtilen hususların dikkate alındığı bir hukuk sisteminin oluşturulması gerekliliği doğmaktadır. Nitekim uluslararası hukukta yer alan ahde vefa prensibi ile devletler kendi iradeleri ile bu hukuk sisteminin bir parçası olmuşlardır ve sistemin işleyişi üzerinde bir ön kabulleri bulunmaktadır. Ancak bu kararlar Sözleşmeye üye ülkelerin iç hukukunda doğrudan bir etki doğurmamaktadır (Ünal, 2000:63). Dolayısıyla, AİHM’nin kararı, yerel mahkemelerce verilen kararlar üzerinde

kendiliğinden etki doğurmaz. Yani bu kararları “iptal etmek”, “değiştirmek” ya da “bozmak” gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. AİHM’nin ihlalin tespit edildiğine ilişkin kararında, verilen kararın iç hukukta nasıl uygulama bulacağına ilişkin Mahkeme kararının iç hukuku doğrudan etkileyememesi nedeniyle belirtilmemektedir. Bu kapsamda AİHM kararlarının taraf ülkenin iç hukukunda nasıl etki yaratacağına ve nasıl uygulanacağına yine taraf devlet karar verir (Özdek, 2004:73).

AİHM kararlarının iç hukuktaki yansıması tespit edilen hak ihlallerinin giderilmesi doğrultusunda ilgili anayasal ve yasal düzenlemelerin yapılması yerinde olacaktır. Nitekim AİHS’nin kabul edildiği ülkeler bakımından AİHM kararları dolaylı yoldan da olsa üye ülkelerin hukuk düzenlerini etkileyecek içtihatları oluşturacaktır. AİHS’nin 6 ncı maddesinde düzenlenen adil yargılanma başlıklı maddesi hakem kararlarının tenfiz ülkesinde kamu düzenine uygunluğu bakımından önemli bir düzenlemedir. Tahkim kurumu devlet yargısı dışında yürütülen, niteliği gereği mahkemelerden farklı usullerle çalışan, tarafların rızası esasına dayalı olarak yürütülen bir alternatif uyuşmazlık çözüm yoludur. Taraflar kendi aralarında anlaşma sağlayarak uyuşmazlığın çözümünde özel üçüncü bir kişiye yetki vererek sorunun bir karara bağlanmasını sağlamaktadır (Özdemir, 2012:176).

Ayrıca zorunlu tahkim hallerinde tarafların iradesine bakılmaksızın kanun koyucu tarafından tahkim mekanizmasının işletilmesi öngörüldüğünden mahkemelerin genel yargı yetkisinin de kaldırıldığı görülmektedir (Özdemir, 2012:181). Dolayısıyla hakem tarafından uyuşmazlık konusu hakkında verilecek kararlarda, tenfiz ülkesinin AİHS’nin kabul edildiği ve onaylandığı bir ülke olması hâlinde bireylerin adil yargılanma hakkına saygı gösteren bir karar niteliği taşıması gerekmektedir. Sözleşmenin eki 4 Nolu Protokolde düzenlenen “borçtan dolayı hapis yasağı” yahut 7 Nolu Protokolde düzenlenen “haksız mahkumiyetten ötürü tazminat hakkı” ve “ikinci kez yargılanmama yahut cezalandırılmama ilkesi” Sözleşmeye taraf ülkelerin egemenlik sahalarında belirli ve ortak kamusal değeri ifade etmektedir. Benzer şekilde AİHS’ye taraf ülkelerin esasen Sözleşmede düzenlenen hükümlere çekince koyma hakkı olmasına rağmen bu durumun istisnai olarak kullanılması söz konusudur. Nitekim siyasi, ekonomik ve kültürel bakımdan önemli ölçüde etkili olan bir sistemin parçası olmak taraf ülkelere saygınlık kazandıracaktır. Ancak bazı durumda taraf devletler kendi iç hukukları

