Türk İdare Dergisi

Hakemli Dergi
S.498
Aralık 2023

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216
e-ISSN 2667-8608

www.icisleri.gov.tr

T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

www.strateji.gov.tr www.tid.gov.tr

Kapak: Diyarbakırlı Tahsin, Büyükada İskelesi, Ankara Resim ve Heykel Müzesi Koleksiyonu

TÜRK İDARE DERGİSİ
Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi
Dr. Mehmet MUT
İçişleri Bakanlığı adına, Strateji Geliştirme Başkanı

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Aygül TÜRE GÖKDEMİR-Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Daire Başkanı

Yönetim Yeri
İçişleri Bakanlığı
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Yönetim Hizmetleri Daire Başkanlığı

Yayın Türü
Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu
Dergi Haziran ve Aralık sayıları olmak üzere yılda iki sayı yayımlanır.

Ulusal Hakemli Dergi.

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 Koşulları
Türkiye için bir sayının fiyatı 20 TL
Dış ülkeler için bir sayının fiyatı 30 TL

İletişim Adresi
İçişleri Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
Kavaklıdere Mahallesi, Karanfil 2 Sokak No: 67 Bakanlıklar / ANKARA

e-mail: tid@icisleri.gov.tr
web: http: // www.tid.gov.tr

Telefon: (0312) 422 51 21 - 422 51 79 ***Faks:*** (0312) 430 88 96

Basım Yılı: *Aralık 2023*

Baskı
İm Ofsett Matbaa ve Kağıt 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 yılında yayın hayatına başlayan, 2009 yılındanitibaren de ulusal hakemli dergi statüsünde yayımlanan "Türk İdare Dergisi" 2015 yılında TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda, http://uvt.ulakbim.gov.tr/uvt/ ile www.idealonline.com.tr adreslerinde taranmaktadır.

Türk İdare Dergisi
Ulusal Hakemli Dergi

Editör / Editor

Aygül TÜRE GÖKDEMİR / Strateji Geliştirme Başkanlığı-Daire Başkanı

Mustafa ARIKAN / Editör Yrd.

Eren YILDIZLI / Editör Yrd.

Yayın Kurulu / Board of Editors

Dr. Mehmet MUT	Strateji Geliştirme Başkanı	Başkan
Dr. Abdullah KORKMAZ	Hukuk Hizmetleri Genel Müdürü	Üye
Hüseyin ÇAKIRTAŞ	Eğitim Dairesi Başkanı	Üye
Dr. Sezer IŞIKTAŞ	AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanı	Üye
Serdar KARTAL	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı	Üye
Dr. Mehmet PARLAK	İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanı	Üye
Dr. Yavuz Selim AKKOÇ	Mülkiye Başmüfettişi	Üye
Doç. Dr. Selim ÇAPAR	AREM Başkanı	Üye
Mehmet Gökhan ZENGİN	Personel Genel Müdürlüğü-Genel Müdür Yardımcısı	Üye
Üzeyir Aziz ÖZEREN	İller İdaresi Gn. Müdürlüğü-Genel Müdür Yardımcısı	Üye
Erkan ÇAPAR	Mülkiye Müfettişi	Üye
Bülent AY	Mülkiye Müfettişi	Üye
Mehmet BALIKÇILAR	Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü-Daire Başkanı	Üye
Turan YILMAZ	Strateji Geliştirme Başkanlığı-Daire Başkanı	Üye
Dr. M. Serkan ŞAHİN	Strateji Geliştirme Başkanlığı-Daire Başkanı	Üye
Aygül TÜRE GÖKDEMİR	Strateji Geliştirme Başkanlığı-Daire Başkanı	Üye
Dr. Mehmet AKÇAY	Keçiören Kaymakamı	Üye
Prof. Dr. Şenol YAPRAK	Polis Akademisi-Trafik Enstitüsü Müdürü	Üye
Prof. Dr. Sıtkı YILDIZ	Polis Akademisi-İç Güvenlik Fakültesi Dekanı	Üye
Doç. Dr. Tekin AVANER	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Başkanlığı Güvenlik Bilimleri Fakültesi Dekan Yrd.	Üye
Doç. Dr. H. Murat ARABACI	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Başkanlığı Jandarma Astsubay Meslek Yüksek Okulu Müdürü	Üye

Danışma Kurulu Listesi / 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 İİBF.
Prof. Dr.	Yılmaz	ÇOLAK	Polis Akademisi Başkanı
Prof. Dr.	Mustafa	ÇUFALI	Yüksek Öğretim Kalite Kurulu Başkan Yardımcısı
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	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Banka Meclisi Üyesi
Prof. Dr.	İbrahim	KAYA	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr.	Önder	KUTLU	Konya Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr.	Sedat	MURAT	İstanbul Üniversitesi Akademik Veri Yönetim Sistemi
Prof. Dr.	Tarkan	OKTAY	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr.	Ali Osman	ÖZTÜRK	Çorum Hitit Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr.	Fatih	SAVAŞAN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. Dr.	Yusuf	ŞAHİN	Aksaray Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr.	Mustafa	YAYLA	Polis Akademisi Başkanlığı
Prof. Dr.	Engin	YOLCU	İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi
Doç. Dr.	Asım	BALCI	Altındağ Belediye Başkanı
Dr.	Süleyman	ELBAN	İzmir Valisi
Dr.	Ozan	BALCI	Van Valisi
Dr.	Nurtaç	ARSLAN	Bartın Valisi
Dr.	Hülya	KAYA	Yalova Valisi

Türk İdare Dergisi'nin 498. Sayısında Yayımlanan Makalelerin Değerlendirilmesinde Hakemlik Yapan Akademisyenler

Prof .Dr. Murat AKÇAKAYA	Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof .Dr. Mustafa AVCI	Anadolu Üniversitesi
Prof .Dr. Nalan DEMİRAL	Trakya Üniversitesi
Prof .Dr. Erhan DEMİRELİ	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof .Dr. Özlem SERTKAYA DOĞAN	İstanbul Üniversitesi
Prof .Dr. Meltem KUTLU GÜRSEL	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof .Dr. Turan KARADENİZ	Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Prof .Dr. Nuray ERTÜRK KESKİN	On Dokuz Mayıs Üniversitesi
Prof .Dr. Muharrem KILIÇ	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof .Dr. Zeynel Abidin KILINÇ	Sakarya Üniversitesi
Prof .Dr. M. Ali KİRMAN	Mustafa Kemal Üniversitesi
Prof .Dr. Mustafa KOCAOĞLU	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Prof .Dr. Mustafa LAMBA	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
Prof .Dr. İlknur ÇALIŞKAN MAYA	Onsekiz Mart Üniversitesi
Prof .Dr. Gökhan ORHAN	Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi
Prof .Dr. Erhan ÖRSELLİ	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Prof .Dr. Ahmet ÖZ	Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
Prof .Dr. Barış ÖZDAL	Uludağ Üniversitesi
Prof .Dr. Selim Hilmi ÖZKAN	Yıldız Teknik Üniversitesi
Prof .Dr. Mustafa ÖZTÜRK	Süleyman Demirel Üniversitesi
Prof .Dr. Bekir PARLAK	Uludağ Üniversitesi
Prof .Dr. Şakir SAKARYA	Balıkesir Üniversitesi
Prof .Dr. Hasip SAYGILI	Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi
Prof .Dr. Celaleddin SERİNKAN	Pamukkale Üniversitesi
Prof .Dr. Süleyman TOY	Atatürk Üniversitesi
Prof .Dr. Sırma RAMAZANOĞULLARI TURGUT	Yıldız Teknik Üniversitesi
Prof .Dr. Harun YAKIŞIK	Çankırı Karatekin Üniversitesi
Doç .Dr. Selma KOÇ AKGÜL	Kocaeli Üniversitesi
Doç .Dr. Orhan Veli ALICI	Tarsus Üniversitesi
Doç .Dr. Ahmet APAN	İçişleri Bakanlığı
Doç .Dr. Sultan KAVİLİ ARAP	Dokuz Eylül Üniversitesi
Doç .Dr. Oğuzhan AYTER	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi

Doç .Dr. Cenay BABAOĞLU	Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
Doç .Dr. Sıddık ÇALIK	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Doç .Dr. Zeynep BANU DALAMAN	Topkapı Üniversitesi
Doç .Dr. Olgun DEĞİRMENCİ	TOB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi
Doç .Dr. Bülent DURGUN	Milli Savunma Bakanlığı
Doç .Dr. Veysel ERAT	Bitlis Eren Üniversitesi
Doç .Dr. Çiğdem ERDEM	Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Doç .Dr. Özcan ERDOĞAN	İçişleri Bakanlığı
Doç .Dr. Ekmel GEÇER	Sağlık Bilimleri Üniversitesi
Doç .Dr. Nebiye KONUK KANDEMİR	Dokuz Eylül Üniversitesi
Doç. Dr. Afşin Ahmet KAYA	Ondokuzmayıs Üniversitesi
Doç .Dr. Davut KELEŞ	Çukurova Üniversitesi
Doç .Dr. Aziz KÜÇÜK	Sağlık Bakanlığı
Doç .Dr. Mete Cüneyt OKYAR	Şırnak Üniversitesi Karabük
Doç .Dr. Metin ZKARAL	Üniversitesi
Doç .Dr. Pınar PEHLİVAN	Celal Bayar Üniversitesi
Doç .Dr. Sema POLAT	Çukurova Üniversitesi
Doç .Dr. Yelda TUTAR SERTER	Onsekiz Mart Üniversitesi
Doç .Dr. Turgut SUBAIŞ	Sakarya Üniversitesi
Doç .Dr. Zeliha TEKİN	Muş Alparslan Üniversitesi
Doç .Dr. Yunus Emre TEKİNSOY	Gaziosmanpaşa Üniversitesi
Doç .Dr. Ahmet TUNÇ	Onsekiz Mart Üniversitesi
Doç .Dr. Murat YAMAN	Dumlupınar Üniversitesi
Doç .Dr. Abdullah YİNANÇ	Namık Kemal Üniversitesi
Doç .Dr. Tuğba YOLCU	Tarsus Üniversitesi
Doç .Dr. Mustafa Serhan YÜCEL	Şeyh Edebali Üniversitesi
Doç .Dr. Berna KARAGÖZOĞLU YÜZÜAK	İbrahim Çeçen Üniversitesi

TÜRK İDARE DERGİSİ

İÇİNDEKİLER

Araştırma Makalesi / *Research Article*
Haydar ALBAYRAK
Gıda Güvenliğinin Hukuki Boyutu Ve Kamu Görevlilerinin Sorumluluğu
Legal Dimension of Food Safety and Pesponsibility of Public Officials
13

Araştırma Makalesi / *Research Article*
Ramazan ASLAN
Özel Askeri Şirketlerin Ekonomi Politiği: Geleceğin Dünyasında Küresel Siyaseti Dönüştürme Etkileri
Politics Economy Of Private Military Companies: Its Effects Of Transforming Global Politics In The World Of The Future
37

Araştırma Makalesi / *Research Article*
Düriye TOPRAK - Gamze AYDIN
6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyesi-Muhtarlık İlişkilerinin Muhtarlık İşleri Daire Başkanlıkları Üzerinden İncelenmesi: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği
Investigation Of Metropolitan Municipality And Mukhtar Relations Through Mukhtar Affairs Departments After Law No. 6360: The Case Of Ankara Metropolitan Municipality
71

Research Article / *Araştırma Makalesi*
Oğuzhan AYTAR
Examining Nizam Al-Mulk's Siyasat-Nama Through The Perspective Of Manager Roles
Nizamülmülk'ün Siyasetmanesinin Yönetici Rolleri Açısından İncelenmesi
93

Araştırma Makalesi / *Research Article*
Sait AŞGIN - Alparslan BÜLBÜL
Cumhuriyet Arifesinde Erken Bir İleri Yerel Demokrasi Teşebbüsü: 1921 İdare-i Kura Ve Nevahi Kanun Lâyihası
An Early Advanced Local Democracy Initiative On The Eve Of The Republic: 1921 İdare-i Kura And Nevahi Law Draft
117

Araştırma Makalesi / *Research Article*
İslam KÖSEOĞLU - Bayram COŞKUN
Türk Kamu Yönetiminde İç Denetim Algısı: Bakanlıkların Merkez Teşkilatlarında Ampirik Bir İnceleme
The Perception Of Internal Audit In Türkiye Public Administration: An Empirical Examination In The Central Organizations Of Ministry
147

Araştırma Makalesi / *Research Article*
Sinan YAZICI - Ahmet EFE
As A National School Of Public Administration TODAIE's Graduate Education Academics And Students' Perspective
Bir Ulusal Kamu Yönetimi Okulu Olarak TODAİE'nin Lisansüstü Eğitimine Akademisyenlerinin ve Öğrencilerinin Bakışı
181

Araştırma Makalesi / *Research Article*
Mutlu KAĞITCIOĞLU
Mezarlık Ve Defin Kamu Hizmeti
Cemetery And Burial Public Service
215

Araştırma Makalesi / *Research Article*
Mehmet Akif ÖZER
Risk Yönetişimi: Riskin Ve Krizin Yönetiminde Etkinlik Arayışları
Risk Governance: Seeking Efficiency In Management Of Risk And Crisis
245

Derleme Makale / *Review Article*
Mehmet POLAT - Ali ŞAHİN
Kurumsal Kapasitenin Değerlendirilmesi ve Geliştirilmesine Yönelik Kavramsal Bir Yaklaşım
A Conceptual Approach To Assessing And Developing Institutional Capacity
277

Araştırma Makalesi / *Research Article*
Naim ÜRKMEZ
Adalar'ı Yönetmek: Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Adalar Kaymakamlığı (1876-1923)
Governing The Adalar: Adalar District Governorship From The Constitutional Monarchy To The Republic (1876-1923)
309

Türk İdare Dergisi Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları
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.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

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

Recep Tayyip ERDOĞAN
Cumhurbaşkanı

TÜRKİYE CUMHURİYETİ İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

Araştırma Makalesi / *Research Article*

GIDA GÜVENLİĞİNİN HUKUKİ BOYUTU VE KAMU GÖREVLİLERİNİN SORUMLULUĞU

Haydar ALBAYRAK*

ÖZ

İnsanların temel hak ve özgürlüklerinden birisi beslenme hakkıdır. İnsanların bu hakkını kullanabilmesi için yeterli, kaliteli ve güvenilir gıdaya ulaşabilmeleri gerekir. Bu nedenle yeterli, kaliteli ve güvenilir gıdaya ulaşabilme durumu olarak adlandırılan gıda güvenliği çok önemlidir. Çalışmada gıda güvenliğinin hukuki boyutu ele alınmaktadır. Gıda güvenliği anayasal / yasal düzenlemeler ve çeşitli uluslararası anlaşmalarda hukuki güvence altına alınmıştır. Bu durum, beslenme / gıda güvenliği hakkının yasal olarak korunduğu, ihlalinin yasaklandığı ve ihlal durumunda sorumlulara müeyyide uygulanabileceği anlamına gelmektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak da hakkı ihlal edilen kişilerin hak arama ve sorumluların cezalandırılmasını isteme hakkının bulunması gerekir.