bir anlayışa kavuştuğu görülmektedir. Günümüzde milletlerarası hayatın parçası olmayı hedefleyen demokratik toplumlarda milletlerarası sözleşmelerle belirlenen temel hukuki değerler çerçevesinde gelişen bir hukuk ve devlet yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Klasik kamu düzeni anlayışında hakim olan düşünce toplumun huzur ve istikrar içerisinde yaşamına devam etmesi olduğundan kamu düzeninin güvenlik boyutuyla ele alınması öncelikli olacaktır. Ancak kamu düzeni anlayışı toplumların ve hukuk düzenlerinin birbirinden farklı ve sürekli değişim göstermesi nedeniyle farklılık arz edecektir. Türk iç hukuku bakımından 1982 Anayasasının 90 ıncı maddesinde yer alan *“...Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır...”* hükmü uyarınca milletlerarası sözleşmelerin iç hukuk bakımından önemine vurgu yapılmıştır. Bu doğrultuda, Türkiye’nin de tarafı olduğu ve insan haklarına ilişkin milletlerarası belgelerden olan AİHS’nin ihlal iddialarını inceleyen AİHM kararları neticesinde şekillenen Avrupa kamu düzeni anlayışı önem arz etmektedir.

Tahkim mekanizmasının devlet yargısından ayrı bir işleyişe sahip olması ve kararlarının mahkemelerce verilmiş gibi kesin hüküm niteliğinde olması beraberinde devletin egemenliği bağlamında eleştirilere konu olmuştur. Özellikle milletlerarası tahkimin söz konusu olduğu durumlarda verilen hakem kararlarının uygulanacağı ülke bakımından tenfiz edilmesi sırasında kararın ilgi ülke kamu düzeni bakımından inceleme konusu olması bu eleştirilere karşı ileri sürülmektedir. Bu bağlamda kamu düzeni kavramının ilgili ülke iç hukuku ve mensubu olduğu milletlerarası sözleşmeler bağlamında şekillenen bir anlayışın değerlendirmede esas alınması söz konusu hakem kararının hukuki geçerliliği bakımından önem arz etmektedir.

Çalışmada yabancı hakem kararlarının tenfizinde inceleme konusu unsurlardan olan kamu düzeni kavramını ilgili ülke kamu düzeni açısından incelenirken milletlerarası hukukta kabul gören evrensel hukuk ilkeleri bağlamında ele alınması değerlendirilmiştir. Bu nedenle, özellikle milletlerarası ticari ilişkilerden kaynaklanan tahkim yargılaması sonucunda verilen yabancı hakem kararlarının tenfizinde ilgili ülke hakimî tarafından inceleme konusu yapılan kamu düzenine aykırılık hususunun tenfiz ülkesinin iç hukuk anlayışıyla

sınırlandırılması yetersiz kalacaktır. Zira kamu düzeni kavramının evrensel hukuk ilkelerinden uzak yorumlanması beraberinde milletlerarası ticari ilişkilerde hukuki güven sorununu gündeme getirecektir. Netice itibarıyla kamu düzeni anlayışının ülkeden ülkeye çok farklı bir anlama büründüğü durumda yabancı hakem kararlarının tenfiz ülkesindeki kamu düzenine aykırı olduğu gerekçesiyle kolaylıkla tenfizinin yapılmaması sorunu ortaya çıkacaktır. Bu durum hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik ilkeleri bağlamında devletlerin de milletlerarası alanda ticari itibarının sorgulanmasına yol açacaktır.