Anayasal ya da yasal bütün hukuki düzenlemeler, yapılan düzenlemenin uygulanmasında çeşitli kurum ve kişilere görev, yetki ve sorumluluk vermektedir. Bunun bir gereği olarak sorumluların mevzuatça verilen görevlerini yerine getirmeleri beklenmektedir. Sorumluların görevlerini yerine getirmemesi halinde ise, çeşitli müeyyideler öngörülmektedir. Bu müeyyideler, idari, hukuki ve cezai müeyyideler şeklinde üçe ayrılabilir. Çalışmanın konusu, hukuki ve cezai sorumluluklar ile müeyyideleri sınırlandırılmıştır. Bu nedenle idari sorumluluk ve müeyyidelere değinilmemektedir. Çalışmada dolaylı araştırma yöntemlerin kullanılmış olup bu çerçevede ikincil veri, içerik ve mevzuat analizleri yapılmıştır. Çalışma sonucunda gıda güvenliğinin temel insan hakkı olduğu, bu hakkın hukuki olarak güvence altına alındığı ve bu hakkın ihlali durumunda oluşan zarardan idarenin ve kamu görevlilerinin sorumlu tutulabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Gıda Güvenliği, İdare, Kamu Görevlisi, Gıda Mevzuatı, Hukuki Sorumluluk, Cezai Sorumluluk, Kamu Görevlilerinin Sorumluluğu.

*Doç. Dr., Malatya Turgut Özal Üniversitesi, e-Posta: haydar.albayrak@ozal.edu.tr,
ORCID: 0000 0002 8041 4339

Makale geliş tarihi: 24.10.2023 / **Makale kabul tarihi:** 16.01.2024

LEGAL DIMENSION OF FOOD SAFETY AND PESPONSIBILITY OF PUBLIC OFFICIALS

ABSTRACT

One of people's fundamental rights and freedoms is the right to food. For people to exercise this right, they must have access to enough, quality, and safe food. For this reason, food safety is essential. In the study, the legal dimension of food safety is discussed. Food safety is guaranteed in constitutional/legal regulations and various international agreements. This means the right to food safety is protected, its violation is prohibited and sanctions can be applied in case of violation. As a natural consequence of this, people whose rights have been violated have the right to want to punish those responsible.

All legal regulations give duties, powers, and responsibilities to various institutions and individuals. As a rule, those responsible have to fulfil their duties. Various sanctions are envisaged if those responsible do not fulfil their duties. These sanctions can be divided into three administrative, legal, and penal sanctions. The subject of the study is limited to legal and criminal responsibilities and sanctions. For this reason, administrative responsibilities and sanctions are not mentioned. In the study, indirect research methods were used and secondary data, content, and legislation analyses were made. It is concluded the administration and public officials can be held responsible for the damages that may arise in case of violation of food safety rights.

Keywords: *FoodSafety, Administration, Public Official, Food Legislation, Legal Liability, Criminal Liability, Liability of Public Officials.*

GİRİŞ

İnsanların en temel hak ve özgürlüklerinden birisi de yeterli, kaliteli ve güvenli gıdaya erişim hakkıdır. Bu hak, ilk defa, 1924 yılında Cenevre Çocuk Hakları Beyannamesinde gündeme gelmiştir (Güzeloğlu, 2009: 299). Ardından 1948 yılında Birleşmiş Milletler tarafından yayınlana İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 25. maddesinde de "Beslenme" insan hakları arasında sayılmıştır. Daha sonrasında ise birçok ulusal ve uluslararası belgelerde insanların gıdaya erişim ve beslenme hakkından bahsedilmiştir. Bu belgelerin tamamında devletlere bu haklara saygı gösterme ve hakların korunması için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü getirilmiştir.

Türkiye'de de gıda güvenliği ile ilgili çeşitli hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler, bir yandan devlete gıda güvenliğinin korunması görev ve sorumluluğunu verirken diğer yandan devlet dışı kurumlara da gıda güvenliği için gerekli alınan tedbirlere ve yasal düzenlemeler uyma yükümlülüğü getirmektedir. Bu çalışmada, Gıda Güvenliği hukuki boyutuyla ele alınarak kamu görevlilerinin ve idarenin bu konudaki sorumlulukları hukuk çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Gıda güvenliği ile ilgili hukuki düzenlemelerin temel prensibi, halkın güvenli gıdaya erişimini sağlayarak halkın sağlığını korumaktır. Zira hukukun ortaya çıkış nedeni de bireylerin güvenlik ihtiyaçlarının korunması ya da karşılanmasıdır. Bireylerin temel güvenlik ihtiyaçlarının başında gelen gıda güvenliğinin ele alındığı bu çalışmada, gıda güvenliğinin sağlanmasına yönelik gıda mevzuatı değerlendirilerek, bu mevzuatla idareye ve kamu görevlilerine verilen görev sorumluluklar üzerinde durulmuştur.

Dolaylı araştırma yöntemlerinin kullanıldığı, bu çerçevede ikincil veri, içerik ve mevzuat analizlerinin yapıldığı bu çalışmada temel insan ihtiyacı ve hakkı olan sağlıklı ve dengeli beslenmenin güvencesi olan gıda güvenliği, hukuki boyutuyla ele alınmıştır. Bu çerçevede idareye ve kamu görevlilerine verilen görev ve sorumluluklar değerlendirilerek sorunların tespit edilmesi ve sorunların çözümüne ilişkin öneriler bulunulmaktadır.

Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın Kavramsal Çerçeve

başlıklı ilk bölümünde hukuk, hukuki sorumluluk, kamu görevlisi ve gıda güvenliği kavramları açıklanmaktadır. İkinci bölümde gıda güvenliği konusundaki mevzuat ele alınırken; üçüncü bölümde ise gıda güvenliği konusundaki hukuki düzenlemelerin idareye ve kamu görevlilerine vermiş olduğu görev sorumluluklar üzerinde durulmaktadır. Sonuç bölümünde ise konuya ilişkin çeşitli önerilerde bulunulmaktadır.

1. KAVRAMSA ÇERÇEVE

Bu bölümde çalışmada bahsi geçen Hukuk, Hukuki Sorumluluk, Kamu Görevlisi ve Gıda Güvenliği kavramları açıklanmaktadır.

1.1. Hukuki ve Cezai Sorumluluk

Hukuk, toplumsal düzeni sağlamak için çeşitli hak ve yükümlülükler koyar ve bunlara uyulması durumunda uygulanacak birtakım müeyyideler belirler. Bu müeyyidelerin bir kısmı "cezai" bir kısmı da dar ve özel manada "hukuki" müeyyide olarak adlandırılmaktadır. Hukuki sorumluluk Borçlar Kanunu'nda düzenlenirken, cezai sorumluluk Ceza Kanunu'nda düzenlenmektedir. Cezai sorumluluğun esası, suçları önlemek ve suçluyu ıslah ederek yeniden topluma kazandırmaktır. Amacı toplum düzenini bozmadan korumaktır. Bu nedenle ortada henüz bir zarar olmasa da onu ihlale teşebbüs dahi ceza sorumluluğu için yeterli sayılabilmektedir (Öztürk, 1992: 35).

Hukuki sorumluluk, "kusurlu sorumluluk" ve "kusursuz sorumluluk" şeklinde iki ayrılmaktadır (Çağlayan, 2009: 452). Kusurlu sorumlulukta, haksız bir fiil veya iktisap sonunda meydana gelen bir zararın "telafi ve tazmini" amaçlanmaktadır. Türk Borçlar Kanunu (TBK) ile düzenlenen hukuki sorumlulukta fail meydana getirdiği zararı tazmininde bütün malvarlığı ile sorumludur. Haksız fiilden kaynaklı bir zararın söz konusu olması halinde, kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille zarara neden olan kişi, oluşan bu zararı gidermekle yükümlüdür. Zarara neden olan hukuka aykırı bir fiil olmasa bile, ahlaka aykırı bir fiille başkasına kasten zarar veren bu zararı gidermekle yükümlüdür. Ancak haksız fiilin iddiasının varlığı halinde zarar görenin, zararını ve zarar verenin kusurunu ispatla yükümlüdür. Bu durumda Hâkim, tazminat ödenmesine karar

verebileceği gibi diğer bir giderim yönetimi de belirleyebilir ya da tazminat ödenmesi ve diğer giderim yöntemine birlikte karar verebilir (6098 sayılı TBK, 2011: md. 50).

Hukuki sorumlulukta kusur şartı, özellikle toplumun genelini ilgilendiren ve toplumsal bir öneme sahip olan bazı durumlarda âdil bir çözüm sunamayabilir. Bu nedenle, sosyal adaleti sağlamak adına kimi zaman kusurlu olma şartından ayrılarak, kusur aranmaksızın sebep olunan zararın karşılanmasını öngörülmektedir. Buna Kusursuz Sorumluluk denilmektedir. Sorumluluğun kusur yerine, kanunun öngördüğü belirli bir objektif şarta bağlanması ve sorumluluğun doğabilmesi için zararla sebep sonuç ilişkisinin kurulabilmesi kusursuz sorumluluk için yeterlidir. Bu nedenle kusursuz sorumluluğa "objektif sorumluluk" veya "sebebe bağlı sorumluluk" adı da verilmektedir (Eren, 2012: 495). Kanunun öngördüğü şartlarda adil ve hakkaniyet uygun bir çözüm bulmak adına idarenin kusursuz sorumluluğu mümkün olabilmektedir.

1.2. Kamu Görevlisi

Türkiye'de mevzuatta ve doktrinde kamu görevlisi kavramıyla ilgili çeşitli tanımlamalar yapılmaktadır. Doktrindeki kamu görevlisi tanımlamaları, dar ve geniş anlamda kamu görevlisi şeklinde iki gruba ayrılabilir. Günday, kamu görevlisini geniş anlamda, "hukuki durumları ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın, kamu kesiminde ve de devletin bütün organlarında görev yapan herkes" şeklinde tanımlarken; dar anlamda kamu görevlisini ise, "Devletin siyasal yapısını oluşturan organlardaki görevliler ile özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışanlar dışında kalan devlet ile istihdam bağı olan kişiler" olarak tanımlamaktadır. Geniş anlamdaki kamu görevlisi tanımı, kamuda istihdam edilenler ile kamuda istihdam edilmeksizin kamu adına görev yapan herkesi kapsamaktadır. Geniş anlamda kamu görevlisi tanımına göre, Cumhurbaşkanından kamuya ait herhangi bir fabrika ya da işyerinde çalışan işçiye, kışladaki bir erden Genel Kurmay Başkanına kadar herkes kamu görevlisi olarak kabul edilmektedir (Günday, 2011: 580). Dar anlamdaki kamu görevlisi tanımı ise sadece devlet ile istihdam ilişkisi olan kişileri kapsamaktadır. Dolayısıyla seçilmiş kişiler ya da özel olarak çalışmakla birlikte kamu hizmeti sunan kişiler kamu görevlisi sayılmamaktadır (Karslı, 2015: 14).

Mevzuatta da doktrindekine benzer şekilde kamu görevlisi kavramı dar ve geniş anlamda tanımlanmaktadır. Örneğin, Anayasa, 657 sayılı "Devlet Memurları Kanunu (DMK)" ve 4483 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun" kamu görevlisi kavramını dar anlamda ele alırken, 5237 sayılı "Türk Ceza Kanunu (TCK)" geniş anlamda ele almaktadır. Kamu görevlisini dar anlamda ele alan 1982 Anayasasının 128. maddesindeki "asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" hükmü ile 4483 sayılı Kanunun 2. maddesindeki, "devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlileri" düzenlemesi birbirleriyle son derece uyumludur. Benzer diğer bir düzenleme de DMK ile yapılmıştır. 657 sayılı Kanuna göre, kamu görevlisi kapsamına kendi özel kanunlarına tabi olan kamu personeli ile devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde idari sözleşme ile görev yapan sözleşmeli personel girmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2007: 897). Geniş anlamda kamu görevlisi tanımını benimseyen 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda ise, daha önceki 765 sayılı TCK'da yer alan "memur" ifadesi tamamen terkedilerek "kamu görevlisi" kavramı benimsenmiştir. Bu değişiklikle sadece kavram değil, kavramın içeriği de tamamen değiştirilmiştir. TCKmd. 6/c'de kamu görevlisi deyiminden; "kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişinin" anlaşılacağı hükme bağlanmıştır. Kanun maddesinin gerekçesinde ise bir kişinin kamu görevlisi sayılabilmesi için gerekli tek kıstasın kişinin yürüttüğü faaliyetin kamu hizmeti olması gerektiği ifade edilmektedir. Gerekçede kamu görevlilerine örnek olarak bilirkişiler, tercümanlar ve tanıklar sayılmıştır (Dönmez Demren, 2012: 113).TCK'daki bu yorum, kamu hizmeti yürüten kişilerin cezai sorumluluğunu artırmaktadır.

1.3. Gıda Güvenliği

Gıda güvenliği, tüm insanların aktif ve sağlıklı bir yaşam sürmeleri için gerekli gıda ihtiyaçlarını ve tercihlerini, güvenilir kaynaklardan yeterli düzeyde ve kesintisiz olarak karşılanmasına olanak sağlayan ekonomik ve fiziksel erişim sorunlarının olmadığı bir durumu ifade etmektedir (Karabal, 2019: 181).Kısaca, her insanın ihtiyaç

duyduğu yeterli ve dengeli gıdaya her zaman erişme hakkı olarak da tanımlanabilecek olan Gıda Güvenliğinin (Ertuğrul vd., 2009: 79) Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütüne (FAO) göre dört boyutu bulunmaktadır. Bu boyutlar; "Gıdanın Fiziksel Bulunabilirliği (Bulunabilirlik)", "Gıdaya Ekonomik Erişebilirlik (Erişilebilirlik)", "Gıda Kalite ve Güvenirliği (Kalite ve Güvenilirlik)" ve "İlk Üç Boyutun İstikrarlı Olması" şeklinde ifade edilebilir (FAO, 2009).

Fiziksel Bulunabilirlik**,** gıda güvenliğinin arz yönünü işaret etmektedir. Dünya nüfusundaki artışa paralel olarak gıdaya olan talep de artmaktadır. Bu talebin karşılanması için üretim artışı zorunludur. Bu durum, bir yandan doğal kaynaklar ve çevre üzerindeki tahribatı artırırken, diğer yandan nüfus artış hızına kıyasla gıda arzındaki artışın düşük olmasına bağlı olarak gıdaya ulaşım konusunda sorunlara neden olmaktadır. Fiziki bulunabilirliği, sadece gıda arzı üzerinden değerlendirmek doğru yaklaşım olmayacaktır. Çünkü üretim miktarının yanında, üretilen gıdanın ihtiyaç sahipleri arasındaki dengeli dağılımı da çok önemlidir. Günümüzde üretilen gıda miktarı, dünya nüfusunun tamamını besleyecek düzeyde olmasına rağmen, özellikle Asya ve Afrika ülkeleri ile azgelişmiş ülkelerde gıdanın fiziki bulunabilirliği konusunda problemler yaşanmaktadır. Ülkeler ve bölgeler arasında yaşanan dengesiz gıda dağılımı, gıda güvenliği açısından ciddi bir risk oluşturmaktadır (Ertuğrul vd., 2009: 79-80).

Yeterli gıda arzı, diğer bir ifadeyle fiziki bulunabilirlik, gıda güvenliğinin sağlanması için tek başına yeterli değildir. Gıda güvenliği için aynı zamanda gıda fiyatlarının da herkesin rahatlıkla alabileceği düzeyde olması gerekir. Gıda güvenliğinin ikinci boyutu olan Ekonomik Erişebilirlik, gıda fiyatlarındaki hızlı artışa bağlı olarak gittikçe zorlaşmaktadır. Gıda fiyatlarındaki artışın birçok nedeni olduğu kaydedilmektedir (Oya, 2011: 163-164).Ancak nedeni ne olursa olsun günümüzde gıda fiyatlarında ciddi bir artış bulunmaktadır ve bu artış, gıdaya erişimin önünde ciddi bir engel oluşturmaktadır.

Gıda güvenliğinin üçüncü boyutu, Gıda Kalite ve Güvenilirliği'dir. Bu boyut, kaliteli ve güvenilir bir gıdaya erişim için gıdaların üretim, işleme, saklama, taşıma ve dağıtım aşamalarında uyulması gereken kuralları ve alınması gereken tedbirleri

vurgulamaktadır (FAO, 2009). Güvenilir ve kaliteli bir gıdaya ulaşımda yaşanan riskler, gıdaların üretiminden tüketimine kadar ki süreç boyunca değerlendirilmektedir. Bu risklerin ortadan kaldırılması için alınması gereken tedbirler de bu boyut kapsamında incelenmektedir (Giray ve Soysal, 2007: 485-486). Küreselleşmeye bağlı olarak uluslararası gıda ticaretin artması, gıda kalite ve güvenilirliği ile ilgili riskleri de artırmaktadır. Çünkü gıda maddelerinin üretildiği yerler ile tüketildiği yerler arasındaki mesafe arttıkça gıda güvenliğini sağlamak zorlaşmaktadır (Aysu, 2015: 149).Ayrıca gıda üretiminde hatalı ilaç kullanımı, başta insan sağlığı olmak üzere, hayvanlar, çevre ve doğal yaşam üzerine pek çok olumsuz etkiye neden olmaktadır.

İlk Üç Boyutun İstikrarlılığı; insanların günlük gıda alımı yeterli olsa bile zaman zaman gıdaya erişimde sorunlar yaşanıyorsa ıda güvenliğinin var olmadığı kabul edilir. Diğer bir ifadeyle gıda güvenliğinin varlığından bahsedebilmek için ilk üç boyuttaki şartların düzenli ve istikrarlı olarak devam etmesi gerekir. Çeşitli nedenlere bağlı olarak (kötü hava koşulları, savaş, ekonomik nedenler, salgın hastalıklar vs.) kişilerin gıda güvenliği risk altına girebilir (FAO, 2009). Bu nedenle gıda güvenliğinin sağlanmasındaki en önemli boyutun dördüncü boyut olduğu söylenebilir. Ancak pratikte ilk üç boyutun sürdürülebilirliğin sağlandığını söylemek pek de mümkün değildir.

Artmaya devam eden dünya nüfusunun 2050'lerde 9 milyarda sabitleneceği tahmin edilmektedir. Kimi kuruluşlar, artan nüfusu beslemek için bugünkü gıda üretiminin 2050 yılına kadar iki misli, kimisi de %60-70 oranında artması gerektiğini ileri sürmektedir. Bu üretim artışının, aşırı miktarda tarım ilaçları, kimyasal gübreler, yoğun su ve makine kullanımını gerektiren endüstriyel tarımla sağlanabileceği varsayılmaktadır (Altieri, 2018: 61). Ancak endüstriyel tarımda çiftçi gelirlerinin önemli bir kısmı tarımsal girdilere harcandığı için hem üretici gelirleri düşmekte hem de gıda fiyatları yükselmektedir (Özkaya, 2015: 21). Bu durum Türkiye dahil birçok ülkede gıda güvenliğini tehlikeye solmaktadır. Gıda güvenliği Türkiye için artık bir milli güvenlik sorunu haline gelmiştir. Bu güvenlik sorununun aşılabilmesi için endüstriyel tarıma alternatif olarak küçük ölçekli aile çiftçiliğinin ve ekolojik tarımın desteklenmesine yönelik kamu politikalarının benimsenmesi önerilmektedir (Albayrak, 2021: 155).

FAO'nun 2014 yılını Aile Çiftçiliği Yılı ilan etmesi bu düşüncemizi desteklemektedir. Ancak Türkiye'de son yıllarda yapılan yasal düzenlemeler ve benimsenen politikalar, küçük tarım işletmelerini değil endüstriyel tarımı destekler niteliktedir (Oral, 2013: 169; Schiff & Valdes, 1995: 44-45; Yılmaz, 2015: 54-55). Benimsenen politikalar nedeniyle gıda güvenliği tehlikeye giren herkesin idarenin ve kamu görevlilerinin sorumluluğu çerçevesinde yasal yollara başvurabileceği düşünülmektedir

2. GIDA GÜVENLİĞİ KONUSUNDAKİ HUKUKİ DÜZENLEMELER

Gıda güvenliği, çok eski tarihlerden beri insanoğlunun öncelikleri arasında yer almıştır. Yapılan bazı araştırmalar, gıdalardaki kalite kontrolünün Taş Devrinin sonlarında itibaren yapılmaya başlandığını göstermektedir. Gıda ile ilgili ilk yasal düzenlemeye ise, M.Ö. 1760'lı yıllarda Babil Kralı Hammurabi tarafından yayınlandığı kabul edilen Hammurabi Kanunlarında rastlandığı ifade edilmektedir. Bu kanunlarla gıda maddelerine hileli ürün karıştırılmasının yasaklandığı ve bu yasağa uymayanlara uygulanacak cezaların belirlediği iddia edilmektedir.Gıda hukukuyla ilgili diğer bir düzenlemenin ise, eski Mısır'da yapıldığı ileri sürülmektedir. Eski Mısırda gıda maddelerinin şekil ve stoklamaya ilişkin bilgilerinin yazılı olarak kaydedildiği, bu kayıtların gıda maddelerinin dağıtımı ve teslimi sırasında gıda maddelerinin kalitesinin tespitinde kullanıldığı belirtilmektedir. Benzer şekilde Antik Roma döneminde de gıda maddelerinin temini katı kurallara bağlanmıştır. Bu dönemde gıda tedariki ve dağıtımının önemi nedeniyle bu görev, "profectusannonaeye" olarak adlandırılan yetkili memurlar tarafından gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu görevlilerin halkın güvenilir gıdaya erişiminin sağlanması ve gıda maddelerin ağırlık ve ölçü birimlerinin denetlenmesi görevini yerine getirdikleri belirtilmektedir. Eski tarihli gıda hukuku örnekleri arasında Alman gıda hukuku da gösterilmektedir. Örneğin, 1343 tarihli bir kararda Köln ve Strassburg kentlerinin, halk sağlığı için risk oluşturan şaraplara karşı ortak mücadele ettikleri belirtilmektedir (Mettke, 1979: 228-231). Benzer şekilde Osmanlı döneminde de gıda ile ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin; Fatih Sultan Mehmet döneminde İstanbul içinde hayvan kesimi yasaklanırken, II. Beyazıd döneminde dünyadaki ilk gıda kalite belgesi uygulanmıştır. 1918 yılında ise Et

Muayenesi Teftiş-i Muayenesi Teftiş-i Luhum yayınlanmıştır. Tüm bu düzenlemeler, günümüzdeki gıda hukukunun alt yapısını oluşturmuştur (Karabal, 2019: 185-187).Cumhuriyet döneminde de gıda güvenliği ile dolaylı ya da doğrudan ilişkili çok sayıda hukuki düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelere örnek olarak 1928 yılında çıkarılan 1234 sayılı "Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanun", 1930'da çıkarılan ve gıdaya ilişkin birtakım yasakları ve denetimleri içeren 1593 sayılı "Umumi Hıfzı Sıhha Kanunu" ile 1580 sayılı "Belediye Kanunu", 1932 yılında çıkarılan "Etlerin Teftiş Talimatnamesi", 1942 yılındaki "Gıda Nizamnamesi" ve 1952 yılında çıkarılan Gıda Maddeleri Tüzüğü gösterilebilir (Gezgin, 2017: 46-54).

Günümüzde gıda güvenliği konusundaki hukuki düzenlemeler çok çeşitlidir. Başta anayasa olmak üzere birçok yasa, anlaşma, kanun hükmünde kararname, yönetmelik, genelge ve kodeks ile gıda güvenliği konusunda düzenlemeler yapılmaktadır (Karabal, 2019: 186-187). Türkiye'de gıda güvenliği ile doğrudan ya da dolaylı olarak ilişkilendirilebilecek çok sayıda hukuki düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemelerden ilki normlar hiyerarşisinin tepesinde bulunan Anayasa ile yapılan düzenlemelerdir. İnsanların sağlık hakkı, yaşam hakkı, çevre hakkı, kendini geliştirme hakkı ve insan onuruna yakışır şekilde yaşama hakkı anayasamızın başlangıç kısmında yapılan düzenlemeyle güvence altına alınmıştır. Ayrıca 1982 Anayasasının Cumhuriyetin nitelikleri başlıklı ikinci maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin "sosyal bir hukuk devleti" olduğu belirtilmektedir. Bu düzenlemelere ek olarak anayasamızın 5. maddesinde devlete, "kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak" görevi verilmiştir. Ayrıca gıda güvenliğinin arz boyutunun olmazsa olması olan tarım toprakları ile ilgili olarak da 1982 Anayasasında düzenlemeler bulunmaktadır. Anayasanın 44. maddesinde "Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır" hükmüne yer verilirken; bu hükmün hemen ardından gelen Anayasanın 45.

maddesinde, devlete, tarım arazileri ile çayır ve meraları koruma ve amaç dışı kullanımını önleme görevi, bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak için gerekli tedbirleri alma görevini verilmektedir. Diğer bir anayasal düzenleme ise, kooperatifçilikle ilgilidir. Anayasanın 171. maddesindeki söz konusu düzenlemeyle devlete üretimin artırılması ve tüketicilerin korunması kooperatifçiliğin geliştirme görevi verilmektedir. Anayasal düzeyde bu tür düzenlemelerin yapılmasının nedeni, gıda güvenliğinin sadece bireysel bir insan hakkı olarak değil, aynı zamanda toplumsal bir hak olarak ele alınmasının gerekliliğidir (Başaran, 2016: 10).

Anayasal düzenlemelere ek olarak gıda güvenliği konusunda çok sayıda yasal düzenlemede bulunmaktadır. Bu düzenlemeleri sırayla ele alacak olursak ilk akla gelen tarım ve gıda konusunda Türkiye'deki en yetkili ve etkili kurumsal yapı olan Tarım ve Orman Bakanlığının kuruluş düzenlemesidir. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2018 yılında çıkarılan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuştur. Söz konusu kararname ile Tarım ve Orman Bakanlığına verilen görevlerden birisi "Gıda üretimi, güvenliği ve güvenirliği, kırsal kalkınma, toprak, su kaynakları ve biyoçeşitliliğin korunması ile verimli kullanılmasını sağlamak" olmuştur. Gıda güvenliği ile ilişkili diğer bir kanun, 2006 yılında kabul edilen 5488 sayılı Tarım Kanunu'dur. Tarım Kanununun amacı; "tarım sektörünün ve kırsal alanın, kalkınma plân ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesi ve desteklenmesi için gerekli politikaların tespit edilmesi ve düzenlemelerin yapılmasıdır". Kanunda tarım politikaların öncelikleri ise, "Tarımsal üretimde, kalite ve rekabet gücünün yükseltilmesi; yeterli ve güvenilir gıda arzının sağlanması; toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesi ve rasyonel kullanımı" olarak belirlenmiştir. Tarım Kanununun uygulanmasında Tarım ve Orman Bakanlığı yetkili olup kanun kapsamında Bakanlıkça yapılan idari düzenlemelere uymayanlar için yaptırımlar öngörülmüştür. Kanunda yer alan diğer önemli düzenleme ise tarımsal desteklere ayrılacak yıllık bütçe için bir alt sınırın belirlenmiş olmasıdır. Kanuna göre, bütçeden tarım destekleme programına ayrılacak kaynak, Gayrisafi Millî Hasılanın (GSMH) %1'inden az olamaz (5488 sayılı Tarım Kanunu, 2006: md. 6,7,21). Ancak yasanın çıktığı 2006 yılından beri tarımsal desteklere ayrılan pay tarım kanununda öngörülen alt sınırdan, GSMH'nin %1'inden

daha düşük olmuştur (Kandemir, 2011: 111). Bu durum yasaya açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Ama yasaya uymamakla ilgili sorumlular hakkında bugüne kadar herhangi bir işlem yapılmamıştır.

Gıda güvenliğinin birinci boyutu olan gıda arzını doğrudan etkileyen yasal düzenlemelerden birisi de 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu'dur. 2005 yılında çıkarılan bu kanunun amacı, "toprağın korunması, geliştirilmesi, tarım arazilerinin sınıflandırılması, asgari tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüklerinin belirlenmesi ve bölünmelerinin önlenmesi, tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazilerin çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak planlı kullanımını sağlayacak usul ve esasları belirlemektir". Ayrıca Kanun ile Toprak Koruma Kurulu oluşturulmuştur (5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu, 2005: 1-5). Ancak tarım topraklarını korumak amacıyla çıkarılan bu kanunun ve bu kanunla oluşturulan Toprak Koruma Kurulunun bu amaca hizmet edip etmediği tartışmalıdır. Çünkü tarım topraklarını korumak amacıyla çıkarılan kanuna rağmen tarım toprakları hızla azalmaya devam etmektedir (Aksoy ve Özsoy, 2013: 281-282). Tarım topraklarındaki azalışa ek olarak tarım topraklarının amaç dışı kullanımı da gıda arzını olumsuz yönde etkilemektedir. Tarım topraklarının amaç dışı kullanım örneklerinden birisi de biyoyakıt üretmek amaçlı arazi kullanımdır (Bayaner, 2014: 80-81). Biyoyakıta ilişkin bu çekinceler nedeniyle Türkiye'de biyoyakıt üretimine yönelik taleplerin belirli bir ekim alanı ile sınırlandırılması, böylece tarım arazilerinin amaç dışı kullanımının ve gıda fiyatlarının artışın önüne geçilmesi gerekmektedir (Albayrak, 2016: 171-172). Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanununun uygulamasında denetim görevi, Bakanlık, valilikler veya toprak korumu kurullarına verilmiştir. Kanuna aykırı uygulamalar içinse, çeşitli yaptırımlar öngörülmüştür. Buna rağmen tarım topraklarının korunduğu söylenemez. Kanunun etkili olarak uygulanabilmesi için Kanunu uygulamakla ve denetlemekle sorumlu olan kurum, kurul ve kamu görevlilerinin hukuki ve cezai sorumluluğu konusunun araştırılmasında yarar görülmektedir.