KAYNAKÇA

- Akıncı, Z. (2016). *Milletlerarası Tahkim* (4. Baskı). İstanbul: Vedat Kitapçılık.
- Altıparmak, C. (2006, Mart). *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Altıncı Maddesi Kapsamında Adil Yargılanma Hakkının Esasları*. TBB Dergisi, S. 63, s. 248-266.
- Biçkin, İ. (2006). *Hakem Sözleşmesi ve Hakem Yargılaması*. TBB Dergisi. S. 67, s. 384-391.
- Bilge, N. (1998). *Hukuk Başlangıcı* (12. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Bilgin, A.B. (2016). *Avrupa Birliği Hukukunun Genel İlkeleri*. İÜHF. C.LXXIV, S.1, s. 73-94.
- Bozkurt Y. ve Armağan E. (2009). *Patent Uyuşmazlıklarının Çözüm Yolları Milletlerarası Tahkim ve Devlet Yargısı*. Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Cumhurbaşkanlığı (2021). *Tahkime İlişkin Temel Kavramlar, Düzenlemeler ve Güncel Gelişmeler* (1. Baskı). Ankara: Cumhurbaşkanlığı Yayınları No. 124.
- Çelikel, A. ve Erdem, B. (2016). *Milletlerarası Özel Hukuk*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Dayınlarlı, K. (2003). *Hakem Kararları Bakımından Milli- Milletlerarası Kamu Düzeni*. Erişim tarihi: 21 Şubat 2020. (<http://www.dayinlarli.gen.tr/wp-content/uploads/2018/03/intes2003.pdf>).
- Deynekli, A. (2014). *Yabancı Hakem Kararlarının Türkiye’de Tanınması ve Tenfizinde Karşılaşılan Sorunlar*. DEÜ Hukuk Fakültesi Dergisi. C.16. Özel Sayı, s. 105-122.

Değnekli, A. (2013). Türkiye’de Yabancı Hakem Kararlarının Tanınması ve Tenfizinde Karşılaşılan Sorunlar. International Conference On Eurasian Economies -2013. s. 894. Erişim tarihi: 27 Eylül 2021. <http://avekon.org/papers/806.pdf>.

Ekşi, N. (2020). Yargıtay Kararları Işığında Yabancı Kararların Tenfizinde Kamu Düzeni. *Public and Private Law Bulletin*. C. 40, S. 1, s. 143-201.

Demir Gökyayla, C. (2001). Yabancı Mahkeme Kararlarının Tanınması ve Tenfizinde Kamu Düzeni. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Gölcüklü, F. ve Gözübüyük, Ş. (2007) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması (Genişletilmiş 7. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, A. Ş. ve Tan. (2001). T. *İdare Hukuku Genel Esaslar*. (C.1). Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözler, K. (2020). Aleni Olan Ne? Duruşma Mı Yargılama Mı? Erişim tarihi: 09 Mart 2021. <https://anayasa.gen.tr/alenilik.htm>.

Günday, M. (2002). *İdare Hukuku* (6. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.

Kalpsüz, T. (2003). Tahkim Anlaşması Bilgi Toplumunda Hukuk, Ünal Tekinalp’e Armağan (C. 2). İstanbul: Beta Yayınları.

Karslı, A. (2001). Medeni Usul Hukukunda Usuli İşlemler. İstanbul: Kudret Basım.

Köle, M. (2016). Yabancı Mahkeme Kararlarının Tanıma ve Tenfizinde Usul. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. C. 21, S. 34, s. 39-98.

Kuru, B., Arslan, R. ve Yılmaz, E. (2013). Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı (24. Baskı). Ankara: Yetkin Yayınevi.

Nomer, E. (1993). Türk Hukukunda Yabancı Hakem Kararlarının Tenfizi, Mahmut R.Belik’e Armağan. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

Nomer, E., Ekşi, N. ve Öztekin Gelgel, G. (2016). Milletlerarası Tahkim Hukuku. (C.1). İstanbul: Beta Yayınları.

Nomer, E. (2015). Devletler Hususi Hukuku (21. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.

Oğuzlar, Özlem (2006). Avrupa Anayasası. *TBB Dergisi*. S.65, s.173-188.

Özdek, Yasemin (2004). Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yayın No: 20.

Özdemir, Selman (2012). İdareler Arası Uyuşmazlıkta Mecburi Tahkim, *Türk İdare Dergisi*. S. 475, s. 171-212.

Paçacı İ. (1991). Teori ve Pratikte Supranational Avrupa Topluluk Hukuku. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Salihpaşaoğlu, Y. (2009). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Türkiye: Bazı Rakamlar ve Gerçekler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. C.XIII, S. 1-2, ss. 253-281.

Şanlı, C. (2005). Uluslararası Ticari Akitlerin Hazırlanması ve Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları. İstanbul: Beta Yayınları.

Şanlı, C. (2005). Milletlerarası Özel Hukuk. İstanbul: Vedat Kitapçılık.

Şanlı, C., Esen, E. ve Ataman Fıganmeşe, İ. (2014). Milletlerarası Özel Hukuk (3. Baskı). İstanbul: Vedat Kitapçılık.