Ülkemizde gıda alanında önemli iki kanun daha bulunmaktadır: 5996 sayılı "Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu" ile 5977 sayılı "Biyogüvenlik

Kanunu". Bu iki kanun ile gıda güvenliği konusunda ayrıntılı düzenlemeler yapılarak uyulması gereken ilkeler belirlenmiştir. Kanunlarda, belirlenen ilkelere aykırı hareket edilmesi durumunda karşılaşılabilecek sorumluluklar ve uygulanabilecek müeyyidelere de yer verilmiştir. 5996 sayılı Kanunun 5. ve 6. kısımlarında, Hukukî Sorumluluk konusu düzenlenmiştir. Buradaki hukukî sorumluluk, kusur sorumluluğu niteliğindedir. Ancak yasadaki sorumluluk hükümlerinin üzerinde fazla düşünülmeden, oluşabilecek zararlı sonuçlar göz önüne alınmadan ve gerekli tartışmalar yapılmadan kaleme alındığı şeklinde bir kanaat oluşmuştur (Özdemir, 2017: 446). 5996 sayılı Kanunun 8. kısmında kanunda yer alan düzenlemelere uymayanlara uygulanacak yaptırımlar düzenlenmiştir. Genelde yaptırımlar idari para cezası, ruhsat iptali ya da ürünlerin imha ve itlafı şeklindedir. Yaptırım uygulama yetkisi İl Tarım Müdüründedir (5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu, 2010: md. 42/2).Yasadaki düzenlemeye göre, yasaklı maddelerin bu maddelerin kullanımı durumunda üçüncü kişilerin zarar görmesi halinde de kusur olmak şartıyla hukuki sorumluluk ortaya çıkmaktadır (5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu, 2010: md. 21/6). Yasada idarenin kusursuz sorumluluğuna hiç değinilmemiştir. İnsan ve hayvan sağlığının söz konusu olduğu böylesi bir durumda sadece kusur sorumluluğunun kabulü düşündürücüdür. Çünkü bu durum tüketiciye kusurun ispatı yükümlülüğü gibi ağır bir sorumluluk yüklerken güvenilir olmayan gıda maddelerini piyasaya sürenleri adete korumaktadır. Bu nedenle üreticinin kusursuz sorumluluğu ilkesinin benimsenmesi gerektiği düşünülmektedir (Özdemir, 2017: 448-449).

5977 sayılı Biyogüvenlik Kanununda ise, açıkça belirtilmese de kusursuz sorumluluk türlerinden olan tehlike sorumluluğunun düzenlendiği kabul edilmektedir. Bu kanunun içerdiği düzenlemeler ve doğabilecek zararların büyüklüğü düşünüldüğünde tehlike sorumluluğunun amaca daha uygun olduğu düşünülmektedir (Özdemir, 2017: 443). Türkiye'ninimzalamış olduğu Birleşmiş Milletler (BM) tarafından hazırlanan Biyoçeşitlilik Sözleşmesi ve bu sözleşmenin eki olan Kartagena Protokolü sürecinin bir devamı olarak 2010 yılında Biyogüvenlik Kanununu (BGK) çıkarılmıştır. Söz konusu sözleşme, protokol ve kanunla insan sağlığı ve gıda güvenliği için tehdit

oluşturan Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar (GDO) ve bunları içeren gıda ürünlerinin orta ve uzun vadede oluşturabileceği olumsuzlukların giderilmesi amaçlanmaktadır. BGK'nın 14. maddesinde hukuki sorumluluk düzenlenmektedir. Kanunun bu maddesine göre, GDO ve ürünleri ile ilgili faaliyetlerde bulunanlar, sorumlu olarak kabul edilmektedir. Yasada sorumluluk için "Kusur" şartı aranmamaktadır. Diğer bir ifadeyle kusursuz sorumluluk ilkesi benimsenmiştir. Yasa metninin tamamı göz önüne alındığında buradaki kusursuz sorumluluğun TBK 71. Maddesinde yer alan "Tehlike Sorumluluğu" niteliğinde olduğu görülmektedir. Tehlike sorumluluğunda, sorumlu olan kişi objektif özeni gösterdiğini ispat ederek sorumluluktan kurtulamaz. Ancak sorumluluktan bahsedebilmek için oluşan zarar ile GDO ve ürünleri arasında bir nedensellik bağının bulunması gerekmektedir. Yasada bahsi geçen zarar, üç kategoride toplanabilir. Birinci kategoriye Anayasa ve Türk Medeni Kanunu (TMK) ile koruma altına alınan insan sağlığı ve kişisel değerlere yönelik zararlar girmektedir. İkinci kategoriye hayvan ve bitki sağlığının bozulması nedeniyle geçimini tarım ve hayvancılıktan sağlayan kişilerin malvarlıklarında oluşan, kişilerin iktisadi varlığını ve geleceğini tehlikeye sokan zararlar girmektedir. Üçüncü kategoriye ise, anayasal bir hak olan sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının ihlaline neden olan çevresel zararlar girmektedir. Çevresel zararların varlığında herkes mağdur olduğu için her bir birey dava açabilecektir (Özdemir, 2017: 469-470).5237 Sayılı Türk Ceza Kanunun 185. maddesinde ise "Zehirli Madde Katma Suçu" düzenlenerek bu suçu işleyenlere için 2-15 yıl arası hapis cezası verilmesi hükmüne yer verilmiştir. Aynı kanunun 186. maddesinde ise "Bozulmuş veya değiştirilmiş gıda veya ilaçların ticareti" suçu tanımlanmış ve bu suçu işleyenlere 1-5 yıl arası hapis cezası ve adli para cezası verilmesi öngörülmüştür. Bu suç, nitelik olarak bir tehlike suçu olduğundan suçun oluşması için herhangi bir zararın ortaya çıkması şartı aranmamaktadır. Örneğin, hiç kimsenin sağlığına zarar vermese bile bozulmuş veya kullanma tarihi geçmiş gıdaların marketlerde satışına devam edilmesi suçun oluşumu için yeterlidir. Bu ürünleri satışa arz eden market yöneticileri, bu suçun faili olarak cezalandırılabilirler (Özen, 2011:....). BGK ile sorumlular tespit edilmiş olmakla birlikte, yasanın hiçbir maddesinde, idarenin

sorumluluğundan bahsedilmemiştir. Ancak, İdarenin, idare hukuku ilkeleri çerçevesinde sorumlu tutulabileceği düşünülmektedir (Özdemir, 2017: 456-467).

3. GIDA GÜVENLİĞİNİN SAĞLANMASINDA İDARENİN VE KAMU GÖREVLİLERİNİN SORUMLULUĞLU

Bu çalışmada Türk Borçlar Kanunu (TBK) ve Türk Ceza Kanunu (TCK) çerçevesinde idarenin ve kamu görevlilerinin sorumluluğu ile idarenin kusursuz sorumluluğu tartışılmaktadır. Çalışmada devlet ve idare kavramları birlikte kullanılmaktadır. İdare ile devlet kavramları zaman zaman birbiriyle karıştırılmakta ve birbirinin yerine kullanılabilmektedir. İdare, diğer ifadeyle kamu yönetimi, organik anlamda devletin yasama, yargı ve belli ölçüde hükümet etme faaliyetleri dışında kalan kısmıdır. Diğer bir ifadeyle idare, devletin sadece bir kısmını oluşturmaktadır. Ancak çalışmada kullanılan devlet kavramından kast edilen aslında merkezi idaredir. Diğer kamu tüzel kişilikleri, örneğin belediyeler de idare kavramı içerisinde yer almaktadır (Çağlayan, 2016: 373-378). Bu kurumlar ve bu kurumlarda çalışan kamu görevlileri gıda güvenliğinden yetki ve görevleri kapsamında sorumludurlar. Gıda güvenliğinin sağlanmasında en üst düzeydeki düzenleyici ve denetleyici otorite olan devlete önemli sorumluluk düşmektedir. Devletler, halkın gıda güvenliğini sağlamak üzere gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür (Aksoy ve Özsoy, 2013: 281). Gıda güvenliğini sağlamakla yükümlü olan devlet ve devlet adına yetki kullanan kamu görevlileri bu görevlerini mevzuat çerçevesinde yerine getirmekle sorumludurlar. Bu görevlerini hiç yapmamaları, eksik ya da hatalı yerine getirmeleri durumunda hukuki ve cezai yaptırımla karşılaşmaları en azından teorik olarak mümkün gözükmektedir. Bununla birlikte Türkiye'de Kara Avrupası Hukuk Sisteminin uygulanmasından kaynaklı Amerika Birleşik Devletleri gibi Anglo-Sakson Hukuk Sistemini uygulayan ülkelerdeki gibi kamu görevlilerin şahsen dava etmeleri ve yüklü miktarda tazminat almaları mümkün gözükmemektedir. Genelde kamu görevlilerinin hatalarından kaynaklı olaylarda Anayasanın 129/5 maddesi gereğince idare (kamu tüzel kişileri) aleyhine davalar açılmaktadır. Oluşan zararın kamu görevlilerine rücu istisnası hariç tazminatlar devlet bütçesinden karşılanmaktadır (Güneş ve Gündüz, 2015: 8).

Borçlar Kanunu'na göre sorumluluğun doğması için kural olarak kusur şarttır (6098 sayılı TBK, 2011: md. 49). Kusur, davranışta bulunan kişinin bu davranışından dolayı kınanabilir olması olarak tanımlanabilir. Sorumluluk hukukunun ikinci şartı, kusur ile oluşan zarar arasında bir sebep sonuç ilişkisinin, diğer bir deyişle illiyet bağının olmasıdır. Şayet kusurlu davranışla zarar arasında illiyet bağı yoksa sorumluluktan bahsedilemez. İlliyet bağının ispat yükü, zarar görenin üzerindedir. Ancak bazen kanun koyucu, illiyet bağının var olduğunu varsayar. Böylesi bir durumda ispat yükü yer değiştirir. Diğer bir ifadeyle illiyet bağının olmadığını zarar verenin ispatlaması gerekir(Özdemir, 2017: 445).Ancak bu iki şartın birlikte gerçekleşmesi durumunda bir sorumluluk söz konusu olmaktadır. Kusur şartı, özellikle sorumluluk düzenlemesinin toplumun genelini ilgilendirdiği ve toplumsal bir öneme sahip olduğu bazı durumlarda âdil bir çözüm sunamayabilir. Bu nedenle, sosyal adaleti sağlamak adına kimi zaman kusurlu olma şartından ayrılarak, kusur aranmaksızın sebep olunan zararın karşılanması öngörülmektedir. Sorumluluğun kusur yerine, kanunun öngördüğü belirli bir objektif şarta bağlanması ve sorumluluğun doğabilmesi için zararla sebep sonuç ilişkisinin kurulabilmesi kusursuz sorumluluk için yeterlidir (Eren, 2012: 495). Kural olarak hukuki sorumluluk için kusur şarttır, kusursuz sorumluluk ise istisnadır. Kusursuz sorumluluk için kanunda açıkça öngörülen şartların gerçekleşmesi gereklidir. İdarenin iş ve işlemlerinden doğan zararların, idarece karşılanması için idarenin kusurunun (hizmet kusurunun) aranmaması durumuna, idarenin kusursuz sorumluluğu denilmektedir (Çağlayan, 2009: 452). Kısaca bir denetim, gözetim ve özen gösterme görevinin yerine getirilmemesinden kaynaklanan sorumluluk hali olarak tanımlanabilen kusursuz sorumluluk (Özkarslı, 2008: 44), günümüzde kamu idarelerinin sorumluluğunun belirlenmesinde genel kabul gören bir ilkedir ve gün geçtikçe yaygınlaşmaktadır (Tay, 2006: 564). Kusursuz sorumluluk, TBK 65 ve devamı maddelerde düzenlenmiştir. Kamu görevlilerinin faaliyetlerinde kaynaklanan zararın giderilmesinde, TBK 66. maddesinde düzenlenen "adam çalıştıranın sorumluluğu" kapsamında İdarenin kusursuz sorumluluğuna başvurulabileceği düşünülmektedir. Bu kapsamda açılacak davalar Anayasanın 129/5 maddesinde yer alan "Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat

davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir" hükmü gereğince ancak idare aleyhine açılabilecektir. Kamu görevlilerinin kusurunun varlığında idarenin ilgili kişilere rücu hakkı bulunmaktadır.

Türk Ceza Kanunu (TCK) açısından kamu görevlilerinin sorumluluğunun ise; TCK 257. maddede düzenlenmiş olan "Görevi Kötüye Kullanma Suçu" kapsamında değerlendirilebileceği düşünülmektedir. Bu suçun icra-i ya da ihmali bir hareketle işlenmesi mümkündür. TCK'nın 257. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "görevinin gereklerine aykırı hareket etme" ifadesiyle suçun icrai hareketle işlenmesi, ikinci fıkrasında ise "görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme gösterme" ifadesiyle suçun ihmali hareketle işlenmesi düzenlenmiştir (5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu, 2004: 257). Her iki durumda da suçtan bahsedebilmek için kamu görevlisinin görevi kapsamında olan bir işi yapmaması ya da ihmal veya gecikme göstererek yapması nedeniyle görevinin gereğini yerine getirmemesi gerekir. Kamu görevlisi kendi görev kapsamına girmeyen bir konuda görevi ihmal suçunu işlemekle suçlanamaz. Diğer bir ifadeyle bu suçun faili olabilmesi için kamu görevlisinin dava konusu iş ve işlemi yapma görev ve yetkisine sahip olmalıdır. Suçun diğer bir unsuru ise zarardır. Nasıl işlenirse işlensin bir zarar söz konusu değilse görevi ihmal suçundan bahsedilemez. Çünkü icrai ya da ihmali davranışla görevin kötüye kullanılması neticesinde bir zarar meydana geldiyse kamu görevlileri cezalandırılabilir. Zarardan kastedilen kişilerin mağduriyeti, kamu zararı oluşması ya da kişilere haksız menfaat sağlanmasıdır. Nitekim yargı kararlarında görevi kötüye kullanma suçunun oluşması için norma aykırı davranışın zarara, mağduriyete ya da haksız kazanca neden olması gerektiği belirtilmektedir (Yokuş Sevük, 2018: 280-282).

Son şart ise, suçun manevi unsuru olan kastın varlığıdır. Kast, bir kişinin bilerek ve isteyerek, sonuçlarını öngörerek bir eylemi gerçekleştirmesidir. Bu nedenle görevi kötüye kullanma suçunda failin görevinin gereklerine aykırı davrandığını bilmesi ve istemesi halinde kastın varlığından bahsedilebilir. Diğer bir deyişle kamu görevlisinin kasten görevinin gereklerini, aykırı davranmak ya da ihmal veya gecikme göstermek suretiyle yerine getirmemesi halinde suç tamamlanmış olacaktır. Bu suç

taksirle işlenemez. Çünkü kanunda suçun taksirle işlenebilme hali düzenlenmemiştir. Bu nedenle failin görevini bilmemesi ya da yanlış bilmesi, unutması ya da iş yoğunluğu nedeniyle görevinin gereklerini yerine getirmemesi halinde suçun maddi koşulları gerçekleşmiş olsa da manevi koşulu gerçekleşmediğinden Failin cezalandırılması söz konusu olmaz. Yargıtay taksirle ilişkilendirilen bu şartların doğrudan taksir olarak değerlendirilmemesi gerektiğini, her olay için ayrı ayrı değerlendirilme yapılması gerektiğini düşünmektedir (Yokuş Sevük, 2018: 295). Sonuç olarak, kamu görevlisinin görevi kötüye kullanma suçundan sorumlu tutulabilmesi için kamu görevlisinin görevi ve yetkisi kapsamında yer alan bir iş ve işlemi, bilerek, isteyerek ve sonuçlarını öngörerek yapması veya ihmalen yapmaması veyahut ta geciktirerek yapması, bu nedenle bir mağduriyet, zarar veya haksız kazancın ortaya çıkması ve bu mağduriyet, zarar veya haksız kazanç ile kamu görevlisinin yapmış olduğu iş ve işlem arasında illiyet bağının bulunması gerekmektedir.

Görevi kötüye kullanma suçu ile toplumun kamu idaresine duyduğu güven ve inanç korunmaktadır. Çünkü görevin gereklerine aykırı davranılması, görevin yapılmaması veya geç yapılması kamu yararına ulaşılamaması veya geç ulaşılmasına, dolayısıyla toplumun kamu idaresine duyduğu güvenin sarsılmasına yol açacaktır (Yokuş Sevük, 2018: 261-262). Özgü bir suç olan görevi kötüye kullanma suçunun faili herkes olamaz. Bu suç, ancak görevinden kaynaklanan yetkilerini kullanması gerektiği halde kullanmayan, hatalı kullanan ya da kötüye kullanan kamu görevlileri tarafından işlenebilir. Kamu görevlisi olmayan kişiler, bu suçun faili olamazlar. Suçun mağduru ise, toplumu oluşturan herkestir. Çünkü kamu idaresinin liyakat, disiplin ve sorumluluk bilinci içinde hukuka uygun bir şekilde yürütülmemesinden toplumun tamamı olumsuz etkilenmektedir (Özgenç ve Şahin, 2002: 199-200). Suçun mağduru tüm toplum iken suçtan zarar gören ise kamu idaresidir (Koca ve Üzülmez, 2015: 929).

SONUÇ

Gıda güvenliğine ilişkin yasalar, tüketici sağlığının korunması amacıyla çıkarılmaktadır. Bu yasalarla idareye geniş yetkiler verildiği, böylece tüketici sağlığını korunması ve bireylerin güvenilir gıdaya erişiminin güvence altına alınmasının amaçlandığı görülmektedir. Ama bu amaca ne kadar ulaşılabildiği tartışmalıdır. Çünkü dünya genelinde ve Türkiye'de gıda güvenliği tehdit altında olmaya devam etmektedir. Türkiye'de gıda güvenliğinin dört boyutunu oluşturan gıda arzı, gıdaya erişebilirliği, gıda güvenilirliği ve ilk üç boyutun istikrarlılığı boyutlarının tamamında sorunlar yaşanmaktadır. Çalışmada, gıda güvenliği konusunda üstüne düşeni yapmayan, eksik veya hatalı yapan veyahut ta geciktirerek yapan ve bu nedenle de insanların temel bir hakkı olan ve anayasal/yasal düzeyde korunan gıda güvenliğin tehlikeye düşmesine yol açan idare ve kamu görevlilerinin sorumluluğu araştırılmaktadır. Araştırma neticesinde idarenin Borçları Kanunu'nun ilgili hükümleri çerçevesinde hukuki olarak kusurlu ya da kusursuz olarak sorumlu tutulabileceği, idare tarafından tazminat ödenmesi durumunda ise ödenen tazminatın Anayasanın 129/5 maddesi gereğince kusurlu kamu görevlilerine rücu edilebileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Ayrıca Türk Ceza Kanunu 247. madde kapsamında kamu görevlilerinin cezai sorumluluğuna gidilebileceği de düşünülmektedir. Bunun için iddia sahibi tarafından, gıda güvencesizliği ile kamu görevlilerinin faaliyetleri arasındaki illiyet bağının ortaya konulması ve kamu görevlisinin kastının varlığının ispatı gerekecektir. Günümüzde bu bağın ortaya konulması çok zor görünmektedir. Ancak imkânsız değildir. Kastın varlığı konusunda çok büyük bir problem yaşanacağı düşünülmektedir. Çünkü belli görevleri icra etmek için yetki verilen kamu görevlilerinin yaptıkları faaliyetlerin ve aldıkları kararların sonuçlarını biliyor olmaları ve bu sonucu isteyerek iş ve işlemleri yapıyor olmaları hayatın olağan akışı çerçevesinde beklenen ya da olması gereken bir durumdur. Bu nedenle illiyet bağının ispatı durumunda kamu görevlilerinin "Görevi Kötüye Kullanma Suçu" kapsamında cezalandırılmalarının mümkün olduğu düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Aksoy, E. ve Özsoy G. (2013). Tarım Arazilerinin Amaç Dışı Kullanım ve Sürdürülebilir Arazi Yönetim Sorunları. *Türkiye'de Tarımın Ekonomi Politiği 1923-2013* (Editör Necdet Oral), 263-298. Ankara: NotaBene Yayınları.

Albayrak, H. (2016). Kamu Politikaları Açısından Gıda Güvenliği. *1. Uluslararası Sosyal Bilimler* Sempozyumu (13-15 Ekim 2016), Elazığ.

Albayrak, H. (2021). Gıda Güvenliği ve Kriz Yönetimi: Kamu Yönetimi Bağlamında Bir Değerlendirme. *Sosyal ve Beşeri Bilimlerde Araştırma Ve Değerlendirmeler-I*(Editörler Emrah Aydemir ve Sema Sağlık), 135-62. Ankara: Gece Kitaplığı.

Altieri, M. A. (2018). *Agroecology: TheScience of SustainableAgriculture. Agroecology: TheScience of SustainableAgriculture*, Second Edition, 1-433. https://doi.org/10.1201/9780429495465.

Aysu, A. (2015). *Gıda Krizi: Tarım, Ekoloji Egemenlik*. İstanbul: Metis Yayınları.

Başaran, B. (2016). ISO 22000 Gıda Güvenliği Yönetim Sistemi. *Journal of Food and Health Science,* 2(1), 9-26.

Bayaner, A. (2014). *Türkiye Tarımı Gelişmeler ve Beklentiler*. Ankara: Nobel Yayınevi.

Çağlayan, R. (2009). Risk İlkes Gereğince İdareni Kusursuz Sorumluluğu Bağlamında Sosyal Risk İlkes. *Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu* (28 Mayıs 2009), 451-496.

Çağlayan, R. (2016). Hukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Ve Kıstasları. *Journal of Judgments by the Court of Jurisdictional Disputes/Uyusmazlik Mahkemesi Dergisi*, (7), 399-415.

Dönmez Demren, B. (2011). Türk Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı. *TBB Dergisi*, (94), 95-130.

Eren, F. (2012). *Borçlar Hukuku Genel Hükümler: 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanun'una Göre Hazırlanmış*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Ertuğrul, M., Akman, N. ve Pehlivan, E. (2009). Tarım ve Gıda Sektöründe Hayvansal Üretim. *Dünya Gıda Günü 2009, Küresel Kriz, Türkiye ve Gıda Güvencesi Sempozyumu* (15 Ekim 2009). Ankara: TMMOB Kimya Mühendisleri Odası ve TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası.

FAO (2009). *Declaration of the World Summit on Food Security*. Rome: World Summit on Food Security, 16-18. https://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf (15.08.2023).

Gezgin, T. (2017). Türkiye'de Hayvansal Kökenli Gıdalar Mevzuatı. *Tarım Ekonomisi Araştırmaları Dergisi-TEAD*, 3(2), 46-54.

Giray, H. ve Soysal, A. (2007). Türkiye'de Gıda Güvenliği ve Mevzuatı. *TSK Koruyucu Hekimler Bülteni*, 6(6), 485-490.

Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2007). *İdare Hukuku*., 5. Baskı. 1. Cilt. Ankara: Turhan Kitabevi.

Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*. 10. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi.

Güneş, M. ve Gündüz, M. (2015). Kamu Görevlisine Rücu Edilmesinde Hukuki Sorunlar ve İdari Yargı Kararları Işığında Güncel Bir Değerlendirme. *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(7), 7-19.

Güzeloğlu, T. (2009). Küresel Gıda Krizi. *TBB Dergisi*, (80), 299-314.

Kandemir, O. (2011). Tarımsal Destekleme Politikalarının Kırsal Kalkınmaya Etkisi. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 3(1), 103-113.

Karabal, A. (2019). Gıda Mevzuatı ve Gıda Güvenliği. *International Journal of SocialandHumanitiesSciences (IJSHS)*, 3(1), 179-198.

Karslı, M. R. (2015). İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı.

Koca, M. ve Üzülmez, İ. (2015). *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*. 8. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Mettke, T. ve Ortan, N. (1979). Gıda Hukukunun Gelişimi (Çeviren Orhan Necip). *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 36(1), 227-47.

Oral, N. (2013). Tarım ve Gıdada Çok Uluslu Şirketlerin Egemenliği. *Türkiye'de Tarımın Ekonomi Politiği* (Editör: Necdet Oral), 159-200. Ankara: NotaBene Yayınları.

Oya, C. (2011). Agriculture in the World Bank: BlightedHarvestPersist. ThePoliticalEconomy of Development.*The World Bank, Neoliberalismand Development Research*(Ed. Kate Bayliss, Ben Fine&Elisa Van Waeyenberge), 146-187. London: PlutoPress.

Özkaya, T. (2015). Doğa ve Insan Dostu Bir Tarım Mümkün mü? *Teori Dergisi*, (Haziran 2015), 19-24.

Özdemir, H. (2017). Gıda Hukuku ve Hukukî Sorumluluk. *D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, (19/Özel Sayı), 443-491.

Özen, M. (2011). Kamu Sağlığına Karşı İşlenen Suçlar. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 66(2), 163-89.

Özgenç, İ. ve Şahin, C. (2002). Kamu Görevinin Kötüye Kullanılması Suçu Üzerine Düşünceler. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6(2), 189-238.

Özkarslı, O. (2008). İdareni Kusursuz Sorumluluğu ve Risk İlkesi. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Öztürk, M. (1992). Taksirden Doğan Hukuki ve Cezai Sorumluluk. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul Üniversitesi Adli Tıp Enstitüsü Sosyal Bilimler Anabilim Dalı.

Schiff M. & Valdes, A. (1995). The Plundering of Agriculture in Developing Countries. *Finance and Development,* (March 1995), 44-47.

Tay, E. E. (2006). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Vural, H. (2015). Tarım ve Gıda Güvenliğinde Etik İlkelerin Önemi. *Uludağ Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, 29(2), 193-202.

Yılmaz, S. (2015). *Sürdürülebilir Tarım Mümkün Mü?* İstanbul: Yeni İnsan Yayınevi.

Yokuş Sevük, H. (2018). Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK, md. 257). *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (DÜHFD)*, 23(39), 257-316.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

Araştırma Makalesi / *Research Article*

ÖZEL ASKERİ ŞİRKETLERİN EKONOMİ POLİTİĞİ: GELECEĞİN DÜNYASINDA KÜRESEL SİYASETİ DÖNÜŞTÜRME ETKİLERİ

Ramazan ASLAN[1]

ÖZ

Geleneksel güvenlik anlayışının değişime ve dönüşüme uğramasıyla güvenliğin özelleşmesinin önü açılmıştır. Özelleştirmeden anlaşılması gereken devletin güvenlik alanından çekilmesi olmayıp, alanı tekrar organize ederek, güç kullanma tekelini özel sektörle paylaşması olarak yapılandırmasıdır. Aslına bakılırsa bu yeni bir durum olmayıp, tarihsel süreçte tekrar tekrar görülen bir yapının, kurumsallaşmış halinin yeniden öne çıkmasından başka bir şey değildir.

Özel Askeri Şirketler, özellikle 21.yy başı itibariyle, çok çeşitli dinamiklerin etkisiyle, daha çok tercih edilir olmaya başlamışlardır. Hatta Özel Askeri Şirket pazarı küresel boyutta hatırı sayılır bir hacme ulaşmıştır. Uluslararası silah ve teknoloji şirketlerinin yan kuruluşu olarak da ortaya çıkabilen Özel Askeri Şirketler kimi zaman para kazanmak için kimi zamanda kurulu bulunduğu ülkenin ekonomik ve siyasi çıkarlarını korumak için dünyanın çeşitli bölgelerinde boy göstermektedirler.

Çalışma güvenlik ve savaş alanlarının temel faktörü olmaya aday özel askeri şirketlerin gelişimi, küresel ekonomideki durumu ve geleceğine odaklanmıştır. Bu amaçla sektöre ilişkin veriler tanımsal analizlerle değerlendirilmiştir. Bunun yanında Türkiye'nin de sektöre uygun koşullarda girmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Özel Askeri Şirket, Paralı Asker, Neoliberal Politikalar, Askeri Harcamalar.

[1]Dr., rmzaslann@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-5182-7735

Makale geliş tarihi: 05.08.2023 / **Makale kabul tarihi:** 16.01.2024

POLITICS ECONOMY OF PRIVATE MILITARY COMPANIES: ITS EFFECTS OF TRANSFORMING GLOBAL POLITICS IN THE WORLD OF THE FUTURE

ABSTRACT

With the change and transformation of the traditional security understanding, the way for the privatization of security has been paved. What should be understood by privatization is not the withdrawal of the state from the security field, but the reorganization of the field and structuring it as sharing the monopoly on the use of force with the private sector. As a matter of fact, this is not a new situation, it is nothing but the re-emergence of the institutionalized form of a structure that has been seen over and over again in the historical process.

Private Military Companies, especially as of the beginning of the 21st century, have started to become more preferred with the effect of various dynamics. In fact, the Private Military Company market has reached a considerable volume on a global scale. Private Military Companies, which can emerge as subsidiaries of international weapons and technology companies, sometimes appear in various parts of the world to earn money and sometimes to protect the economic and political interests of the country in which they are established.

The study focuses on the development, status and future of private military companies, which are candidates to be the main factor of security and battlefields. For this purpose, data related to the sector were evaluated with descriptive analysis. In addition, it is considered that Türkiye should enter the sector under suitable conditions.