Tanrıbilir, F. B. (2002). *Milletlerarası Tahkim Müessesesi ve Yeni Milletlerarası Tahkim Kanunu*,

Erişim tarihi: 01 Eylül 2020. s. 1-19.

(<https://cdn.istanbul.edu.tr/file/1CD58DF90A/1335ABA59D874609B92BA2FE56A57A1D?doi=>).

Tarman, Z. ve Işık Önay, D. (2011). Milletlerarası Evlat Edinme Hukukunda Kamu Düzeni Engeli. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. C.60, S. 2, ss.331-366.

Tekinsoy, Ö. O. (2011). Avrupa Kamu Düzeni Kavramı. *Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. C.1 , S.1, ss. 66-79.

Tekinsoy, Ö. O. (2011). İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Ünal, Ş. (2000). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Türk İç Hukukuna Etkileri. *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.17, ss. 63-85.

Ünal, Ş. (2005). *Uluslararası Hukuk*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Ünal, Ş. (1997). *Temel Hak ve Özgürlükler ve İnsan Hakları Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Yaşar, A. ve Özkan, Ö. (2016). Hakem Kararlarının Hukuki Niteliği: Yabancı, Yerli ve Milletlerarası Hakem Kararları. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. S.29. ss. 1-22.

Yüksel, M. (2004). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Çerçevesinde Adil Yargılanma Hakkı Üzerine Bir İnceleme. *Legal Hukuk Dergisi*. S.17, ss.1279-1291.

Türk Hukuk Kurumu (1991). *Türk Hukuk Lügatı*. Ankara: Başbakanlık Basımevi.

Yabancı Hakem Kararlarının Tanınması ve İcrası Hakkındaki New York Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun. Erişim tarihi: 26 Şubat 2020.

(<http://tahkim.barobirlik.org.tr/dokuman/newyorksozlesmesi.pdf>).

1958 New York Sözleşmesinin Yorumlanmasına İlişkin ICCA Rehberi: Hakimler İçin El Kitabı, ICCA. Erişim tarihi: 22 Eylül 2020.

(https://www.arbitration-icca.org/media/3/14344084296340/icca_guide_turkish_final.pdf).

AİHM, Ateş Mimar Mühendislik A.Ş. v. Türkiye, Başvuru No: 33275/05, Erişim Tarihi: 21.11.2022, ([https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22ates%20](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22ates%20)



TÜRK İDARE DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

AMAÇ VE KAPSAM

Türk İdare Dergisinin amacı, tarihsel misyonumuzu beklentilere uygun bir şekilde yerine getirmek ve Türk kamu yönetiminin her yönüyle gelişimine bilimsel anlamda daha fazla katkıda bulunmaktır.

Dergiye; siyasal bilgiler, kamu yönetimi, hukuk, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi, işletme, bilişim, sosyoloji, şehir bölge planlama vb. sosyal, beşeri, idari bilimler ve yönetim alanında araştırma, inceleme, derleme, olgu sunumu, çeviri vb. türde gönderilen her türlü özgün yazı kabul edilmektedir.

Dergiye gönderilen yazı taslaklarının derginin yayın alanları ile ilgili bir konuda olması gerekir. Ancak derginin yayın alanlarının dışında kalan bir yazı editörün onayı ile hakem değerlendirme sürecine alınabilir.

Lisansüstü tez çalışmaları derginin yayın formatına uygun olmak koşulu ile dergiye yayımlanması için gönderilebilir. Dergiye gönderilen söz konusu çalışmaların daha önce nerede yayımlandıkları veya hangi çalışmadan nasıl türetildikleri makalenin ilk sayfasının altına dipnot olarak yazılmalıdır.

YAYIN İLKELERİ

1. Türk İdare Dergisi; Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 (iki) sayı basılı ve online (www.tid.gov.tr) olarak yayımlanan ulusal hakemli ve bilimsel bir dergidir. Makalelerin tam metinleri TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda ve www.idealonline.com.tr adresinde taranmaktadır.