Keywords: *Private Military Company, Mercenary, Neoliberal Policies, Military Expenditures.*

GİRİŞ

Geleneksel olarak devletin temel görevlerinden biri olan güvenlik konusu, 20.yy.son çeyreğinden itibaren, geniş bir alana yayılması ve öneminin giderek artması çerçevesinde sadece kamu kurumları tarafından karşılanamaz duruma gelmiştir. Soğuk Savaş'ın bitmesini müteakip, küreselleşmenin hız kazanması ve küresel olarak neo-liberal ekonomi politikalarının hızla uygulanma şansı bulması, siyasi, ekonomik, toplumsal birçok değişim ve dönüşüme neden olmuştur. Bu yeni durum Özel Askeri ve Güvenlik Şirketlerinin (ÖAŞ) yaygınlaşmasına zemin hazırlamıştır. ÖAŞ'lerin yaygınlaşması ilk başlarda devletin kamu gücünü paylaştığı ve ulus devletin zayıfladığı şeklinde analiz edilmiş olsa da, ÖAŞ'ler ile devlet ve devlet dışı özel aktörlerin yönetişim, dış politika ve teknolojik gelişme konusunda birlikte hareket ettiği yeni bir güvenlik modelini ortaya koymuştur. Yeni dönemde savaş ve çatışmaların değişen yapısına ayak uydurmak için tercih edilen bu şirketler, zamanla savaşın yapısını değiştiren aktörler olmaya başlamışlardır. ÖAŞ'lerin varlığı Soğuk Savaş sonrası dönemde daha görünür olmuş ve savaş/çatışmalara doğrudan etki eden yapılara dönüşmüşlerdir. Irak ve Afganistan savaşlarında yer almaları ve ÖAŞ endüstrisinin ciddi bir ekonomik büyüklüğe ulaşması ise tanınırlıklarını artırmıştır.

Ortaya çıkışlarından günümüze kadar haklarında çoğunlukla olumsuz görüşlerin bulunduğu ve bu nedenle pek de iyi olmayan bir şöhrete sahip olan ÖAŞ'lerin gelişimi ve etkisi küresel boyutta hızla artmaya devam etmektedir.

Çalışma, güvenlik ve savaş alanlarının özellikle son 20-30 yılında yaygınlaşan ve hatta temel aktörü olan ÖAŞ'lerin gelişimi ile küresel ekonomideki durumu ve geleceğine ilişkin ışık tutmayı hedeflemiştir. Ancak sektörün gizlilik içeren sözleşmelerle çalışması ve önemli bir kısmı kayıt dışı olan yapısı nedeniyle yeterli ve sağlıklı veriye ulaşılamamaktadır. Bu durum ise tam isabetli bir değerlendirmeye varılmasını engellemektedir. Ancak ulaşılan veriler bile sektörün büyüklüğünü ve gelecekte önemini ortaya koymaya yeterli olmaktadır. Ayrıca Türkiye'de uluslararası seviyede tartışılan boyutta ÖAŞ bulunmaması kapsamında, çalışmanın yakın gelecekte bu alana girecek Türk firmalarına katkı sunması/teşvik etmesi amaçlanmaktadır.

Literatürde daha çok paralı askerlik ile ÖAŞ'lerin farkları, Irak ve Afganistan savaşlarından hareketle yaşanan olumsuz tecrübelerin örneklenmesi, yine benzer biçimde Irak ve Afganistan savaşlarından hareketle savaşın özelleştirilmesi üzerinden ÖAŞ'lerin ekonomik güçlerine ve uluslararası siyasete etkilerinin değerlendirildiği çalışmalar bulunmaktadır. Çalışmanın tüm bu çalışmaları kapsaması ve Türkiye için benzer yapıların oluşmasını teşvik etmesi bakımından literatüre katkı sunması amaçlanmıştır.

Çalışmada, ÖAŞ'lerin uluslararası ilişkilere etkisi/katkısı açıklanarak, orta vadede ÖAŞ'lerin küresel siyasette hangi noktaya gelebilecekleri öngörülmeye çalışılacaktır. Bu çerçevede ÖAŞ'lerin geleceğini, ulus devlet yapısı ile tek bir devlet ilkesi ile hareket eden küresel yapının güç mücadelesinin belirleyeceği düşünülmektedir.

Neo-liberalizm akımının büyüttüğü ÖAŞ'lerin ekonomi politik bir değerlendirme yapıldığı çalışmada, açıklayıcı ve betimsel yöntemler kullanılmıştır. Bu kapsamda ilk aşamada paralı askerlik ve ÖAŞ'lerin tanımı, tarihsel seyri izah edilerek, güvenliğin özelleşmesi ve ÖAŞ'leri ortaya çıkaran nedenler üzerinde durulmuştur. Akabinde ÖAŞ'lerin ekonomi politiğinin ortaya konulması amacıyla ÖAŞ'lerin uluslararası siyasetin oluşumuna etkisi/katkısı ile ÖAŞ pazarının ekonomik yapısı ele alınmıştır. Son olarak ÖAŞ'lerin küresel ekonomi politiğe etkilerinden hareketle, Türkiye'nin bölgesel gücü bağlamında "Türk Tipi" ÖAŞ'lere duyulan ihtiyaç vurgulanmaya çalışılmıştır.

1. TANIMLAR VE TEMEL KAVRAMLAR

1.1. Ulus Devlet, Güvenlik ve Küreselleşme

Devlet, belirli bir coğrafi sınır dahilinde egemenlik tesis etmiş bir yapıdır. Devlet yapılanması, 1648 Westfalya Anlaşması'nda devletin en önemli özelliği olan egemenlik hakkının düzenlenmesi ile oluşturulmuş, Fransız İhtilali sonrasında ise devlet, ulus kavramı üzerine oturtulmuştur. 1933 Montevideo Konvansiyonu ile de devletin uluslararası hukuk açısından en temel niteliği olarak egemenlik hakkı

belirtilmiş ve devletlerin en önemli çıkarının uluslararası barışın tesisi ve korunması olduğu vurgulanmıştır (Azarkan, 2016:1056).

Geleneksel güvenlik anlayışı çerçevesinde, devletin ikili yapısı çerçevesinde içeride güvenlik durumu sürerken, uluslararası ortamın anarşist yapıda olduğu kabul edilmiştir. Bu çerçevede geleneksel güvenlik anlayışı, özellikle Soğuk Savaş döneminde realist yaklaşımla hareket etmiş ve uluslararası ortamın anarşik yapısı nedeniyle, devletler ulusal güçlerini maksimum seviyeye çıkarmaya ve kendi başına ayakta kalmaya çalışmışlardır. Bu durumun sonucu olarak devletler daha çok askeri/ulusal güvenlik konularına odaklanmışlar ve bu konu yüksek politika olarak kabul edilmiştir. Bu çerçevede bir devletin en öncelikli milli menfaati hayatta kalmak ve varlığını devam ettirmek, diğer bir ifadeyle güvenliğini sağlamak olmuştur (Polat, 2022:82-84).

Güvenlik kavramının ise bireyselden uluslararası alana kadar geniş bir kapsama alanı olmakla birlikte net bir tanımı yapılamamakta ve risk ve tehdit algısındaki değişimler çerçevesinde sürekli dönüşüme uğramaktadır. Ulusal güvenlik kavramı ulus devletin sınırları dışından gelen tehdidi tanımlamak amacıyla kullanılmaktadır. Bu kapsamda ulusal güvenlik ulus devletin egemenliğini korumaya odaklanmıştır.

Ulus devletin en önemli gereksinimi varlığını korumak için güvenlik ihtiyacını karşılamaktır. Ancak geleneksel güvenlik anlayışı kapsamında devletler sınırlarını korumaya çalışırken askeri tedbirler almaya gayret etmişlerdir. Ancak güvenlik algısının küreselleşme ile değişmesinden ötürü, geleneksel güvenlik anlayışı özellikle Soğuk Savaş sonrası tehditlerin çeşitlenmesi sonrasında yetersiz kalmıştır.

Soğuk Savaş sonrasında, küreselleşmenin de etkisiyle, yaşanan siyasal gelişmeler çerçevesinde güvenlik anlayışında değişim yaşanmış ve alçak politika olarak tanımlanan konular güvenlikleştirilerek, güvenlik kapsamına alınmıştır. Artan güvenlik sorunları çerçevesinde ulus devletler, uluslararası sistemin istikrarının korunmasının sadece askeri güç ile olamayacağını anlamışlardır (Polat, 2022:86). Yeni dönemde ulus devletin güvenliği yine en önemli konu olarak yerini muhafaza ederken, ilave olarak insani güvenlik, terörizm, çevre ve iklim güvenliği, göç, siber tehditler vb. yeni alanlar dahil olmuştur. Küresel çapta ortaya çıkan yeni tehditler için de ulus devlet ötesinde,

uluslar üstü birlikteliklerin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Böylece sadece askeri konuları ele alan devlet merkezli güvenlik anlayışı, yeni tehditleri de içerecek şekilde genişlemiş ve derinleşmiştir. Bu değişime paralel olarak ulus devletin güvenlik algısı da yeni tehditleri kapsamına alacak şekilde dönüşmüştür (Buzan ve Hansen, 2009:224-225).

Küreselleşme sayesinde emek, sermaye ve mallar artık daha rahat serbest dolaşıma çıkabilmiştir. Küreselleşmenin artması ile dünyanın herhangi bir yerinde meydana gelen sosyal, siyasal ve ekonomik olayın diğer bölgeleri de doğrudan ve dolaylı etkilemesini kolaylaştırmıştır. Bu nedenle ülkeler arasında bütünleşme fikri yaygınlaşmış ve hukukun egemenliğinin devletin ötesine geçebileceği anlaşılmıştır. Yeni dönemde artık sınırlar ekonomik, kültürel ve teknolojik olarak daha kolay aşılır olmuş, böylece uluslararası kuruluşlar ve çok uluslu şirketler daha etkin olmaya başlamışlardır. Bu da ulus devletin egemenlik haklarına sınırlama getirmiştir (Polat, 2022:89).

Küreselleşme ile güvenlik arasında yakın bir etkileşim bulunmakta olup, küreselleşme çerçevesinde değişen şartlara uyum sağlanması gerekliliği, güvenliğin artan şekilde küresel boyutta ele alınmasını gerekli kılmaktadır. Genişleyen ve derinleşen güvenlik sorunları ile başa çıkmak artık ulus devletin imkanlarını aşmaya başlamasıyla yeni yapıların devreye girmesine imkan sağlanmıştır.

Küreselleşmenin geldiği aşama ulus devlet yapısını aşındırmış olsa da günümüz itibariyle yerini alacak bir ulus ötesi yapı ortaya konamadığı için, ulus devlet hala küresel sistemin en önemli unsuru olarak varlığını devam ettirmektedir. Ancak ulus devletin egemenlik kullanımında görülen azalma karşısında, birey ve sayısı artan uluslararası aktörler önem kazanmaya başlamıştır.

1.2. Paralı Askerlik ve ÖAŞ'ler

Küreselleşmenin getirdiği değişimlerin başında güvenliğin özelleşmesi gelmiştir. Güvenliğin özelleşmesi aslında bilinen bir konunun başka bir şekilde tekrar gündeme gelmesinden ibaret olmuştur. Bir dönemin paralı askerleri, form değiştirerek özel askeri şirketler olarak, özelleşen güvenliğin temel aktörlerinden biri olmuşlardır. Güvenlik kavramında yeni dönemin anlaşılabilir olması için paralı askerlik, özel askeri şirketler gibi bazı kavramları açıklamakta yarar görülmektedir.

Paralı askerlik kavramı savaş tarihi kadar eski olmakla birlikte, teknik olarak savaşın özelleştirilmesi ile paralı askerlik kavramları birbirinden farklıdırlar. Günümüzün ÖAŞ'leri paralı asker kavramının kurumsallaşmış, gelişmiş, küreselleşmiş ve endüstrileşmiş modelidir (Singer, 2004).

Cenevre Sözleşmesi (1949) Ek 1 Protokolü 47/2 maddesine göre paralı asker ülke içinde/dışında silahlı çatışma amacıyla kaydedilmiş, öncelikli motivasyonu maddi kazanç olan, ne çatışmanın taraflarından birinin vatandaşı ne de taraflardan biri tarafından kontrol edilen toprak parçasında mukim olan, çatışmanın taraflarından birinin silahlı kuvvetlerine mensup olmayan, çatışmanın taraflarından olmayan bir devletin silahlı kuvvetlerinin mensubu olarak resmi görevle gönderilmemiş olmak şeklinde tanımlanmaktadır. Sözleşme kapsamında paralı askerlik tüm yönleriyle hukuk dışı kabul edilmekte ve tercih edilmemesi istenmektedir (Milliard, 2003:35).

Özetle paralı askerlik, kendi devleti savaşta olmadığı halde, maddi kazanç motifiyle, tek yeteneği olan silahını kullanmak için hizmetini kiralayan kişi (Isenberg, 2007) şeklinde tanımlanabilir.

Paralı askerlik, tarihsel süreçte olduğu gibi günümüzde de güç kullanımı, şeffaflık, hesap verilebilirlik ve şahsi çıkarların milli çıkarların önüne geçmesi vb. nedenlerle eleştirilmektedir (Salzman, 2008:860). Ayrıca uluslararası hukukta paralı askerlik konusunda, Cenevre Sözleşmesi'ne 1977 tarihli Ek protokol, 1977 tarihli "Paralı Askerliğin Kaldırılmasına İlişkin Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi" ve 1989 tarihli "Paralı Askerlerin İstihdamı, Kullanımı, Finansmanı ve Eğitimine Yönelik Uluslararası Sözleşme (BM)" olmak üzere üç belge bulunmakta olup, her üçünde de paralı askerlik tavsiye edilmemiştir (Aslan, 2022:120).

ÖAŞ'ler herhangi bir devletin silahlı gücüne bağlı olmayan, tüzel kişilikleri ile devletlerle yaptıkları sözleşmeler vasıtasıyla geniş bir çerçevede hizmet sunan, hiyerarşik bir organizasyon şemasına sahip olup, küresel piyasada açıkça faaliyet gösteren yapıları ile paralı askerlerden ayrılmaktadırlar (Singer, 2002:7).

Literatürde ÖAŞ'lerle ilgili çoğu birbirine yakın, çok fazla tanım bulunmaktadır. Bu konudaki en meşhur tanımda ÖAŞ'ler, savaş kapsamında muharebe, istihbarat, operasyonel destek ve teknik eğitimleri kapsayan profesyonel

hizmetler alanında iş yapan ticari firmalar (Singer, 2009:11) olarak tanımlamıştır. Benzer diğer ÖAŞ tanımlarında ise askeri birlik için personel, lojistik ve gerekli diğer hizmetleri sunan şirketler (Yılmaz, 2007:44); çatışma, stratejik planlama, istihbarat toplama, operasyonel ve lojistik destek, eğitim, bakım hizmetleri dahil savaşa dair her türlü hizmeti, tüzel yapıda ve kar amacıyla sunan işletmeler (DCAF, 2020:1) olarak küçük nüanslarla verilmiştir.

Söz konusu tanımlamalardan hareketle ÖAŞ'leri, küresel pazarda kar amacıyla askeri ve güvenlik alanında profesyonel hizmet sunan özel kuruluşlar olarak görebiliriz. ÖAŞ'lerin ana faaliyet alanları güvenlik eğitimi ve danışmanlığı, lojistik destek, muharip operasyonlar, stratejik harekat planlama, istihbarat sağlama, tesis-birey koruma hizmetleri, askeri-teknik malzeme desteği ve eğitimi, bakım-onarım hizmetleri vb. hizmetlerdir (ICIJ, 2002).