2. Derginin yazım dili Türkçe olmakla birlikte, yabancı dilde yazılan yazılar da derginin genel ilkeleri çerçevesinde yayımlanabilir. Yazı başlığı/title, anahtar kelimeler/keywords ve öz/abstract bütün yazılarda Türkçe ve İngilizce olarak bulunmak zorundadır. Çeviri yazılar, çevirisi yapılan özgün metin ile birlikte gönderilmelidir.

3. Türkçe makalelerin yazımında Türk Dil Kurumu'nun Türkçe sözlüğü veya <http://www.tdk.org.tr> adresi esas alınmalı, ayrıca yazılar, dilbilgisi kurallarına (imla, noktalama, açıklık, anlaşılabilirlik vs.) ve dergi "Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları"na göre düzenlenmiş olmalıdır.

4. Dergiye gönderilen yazıların daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olması gereklidir.

5. Yazar(lar), makale ile birlikte ıslak imzalı makale yayım dilekçesini, kısa özgeçmişini ve makaleye ait intihal raporunu “İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak, No:67 Bakanlıklar/ANKARA” adresine posta veya tid@icisleri.gov.tr adresine elektronik posta ile göndermelidir.

6. Yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, Editör ile Yayın Kurulu tarafından dergi “Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları” ile kamu yayımcılığına uygunluğu açısından öncelik sırasına göre değerlendirilir. Yayın Kurulu yazıyı bilimsel yönden değerlendirmek üzere hakeme veya düzeltilmek üzere yazarına geri göndermek, yazının biçiminde düzeltme yapmak, kısaltmak; ulusal, uluslararası yayın veya etik kurallara uymayanları yayımlamamak yetkisine sahiptir.

7. Dergimizde kör Yayın Kurulu ve kör Hakem sistemi uygulanmaktadır.

8. Yayın kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere üç hakeme gönderilir. Hakem seçim sürecinde yazarların akademik unvanlarına; makale yabancı dilde yazılmış ise hakemlik yapacak kişilerin dil yeterliliğine dikkat edilmektedir. En az iki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanmak üzere Yayın Kuruluna sunulur. Hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa makale yazara geri gönderilir ve yazar gerekli düzeltmeleri yaparak makaleyi Yayın Kuruluna ulaştırır. Yazarlar hakemlerin eleştiri, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa, gerekçeleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler.

9. Makalenin Yayın Kurulunca hakem sürecine alınması bir yayın taahhüdü anlamına gelmez. Yayın için hakem süreci olumlu sonuçlansa dahi mutlaka Yayın Kurulunun nihai kararı gereklidir. Kurulca yayımlanması uygun görülen makale sayısının fazla olması nedeniyle yayımlanamayan makaleler bir sonraki sayıda yayımlanmak üzere bekletilir. Bu şekilde 1 (bir) yıldan fazla bekleyen makale güncelliğini yitirdiği için yayımlanmaz.

10. Yazar(lar) makalesini, nihai yayın kararı alınıncaya kadar, dergi Yayın Kuruluna bildirmek koşuluyla geri çekmek hakkına sahiptir. Yayımlanan makalelerin basılı ve dijital tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine; dil, üslup, içerik, etik gibi konularda fıkri, ilmi ve hukuki sorumluluğu ise yazar(lar)ına aittir.

11. Dergiye gönderilen çalışmaların araştırma ve yayın etiğine uygunluğuna büyük önem verilmektedir. Bu kapsamda, COPE (Committee on Publication Ethics - Yayın Etiği Komitesi) ve Açık Erişim Dergiler Dizini (DOAJ) gibi kuruluşlar tarafından belirlenmiş “Akademik Yayıncılıkta Şeffaflık ve Örnek Uygulama İlkeleri” ile “Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartlar”a bağlı kalınmaktadır.

Bu kapsamda; bilimsel araştırmaların hazırlanmasında ve yayınlanmasındaki etik ilkeler yazarlar tarafından bilinmelidir. Etik ilkelere uyulmadan hazırlanan bir bilimsel makalede “intihal” vb. bir etik ihlal varsa ve bu durum hakemler ya da editör tarafından fark edilirse, değerlendirmeye alınmayacaktır. İntihal vb. bir durumun makalede bulunmasına rağmen, bu durum hakemler ve editör tarafından fark edilmez ve makale dergide yayımlanırsa, ileride ortaya çıkabilecek tüm sorumluluk yazar(lar)a aittir.