ÖAŞ'ler, uluslararası pazarda açık bir şekilde rekabet eden, hiyerarşik bir organizasyon yapısı bulunan, kayıtlı (anonim) şirketler olup, bu durum ÖAŞ'leri paralı askerlerden ayırmakla kalmaz, etkinlik ve verimlilik açısından da açık bir avantaj sağlar (Singer, 2002:7). ÖAŞ'lerin karı operasyonlarındaki başarısına bağlıdır ki bu başarı da rekabet konusunda avantaj sağlar, aksine başarısızlık ve yanlış eylemler ise rekabet avantajını ortadan kaldırır.

ÖAŞ'ler ile milli ordu birlikleri görevde birbiri içine geçmiş olmaları nedeniyle karıştırılabilir olmakla birlikte, aralarında yapısal farklılıklar bulunmaktadır. Devletlerin meşru güç kullanma işlevini yerine getiren resmi silahlı kuvvetleri ulusal ve uluslararası kurallar çerçevesinde hareket ederken, bu faaliyetleri düzenli olarak denetime tabidir. Devletler meşru güç kullanma haklarını ÖAŞ'ler marifetiyle kullandıkları zaman ise uyulması gereken kurallar tam olarak belirlenmemiştir. Resmi ordularda maaş yanında kariyer yapma, terfi etme, vatana bağlılık ve sadakat, sıkı hiyerarşik yapı ve etik kurallar etkin iken ÖAŞ'lerde ana motivasyon paradır. Ayrıca ÖAŞ'lerin hareket alanı, hizmet alan devletle süreli ve belli bir hedefe ulaşmak için yapılan sözleşme ile sınırları belirlenmiştir. Böylece ÖAŞ'ler göreceli olarak daha az maliyetli, daha az şeffaf, daha az sorumluluk taşımaları ile farklılık oluşturmakta ve bu özellikleri sayesinde kimi devletler için tercih sebebi olmaktadırlar (Ercan, 2014:55-56).

Bunun yanında günümüz itibariyle, çeşitli farklılıklar ile paralı askerlerin devamı sayılabilecek ÖAŞ'lerde tek motive edici unsurun maddi kazanç olmadığını, hatta ülkesinin milli çıkarlarını gözetmek amacıyla milliyetçi duygularla hareket ettiklerini ve taraflardan birine vatandaşlık bağı olmaması kaidesinin de ortadan kalktığını söylemek mümkün olmaktadır. Yapısı gereği farklı ülke vatandaşlarını bünyelerinde barındırmaları ile farklı ülkelerde bulunan merkezleri ve faaliyetleri çerçevesinde ÖAŞ'ler uluslararası kurumsal yapıları sayesinde, denetimden, şeffaflıktan hesap vermekten kaçınabilmektedirler (Singer, 2003). Daha da önemlisi uluslararası hukuk alanında ÖAŞ'leri yasaklayan bir düzenleme de bulunmamaktadır.

Bu noktada ÖAŞ'lerin uluslararası hukuk açısından nasıl değerlendirileceği önem taşımaktadır. BM Antlaşması 51.madde, devletlerin herhangi bir silahlı saldırıya maruz kalmaları durumunda meşru müdafaa haklarını düzenlemektedir. Ancak metinde silahlı saldırının yalnızca başka bir devletten olması gerektiğine dair bir ifade bulunmamaktadır (Resmi Gazete, 1945). Bu çerçevede paralı askerler ve ÖAŞ mensupları benzeri paramiliter grupların faaliyetlerinin kapsama girebileceği anlaşılmaktadır.

Bu konuda uluslararası literatüre geçmiş örnek bir dava olan Nikaragua Davası'nda Uluslararası Adalet Divanı (UAD) tarafından, bir devlete ait düzenli milli ordunun yanı sıra, benzeri şekilde düzensiz kuvvetler veya paralı askerler ve ÖAŞ mensuplarının eylemleri de silahlı saldırı olarak kabul edilmiştir. Ancak bu noktada ilgili düzensiz kuvvet veya ÖAŞ'lerin eylemi isteyen devletle irtibatının ispatı önem taşımaktadır. Ancak bir devletin başka bir devlet aleyhine bazı gruplara silah, lojistik, eğitim, finans vb. destek vermesi ise silahlı saldırı olarak kabul edilmemiştir (Yılmaz ve Irk, 2015: 156-159).

Son yıllarda ÖAŞ'lere yönelik artan ilgiye rağmen, bu şirketlerin amaç ve faaliyetleri, nasıl görevlendirildikleri/kiralandıkları ve yasal çerçevelerine ilişkin tam ve doyurucu bilgi bulunmamaktadır. ÖAŞ'ler konusundaki literatürün büyük kısmı tanım yapmaktan öteye gidememiş olup, bireysel şirketlerin dahil olduğu yapılanma ve çalışmalara atıf yapmakta ve bu yöntemle ÖAŞ'lere ilişkin genellemeye ulaşmaya odaklanmışlardır. Hatta bazı çalışmalarda ÖAŞ'ler ile paralı askerler arasında paralellik

kurulmakta (Adams, 1999; Musah ve Fayemi, 2000; Spear, 2006) ve aralarında fark olmadığı ileri sürülmektedir. BM Genel Kurulu ise ÖAŞ'leri, paralı askerlerin yeni tarzı olarak tanımlamıştır (UN General Assembly, 2007:69). Diğer bir kısım yazarlar ise ÖAŞ'ler ile paralı askerler arasındaki farklara değinerek, paralı askerleri meşru bir otoritenin kontrolünden uzak kalmış savaşçılar olarak tanımlamışlardır (Baker, 2011; Percy, 2003). Başka bir grup yazar da ÖAŞ'leri sağladıkları hizmetler çerçevesinde profesyonel askeri hizmet sağlayıcıları olarak tanımlayarak, ÖAŞ'ler ile paralı askerler arasındaki farkları ortaya koymuşlardır (Donald, 2006; Shearer, 1998).

2. PARALI ASKERLİĞİN TARİHSEL SÜRECİ

En eski meslek ve uzmanlık alanlarından biri olan askerlik, tarihin her döneminde maddi gelir karşılığı yapılmıştır. Paralı askerlerden bahseden ilk belge M.Ö. 2.100 yıllarına kadar dayanmaktadır. Mısır'dan Roma İmparatorluğu'na, Bizans İmparatorluğu'ndan Perslere, oradan da günümüze kadar her dönemde paralı askerlerden az ya da çok istifade edilmiştir (Güç,2008:122; Singer, 2004:20). Yani bilinen 4000 yıllık geçmişi olan paralı askerlik olgusu, her döneminin özelliklerine göre şekillenmiştir. Diğer bir deyişle devletlerin güç veya şiddet kullanma tekelinin tarihsel seyri, şiddetin kullanım şeklinin devlet tarafından nasıl algılandığıyla ilgili olmuştur.

Antik dönemde merkeziyetçi bir devlet yapısında olan Roma İmparatorluğu, paralı askerleri de içeren, yurttaşlardan kurulu merkezi bir orduya sahipken, çağdaşı Kartaca'da ise kara ordusunun tamamı paralı askerlerden oluşmuştur (Koşu,2018:6). Roma İmparatorluğu'nun yıkılması sonrasında, Avrupa'da başlayan feodal dönemde ise belirli bir amaca yönelik olarak bir araya toplanan köleler, devşirmeler, şövalyeler ve paralı askerlerden oluşan birlikler boy göstermiştir. Zira feodal dönemde çatışmalar tüm toplumu/halkı değil, sadece varlığını devam ettirmek isteyen derebeyleri etkiler olmuştur (Balta Paker, 2012: 19).

Ancak paralı askerlerin bir araya gelerek organize şekilde, en fazla ücreti verene hizmet sunması şeklinde örgütlenmeleri Ortaçağ ile başlamıştır (Güç, 2008: 123). Ortaçağ sonunda İtalya'da görülen ve özel askeri şirketlerin ilk örneği sayılabilecek Condottiere (sözleşmeli) yapılanması, sözleşmelerle İtalyan şehir

devletlerini savunmuşlardır (Yalçınkaya, 2006:253). Günümüz özel askeri şirket yapılanmasına en yakın örnek olan Condottiere sistemiyle, askeri hizmet sunan şirketler ortaya çıkmıştır (Güç, 2008:124). Sistemde, savaş sanata dönüşmüş ve savaş taktiklerinde önemli yenilikler yaşanmıştır. Zira bu savaşlarda asıl amaç fidye için esir almak olduğundan, komutanlar düşmanı teslime zorlamak için savaş taktik ve manevraları geliştirmişledir (Gilbert, 2003: 8).

16.yy'a gelindiğinde coğrafi keşifler ve sömürgeciliğin yaygınlaşmasıyla, anakaraya yoğun değerli maden ve hammadde akışı sağlanmıştır. Böylece feodal yapı çökerek, merkezi krallıklar yeniden güç kazanmış ve şiddet/güç kullanma tekelini eline almıştır. Aynı dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nda güçlü bir merkezi devlet yapısı zaten devamlılığını sürdürmekteydi. Merkezi devletler teknolojik gelişmeleri ve uzman insan gücünü destekleyen geniş mali gücü sayesinde gerekli gücü elinde tutabilmiş ve şiddet kullanma tekelini paylaşmamıştır (Balta Paker,2012:20).

Avrupa'da paralı askerlik kurumu yaygın şekilde kullanılmaya devam ederken, Otuz Yıl Savaşları sonrası, Avrupa'daki çoğu devlet tarafından imzalanan Westphalia/Vestfalya Anlaşması (1648) bu konuda dönüm noktası olmuştur. Anlaşma, göreli özerkliği sınırlamakla birlikte garanti altına alan belirli devletler arası ilişki kurallarını kanunlar halinde derlemiştir. Bu kurallar daha sonraları uluslararası hukuk başlığı altında genişletilerek, detaylandırılmıştır. Yeni yapılanma olan mutlak monarşi düzeni, merkezileştirici yapılar olarak, bölgesel iktidar yapılarının, monarkın genel otoritesine etkin bir şekilde tabi kılınmasını sağlamaya çalışmış ve bunu sivil ve askeri bir bürokrasi yaratarak gerçekleştirmiştir (Wallerstein, 2011:82-83). Yani yeni sistem, devlet erkinin yeni sahipleri, güçlerini korumak ve şiddet kullanma tekelini elinde bulundurabilmek için profesyonel ve daimi bir orduya ihtiyaç duymuşlar, böylece güç kullanma tekeli milli ordularca kullanılmak üzere ulus devletlere devrolmuştur.

Kapitalizmin yaygınlaşması merkezileşmeyi ve ulus devlet yapısını güçlendirmiştir. Bir burjuva hareketi olan Fransız Devrimi'nin sonucunda yine devletlerin şiddet kullanma araçları, yani ordu yapısında değişiklik yaşanmıştır. Fransız Devrimi sonrasında, dinin gündelik hayattan çıkarılmasıyla oluşan boşluk milliyetçilik akımıyla doldurulmuştur. Milliyetçiliğin yükselişiyle oluşan yurttaşlık bağının iç-dış

güvenlik yapısını zorunlu kılması ve mecburi askerliğin tesis edilmesiyle askerlik kavramında çok büyük değişim yaşanmıştır. 1793'te Fransa'da çıkarılan seferberlik yasasıyla artık savaş toplumsallaştırılmıştır. Yasa gereği millet kavramına dahil olan her birey askeri mekanizma içinde yer almıştır (Liaropoulos, 2006:374). Ülke vatandaşlarından kurulu ve milliyetçilik duygusuyla kurgulanmış ordular, milli birliğin sağlanması için artık sadece savaş dönemlerinde değil, barış dönemlerinde de caydırıcı bir unsur olarak varlıklarını korumuşlardır. Fransız Devrimi sonrası askeri yapıda yaşanan değişim Avrupa anakarası ile sınırlı kalmış, sömürgeciliğin yayılmaya başlamasıyla paralı askerlerden istifade edilmesi ise devam etmiştir (Koşu, 2018:11).

Sanayi Devrimiyle yaşanan gelişmeler ve artan üretim 19.yy boyunca askeri endüstriyi büyütmüş ve devletler arasındaki anlaşmazlık konularını artırmıştır. Bunun sonucunda 20.yy'da milli ordular arasında cereyan eden iki dünya savaşı yaşanmıştır (Embel, 2016:155). I. ve II.Dünya Savaşlarıyla endüstrileşme artmış ve topyekün savaş dönemine girilmiştir. Topyekün savaş, düşmanın kitlesel imhası ve tüm toplum olarak seferberlik olmak üzere iki temel esasa dayanmıştır (Embel, 2016:164). Yeni oluşan askeri doktrin ile artık paralı veya milli orduların mücadelesi yerine rakip iki toplumun, tüm beşeri ve teknolojik kaynaklarının karşı karşıya gelmesi, bütün milli kaynaklarının seferber edilmesi ve bu güçlerin organize edilmesi, devletlerin nüfuz alanlarını artırmıştır. Yeni doktrin özellikle II.Dünya Savaşı'nda tüm taraflarca sınırsızca kullanılmıştır. Böylece askeri ekonomi kavramı literatüre girmiştir. Devletlerin askeri harcamalarının GSYİH içindeki payları ile askeri üretimde istihdamın toplam istihdam içindeki payları hızla artmıştır (Koşu, 2018:13-14).

Askeri ekonominin ortaya çıkışıyla, küresel ekonomide yaşanan ekonomik krizlerden çıkış için ülkeler 1970'lere kadar Keynesyen politikalara yönelmiş ve kamu harcamalarını artırmışlardır. Kamu harcamalarını artırmanın en kolay yolu soğuk savaş döneminin de katkısıyla askeri harcamalarda görülmüştür (Cypher, 2007: 37).

Devletlerin güvenlik politikalarında caydırıcılığın esas alındığı Soğuk Savaş döneminde, dünya iki kutup arasında bölünmüş ve güçler arası denge politikası güdülmüştür. Sistemde tarafların sürekli olarak rasyonel davrandığı varsayılmıştır (Oğuzlu, 2007:13). Siyasi küreselleşmenin hızlandığı ve devlet otoritesinin yeniden

yapılandığı bu dönemde, güç ve yönetim şekillerinde dönüşüm yaşanmıştır (Bayar, 2008:28). İki kutup arasındaki dengeden dolayı doğrudan savaş ihtimalinin düşük olduğu Soğuk Savaş döneminde, merkez dışı ülkelerde vekalet savaşları şeklinde cereyan eden mücadeleler vuku bulmuştur. 1944'den sonra uygulanan Keynesyen ekonomi politikaları neticesinde milli orduların yapısı aşırı derecede büyümüş ve her türlü hizmet ve imkanı kendi kendine yapar hale gelmiştir. Diğer bir deyişle ekonomik üretimde esas olan Fordist üretim tarzının bir yansıması olarak ordular da her türlü konuda kendi kendine yeterli, hantal ve dev konvansiyonel ordulara dönüşmüş ve bu nedenle personel sayısının fazlalaştığı bir dönem yaşanmıştır (Koşu, 2018:15).