İnsan ve hayvan deneyleri ile spesifik konularda hazırlanan bilimsel makalede etik kurulu onayı olmaması durumunda, makale dergide yayınlanmamaktadır. Etik kurulu onayı gerektiren çalışmalar için alınacak **etik kurulu onayı** çalışmaya başlamadan önce **alınmış olmalıdır**.

12. Yayın Kurulu ile hakem ve yazarlardan gelen bilgi, belge ve değerlendirme sonuçları yayın tarihinden sonra 5 (beş) yıl süreyle saklanmaktadır.

13. Bilimsel etik ilkeler kapsamında; Yayın Kurulu Üyeleri, üyelikleri boyunca dergide makale yayımlayamazlar.

14. Dergide yayımlanan makalelerin yazarlarına ve hakemlerine 23/01/2007 tarihli ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik” hükümleri uyarınca telif ve inceleme ücreti ödenir.

15. Ödemenin yapılabilmesi için; yazarlar ve makale değerlendiren hakemler Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan “Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Harcama Pusulası”nı ıslak imzalı olarak “İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak, No: 67 Bakanlıklar/ ANKARA” adresine posta ile göndermek zorundadırlar.

YAZIM KURALLARI

1. Gönderilen yazılar dil ve anlatım açısından bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır.

2. Yayınlanmak üzere gönderilen yazılar, özet ve kaynakça dâhil 2.000 kelimeden az, 8.000 kelimeden fazla olmamalıdır. Alt ve üst kelime sınırı dışındaki çalışmalar Editör ile Yayın Kurulu tarafından değerlendirilir.

3. Makalenin ilk sayfasının üst bölümünde makalenin türü (araştırma, derleme, olgu sunumu, çeviri vb.), makalenin başlığı, yazarların adları bulunmalıdır. "Anahtar kelimeler" en az 3, en çok 12 sözcük olmalıdır. Makale başlığı 15 kelimeyi geçmeyecek şekilde kısa ve öz olmalıdır.

4. Yazar adı, makale başlığının altında sağ köşeye 11 punto calibri normal olarak yazılmalı; unvanı, görev yeri, elektronik posta adresi ve ORCID (Open Researcher Contributor ID, <http://orcid.org>) numarası dipnotta (*) işareti ile 8 punto calibri yazılarak belirtilmelidir. Diğer açıklamalar için yapılan dipnotlar metin içinde ve sayfa altında numaralandırılarak verilmelidir.

5. Makaleye ait öz 250 kelimeyi aşmamalı, özde; denklem, atıf, standart dışı kısaltmalar vb. ifadeler yer verilmemelidir. Kısaltmalar, makalenin konu alanı ile ilgili olmalı ve ilk geçtiği yerde tanımlanmalıdır.

6. Makalenin başlığı büyük harfle 13 punto, ana bölüm başlıkları büyük harfle 11 punto bold ve normal, alt bölüm başlıkları ise ilk harfleri büyük 10 punto italik, bold ve calibri olmalıdır. Metin içerikleri ise 10 punto calibri yazı formatında ve 1,5 satır aralıklı olmalıdır.

7. Tablo ve şekil başlıkları 10 punto bold, tablo ve şekil içerikleri 10 punto normal, tablo ve şekle ait altyazı (kaynak) 8 punto normal, dipnotlar 8 punto normal ve calibri olmalıdır. Kaynakça 10 punto normal ve APA formatında olmalıdır.

8. Makale başlığı, bölüm başlıkları ile tablo ve şekil başlıkları koyu yazı karakteriyle yazılır, bunun dışında içerikte, dipnotlarda ve kaynakçada koyu yazı karakteri kullanılmaz.

9. Yazılar A-4 boyutunda; üst 2.5, alt 2.5, sol 2.5, sağ 2.0 ve cilt payı olacak şekilde yazılmalıdır. Sayfaların sağ alt köşesinde sayfa numarası bulunmalıdır.

10. Makale, “Giriş” bölümüyle sayfa başından başlamalı ve uygun bölümlere ayrılmalıdır. Giriş, sonuç, kaynakça ve varsa teşekkür ve eklere numara vermeden; bölümler, ardışık olarak numaralandırılmalı (1.,2.,3.) ve büyük harflerle yazılmalıdır. Başlıklarda üstten bir satır boş bırakılmalıdır. Gerekli durumlarda bölümler alt bölümlere ayrılabilir. Alt bölümler (1.1. - 1.2.) şeklinde numaralandırılmalıdır.

11. Tablo, grafik ve şekiller ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bunlara metin içinde “Tablo 1.”, “Grafik 1.”, “Şekil 1.” şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir tablo başlığı üstüne, grafik veya şeklin başlığı altına numarası ile birlikte yazılmalıdır.

12. Metin içinde kaynaklara atıflar dipnotlarla değil, metin içinde ve sayfa numarasını da içererek, aşağıda gösterildiği gibi yapılmalıdır: Derginin yazım kuralları içinde yer almayan hususlarda APA (American Psychological Association) 6. baskı da belirtilen yöntemler kullanılmalıdır.

Tek Yazarlı Çalışmalar:

Metin içinde genel bir atıf varsa ve metnin bütününe referans veriliyorsa (yazarın soyadı, yıl) yazmak yeterlidir. Örneğin; (Yılmaz, 2010).

Belirli bir sayfadan ya da kısımdan alıntı yapılmışsa (yazarın soyadı, yıl, sayfa sayısı) sayfasıyla birlikte şu şekilde yazılmalıdır. Örneğin; (Yılmaz, 2010:2)

İki Yazarlı Çalışmalar:

İki yazarlı çalışmaya atıflarda her seferinde iki yazarın soyadı kullanılmalıdır. Örneğin; (Türk ve Öztürk, 2010).

Yazar Sayısı Üç ve Beş Arasında Olan Çalışmalar:

Metin içindeki ilk göndermede tüm yazarların soyadları verilmeli, diğer göndermelerde ilk yazarın soyadının yanında ve diğerleri (vd.) ifadesi eklenmelidir. İngilizce makalelerde et al. ifadesi kullanılmalıdır. Örneğin; atıf ilk geçtiğinde (Yılmaz, Atar ve Yaman, 2016), sonraki geçişlerde (Yılmaz ve vd. 2016)

Yazar Sayısı Altı ve Daha Fazla Olan Çalışmalar:

Metin içinde ilk göndermede de sadece ilk yazarın soyadı ile vd. kısaltmasıyla birlikte kullanılmalıdır. Örneğin; (Türk ve vd., 2015).

Bir yazarın aynı yılda basılan eserleri (Öztürk, 2011a) ve (Öztürk, 2011b) şeklinde gösterilmelidir.

Birden fazla yazara atıfta bulunulurken, göndermeler aynı parantez içerisinde yer almalıdır. Sırasıyla ilk yazarın soyadına göre alfabetik olarak ve noktalı virgül ile ayrılmalıdır. Örneğin; (Türk ve Öztürk, 2010; Atar ve Yaman, 2016; Yılmaz, 2016)

Web sayfasına atıfta, metin içinde normal atıf kurallarına (Yazarın soyadı, yıl) uyulmalıdır.

Sayfa numarası olmayan bir web belgesine atıf varsa paragraf numarası verilmelidir. Örneğin; (Yılmaz, 2014, parag.7).

Yazarı belli olmayan veya anonim çalışmalar:

Bir metine atıf yapılırken yazarı belli değilse, yazar soyadı yerine başlıkta bulunan ilk birkaç kelime ve yıl kullanılmalıdır. Bu birkaç kelime; dergi, kitap, broşür ya da rapor başlığı ise italik olarak yazılmalıdır. Eğer makale başlığı, ya da bir web sayfasının adı ise çift tırnak içinde kullanılmalıdır. Örneğin; (*Türkiye Ekonomi Raporu*, 2015)

(“Sektörel Analizler”, 2016)

13. “Kaynakça” bölümü, aşağıdaki kurallara uygun olacak şekilde ve örneklerde gösterildiği gibi yazılacaktır:

- Kaynakça 10 punto calibri ve normal olarak düzenlenecek ve soyad alfabetik sırasına göre tasniflenerek verilecektir. Ayrıca bir kategori yapılmayacaktır.
- Kitaplarda sayfa numaraları belirtilmeyecek, makalelerde derginin ilgili sayfa aralığı belirtilecektir.
- İnternet kaynaklarında erişim tarihi belirtilecektir.
- Kaynakça ile ilgili ayrıntılı hususlar için APA’nın (American Psychology

Association) bilimsel yazı kriterlerine ve Publication Manual of American Psychological Association (<https://www.apastyle.org/manual>) adresine bakılabilir.

- Kaynakçada yazar soyadının baş harfi, adının ise ilk harfi büyük olacak şekilde yazılmalı, yayının yılı, kitabın ilk cümlesinin ilk harfi büyük (özel adlar hariç) diğer kelimeler küçük olacak şekilde italik yazılır.

- Makale gösteriminde yazar soyadının baş harfi, adının ise ilk harfi büyük olacak şekilde yazılmalı, yayının yılı, makalenin ilk harfi büyük diğer kelimeler küçük olacak şekilde normal, dergi adı italik yazılır.

Kitaplar

Sarı, G. (2013). Ermeni Meselesi Işığında Süryaniler. Ankara: Barış Platin Yayınevi.

Bloch, S. ve Whiteley, P. (2010). Düz bir dünyada yöneticilik (2.Basım). (Ü. Şensoy, Çev.) İstanbul: İş Bankası Yayınları.

Avcı, E. (2017). Türkiye’de Terörizmin Tarihsel Seyri. G.Sarı ve C.K.Demir. (Ed.), Güvenlik Bilimlerine Giriş (ss. 287-314). Ankara: Jandarma Basımevi.

Makaleler

Ak, T. (2018, Mayıs). Silahlı İnsansız Hava Araçlarının Kullanımında Karar Mekanizmaları. Güvenlik Bilimleri Dergisi, 7(1), 111-130.

Ansiklopedi

Ersoy, O. (1973). Kağıt. Türk Ansiklopedisi içinde (c. 21, ss.112-115). Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı.

Yayımlanmamış Çalışmalar

Aplak, H.S. (2010). *Karar Verme Sürecinde Bulanık Mantık Bazlı Oyun Teorisi*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.

Kongre Bildirileri

Sarı, G. ve Ak, T. (2018). *Güvenlik alan yeterlilikleri ve akademik çalışmalar*. H.Kahya (Ed.), *1.Uluslararası Eğitim ve Sosyal Bilimlerde Yeni Ufuklar Kongresi bildiriler kitabı* içinde (ss. 130-134). İstanbul: ASOS.

Elektronik Kaynaklar

Shotton, M.A. (1989). Computeraddiction? A study of computer dependency. Erişim tarihi: 18 Ağustos 2011, <http://www.ebookstore.tandf.co.uk/html/index>

Yazarı belli olmayan web sitesi makalesi

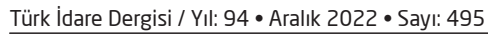
New child vaccine gets funding boost. (2001). Erişim tarihi: 21 Şubat 2012, http://news.ninemsn.com.au/health/story_13178.asp.

Blog

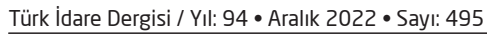
Webber, S. (2008, 10 Ekim). Information literacy in work place contexts. Erişim tarihi: 22 Ekim 2008, <http://information-literacy.blogspot.com/>.



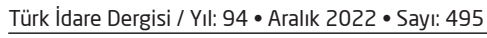
[illegible]



[illegible]



[illegible]



www.icisleri.gov.tr



T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
STRATEJİ
GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

www.strateji.gov.tr

www.tid.gov.tr

Türk İdare Dergisi



T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Meşrutiyet Cad. Karanfil 2 Sokak
No: 67 Bakanlıklar - ANKARA
Tel: 0.312 430 88 91 - 92
Faks: 0.312 430 88 96

ISSN 1300-3216



www.tid.gov.tr
tid.@icisleri.gov.tr