Alınan tedbirlerle esen barış rüzgarları sayesinde topyekün savaş ihtimalinin azalması, teknolojik yenilikler ve yaşanan sosyolojik gelişmelerle artık büyük ve hantal ordular yerine esnek, işlevsel ve küçük orduların gerekliliği dillendirilmeye başlanmış olsa da bu yapıya geçiş için Soğuk Savaş'ın bitişi beklenmiştir (Balta Paker, 2012:34).

Soğuk Savaş döneminin hemen ardından yaşanan I.Körfez Savaşı beklenen fırsatı vermiş ve neoliberal ekonomi politikaları uygulamaları ve Post Fordist esnek üretim tarzının savaş alanına taşındığı bir uygulamaya sahne olmuştur. Yüksek teknolojiye sahip silahların ve hava kuvvetlerinin etkin bir şekilde kullanıldığı savaşta, geleneksel savaş doktrini terk edilmiş ve askeri bir dönüşüm yaşanmıştır. Yeni şartlara uygun ordu modeli ise bilgi ve teknoloji ile donatılmış, esnek ve profesyonel yapılar olarak ortaya çıkmıştır (Koşu, 2018:17).

Gelişmiş ülkelerde yaşanan gelişmeye karşın, dünyanın geri kalanında benzer gelişmelerin olamaması ise tam bir asimetriye neden olmuştur. Asimetrik güç dengesizliği ise tüm dünyada terörizmin artışına neden olmuş, bu durum Soğuk Savaş döneminden kalma caydırıcılık yerini önleyici müdahaleye bırakmıştır (Balta Paker, 2012: 43). Yaşanan bu yeni doktrin değişikliğiyle birlikte, ulusal güvenliğin kapsamı değişmiş, güvenlik alanında ülke içi-dışı uygulaması sona ermiş ve tam güvenlik için dış kaynak kullanımına gidilerek, özel askeri şirketlerden hizmet alımına başlanmıştır (Koşu, 2018:17).

3. ÖAŞ'LERİN EKONOMİ POLİTİĞİ

Resmi olarak ilk ÖAŞ Watchguard International adıyla 1967'de İngiltere'de tescil edilmiş olmasına rağmen, 1950-1960'larda İngiliz ÖAŞ'leri Ortadoğu ve Afrika'da faaliyet göstermeye başlamışlardır. 1970'lerden itibaren Amerikalıların daha çok Ortadoğu ülkelerinde sektöre girmesiyle ÖAŞ piyasası ivme kazanmaya başlamıştır (Akhiyadov, 2022:2). 1995'de Bosna'da daha fazla görünür olan ÖAŞ'ler, 2001 sonrası Afganistan ve Irak müdahaleleri sonrasında vazgeçilmez olmuş ve yaptıkları sözleşmelerle askeri danışmanlık ve eğitim, istihbarat, operasyon desteği, lojistik destek, koruma hizmetleri, polisiye görevler, uyuşturucu ile mücadele vb. hizmetler sağlamışlardır (Yılmaz, 2018:1).

Batılı ülkelerin aksine SSCB, soğuk savaş döneminde milli ordusu bünyesindeki özel birimleri veya dost ülkelerdeki ideolojik bağlılarını kullanmayı tercih etmiştir (Akhiyadov, 2022:2). Rusya'da bugünkü anlamıyla ÖAŞ'lerin ortaya çıkması ise 2014'de olmuştur.

3.1. Güvenliğin Özelleşmesi ve ÖAŞ'lerin Ortaya Çıkmasının Nedenleri

ÖAŞ'lerin ortaya çıkışı ve yaygınlaşmasını anlayabilmek için devlet olgusuna kısa bir bakış yararlı olacaktır. Günümüzde anladığımız modern devlet, sınırları içinde meşru şiddet ve güç kullanma tekeline sahip, devamlılığı olan bir birlikteliktir. Egemenliğin kullanıldığı belirli sınırlar içindeki en üstün meşru gücü temsil eder ve toplumun her kesimine hitap ederek, çıkarlarını korur. ÖAŞ'leri anlayabilmek için devletin meşru şiddeti kullanma tekelinin sorgulanması ve dönüşümü gerekmiştir.

Küreselleşmenin hızla devam ettiği 1990'larla birlikte, devletlerin güvenlik algılarını dönüştüren en büyük neden soğuk savaşın sona ermesi olmuştur. Bu dönemde geleneksel anlamda devletler veya kutuplar arası savaş ihtimali çok düşük görüldüğü için, soğuk savaş döneminde olduğu gibi yüksek kapasiteli ve kalabalık ordulara gerek kalmamıştır. Bu süreçte etnik veya dini saiklerin tetiklediği asimetrik çatışmalar veya iç karışıklıklar başlamıştır (Ripsman ve Paul, 2005:201). Devletler ulusal güvenlik yapılarını, uluslararası düzeyde yapılacak olan ortak güvenlik anlaşmalarına göre yeniden düzenlemişlerdir. Yeni dönemde devletler güvenlik stratejilerini tarafsızlık veya tek taraflılık yerine, ortak ve küresel güvenlik üzerine

kurgulamışlardır. Güvenliğin değişen yapısı, yani ortak ve çok taraflı olması, tehditlerin ve çatışmaların doğasında görülen değişimle birlikte değerlendirildiğinde, devletler yeni döneme yeni yapılanmayla girmişler ve şiddet kullanma tekelini paylaşmaya başlamışlardır (Held ve Mcgrew, 2007:24).

Soğuk Savaş sonrası kurulan yeni dünya düzeni ve küresel ekonomik sistemde savaş ve güvenlik kavramında yaşanan değişim ve dönüşümler sonucunda oluşan yeni koşullar ÖAŞ'lere yönelik küresel talepte artışa yol açmıştır. ÖAŞ'lerin doğuş nedenlerini basit ve tek bir sebebe bağlamak mümkün değildir. Süreç içinde birbirini etkileyen birden fazla neden yaşanmıştır.

ÖAŞ'lere yönelik talep artışını (Culha Zabcı, 2004:29-30; Singer, 2004:2-3);

- Soğuk Savaşın sona ermesiyle büyük orduların gereksizliğinin ortaya çıkması sonrasında orduların küçülmesi ve emekli edilen askeri personelin iş ihtiyacı,
- Silah stoklarının piyasaya açılması; etnik ve dini çatışmaların yeni tehdit olarak ortaya çıkması ve böylece ulus devleti aşan uluslararası tehditlerin varlığı ve devletlerin bu tehditlerle mücadele şekillerini değiştirmeleri,
- Neo-liberal ekonomi politikaların getirdiği özelleştirme akımı,
- Büyük güçlerin az gelişmiş ülkelerde görülen çatışmalara dahil olma yönündeki isteksizlikleri, şeklinde sıralanabilir.

ÖAŞ'lere yönelik talebin artmasında öncelikle Soğuk Savaş döneminin sona ermesiyle, orduların küçülmeye başlaması neden olmuştur. 1990'lı yıllarda tüm dünyada yaklaşık 6 milyon asker ordudan ayrılmıştır. Küçülen ordulardan arta kalan eski askerler ÖAŞ'ler için işgücü deposu olmuştur (Singer, 2002:9). Bunun yanında küçülen orduların silah stokları piyasaya açılmış ve serbest piyasada her türlü silah bulunur duruma gelirken, dağılan SSCB'den arta kalan silah teçhizatlar da pazarın genişlemesine yardımcı olmuştur. Diğer taraftan ABD ise silahlı kuvvetleri için lojistik, güvenlik ve altyapı çözümleri için destek hizmetlerini özelleştirmiş ve ÖAŞ'lerin büyümesine katkı sağlamıştır.

ÖAŞ'lerin sayı ve işlev olarak artmaya başlamasının bir diğer nedeni, 1980'lerden itibaren neo-liberal ekonomi politikalarına geçişin etkisiyle tüm dünyada özelleştirme ataklarının başlamasıdır. SSCB'nin yıkılmasının ardından sosyalist

ekonomik sistem çökmüş, daha etkin olduğu kabul edilen liberal ekonomik görüş yayılmıştır. 1980'lerden sonra yaygınlaşan neo-liberal ekonomi politikaları ile özelleştirme uygulamaları iyice yaygınlaşmıştır. Neo-liberal ekonomi politikaları kapsamında tüm dünyada kamu sektörü yeniden yapılandırılmıştır. Kamuda bürokrasi ve maliyetler düşürülerek esnek yapılanmaya gidilmiştir. Rekabet ve rekabetçi ortam sayesinde tüketici tercihlerinin daha iyi tatmin edileceği öngörüsüyle, piyasa rekabeti kamu sektörüne getirilmiş ve kamu hizmetlerinin özel sektöre ait alt yüklenici/taşeronlar vasıtasıyla yapılması geliştirilmiştir. Yeni dönemde kamudaki bürokratik yapı bölünmüş, merkezi olarak kullanılan bazı yetkiler özel şirketlere devredilmiş, özellikle kurumsal yetki devri ile güvenlik sahasının silahlı kuvvetler ile özel şirketler arasında paylaşılması planlanmıştır. Yeni ekonomik modelle birlikte uluslararası askeri harekat düzenleyen ülkeler, milli ordularının yanında, fayda-maliyet analizleri çerçevesinde, ÖAŞ'lerden hizmet almaya yönelmişlerdir (Keser, 2020:23-25; Culha Zabcı, 2004:31).

Bir başka neden ise küreselleşmenin hızla artması ve dünya ekonomik ve siyasi düzeninde değişimler yaşanmasıyla, Soğuk Savaş sonrası dönemde ulusal devlet ve yerel yapıların zayıflaması olmuştur. Soğuk Savaş döneminin iki kutuplu dünyasında büyük güçlerden birine bağlı olan zayıf ve küçük ülkeler, yeni dönemde bu dayanaklarını kaybetmişler, böylece ciddi güvenlik sorunları yaşamaya başlamışlardır. Hatta bazı devletler otorite ve güçlerini kaybetme noktasına gelmişlerdir. Bu bölgelerde yaşanan güvenlik sorunlarına büyük devletlerin doğrudan çıkarları olmaması ve siyasi ve ekonomik maliyeti nedeniyle isteksiz kalmaları ÖAŞ'lere talebi artırmıştır (Chesterman ve Lehnardt, 2007:1: Singer, 2004:1-4). Bu süreçte Afrika, Asya ve Ortadoğu'da bulunan zayıf devletler ile Arap Baharı sonrasında Libya, Suriye ve Yemen, karşılaştıkları isyan ve iç savaşlar karşısında dış destek arayışları ve ÖAŞ'lerden hizmet alma taleplerini artırmışlardır (Tangör ve Yalçınkaya, 2010:132; Güneş, 2020:561).

Son olarak, Soğuk Savaş sonrası dönemde savaş yöntemlerinin değişmesiyle, terör kapsam değiştirmiştir. Asimetrik hal alan savaş, daha sonra terör ve suç örgütleri, diplomasi, medya, siber faaliyetler, özel kuvvetler gibi devlet ve devlet dışı unsurların

dahli ile çok boyutlu bir hal alarak asimatris[2] bir duruma gelerek, hibrit savaşlar yaşanmaya başlanmıştır. Savaşın karmaşıklaşması ve ileri teknolojik yenilikler, sivillerden hizmet alımını artırmıştır. Başta siber tehditlerle mücadele olmak üzere, muharebe dışı alanlarda uzmanlaşmaları, ÖAŞ'leri popüler hale getirmiştir (Yılmaz, 2007:45; Özden, 2020:224). 11 Eylül sonrası ABD'nin terörizmle mücadelesi ise ÖAŞ'ler için dönüm noktası olmuştur (Hartung, 2021: 1).

ÖAŞ'ler yaptığı işe göre sınıflandırmaya tabi tutulmakla birlikte, bu konuda tam bir fikir birliği bulunmamaktadır. Bununla birlikte sınıflandırma konusunda ÖAŞ'ler askeri hizmet tedarik şirketleri *(muharebe sahasında ihtiyaç duyulan hizmetler)*, askeri danışmanlık ve eğitim şirketleri, askeri destek şirketleri *(lojistik, istihbarat, teknik destek, bakım vb.)* ve özel güvenlik şirketleri *(bireysel ya da kurumsal koruma ve danışmanlık)* olmak üzere başlıca dört alanda faaliyet yürütmektedirler. Literatürde bu ayrım dışında başkaca sınıflandırmalar yapılmış, istihbarat sağlanması, analizi ve değerlendirilmesi, savunma sanayi, cezaevi yönetimi ve suç önleme vb. alanlarda faaliyet gösteren ÖAŞ'ler de bulunmaktadır (Ercan, 2014:54).

ÖAŞ'lerden hizmet almanın öncelikli olarak tercih edilmesinin ardında yatan nedenler elbetteki bazı önemli avantajlarından kaynaklanmaktadır. Öncelikle her konuda uzmanlaşmış büyük ve hantal bir orduya göre belli sözleşmelerle ÖAŞ'lerden hizmet alınması daha az maliyetli olmakta, böylece kaynakların verimli ve etkin kullanılabilmesi imkanı yaratmaktadır. Aynı şekilde karar alma sürecinden hareket aşamasına kadar ağır kalabilen düzenli orduya göre ÖAŞ'lerin esnek yapıları ve hareket alanlarının çok daha geniş olması başarı odaklı çalışmalarına yol açmaktadır (Ekmekçioğlu, 2017: 175).

Devletlerin doğrudan müdahale edemeyecekleri ülke/bölge/coğrafyalar ile doğrudan müdahalenin siyasi ve ekonomik maliyetinin fazla olacağı veya asimetrik savaş unsurlarının bulunduğu alanlarda ÖAŞ'lerden istifade edilmesi daha az dikkat çekerek, hukuki, siyasi ve ekonomik maliyetin azaltılmasına, kamuoyu baskısından

[2] Matris, matematikte kullanılan ve büyük veri gruplarıyla yapılan işlemlerde kullanılan bir yöntemdir. Burada ise savaşın çok boyutlu bir duruma gelmesini açıklamak amacıyla kullanılmıştır.

korunmaya ve dış politik hedeflerin gizlenmesinde katkı sunmakta, diğer yandan da işveren ülkenin çıkarlarını gözetmektedir. (Cebe, 2020:5; Güç,2008: 137; Güneş, 2020:564).

Bunun yanında ilgili devlet/hükümetler, özel olarak görevlendirdikleri ÖAŞ'leri ekonomik ve siyasi çıkarlarını korumak amacıyla gelecek vaad eden ülkelere göndererek nüfuz oluşturma çalışması yapabilmektedir. ÖAŞ'ler maden sahaları, petrol ve doğalgaz bölgeleri, önemli kamu binaları ve personeli vb. bir ülke için önemli olabilecek alanların güvenliğini sağlayarak, hedef ülkenin işleyişini yakından takip etmekte, hatta kontrol altına almaya çalışmaktadır. Bu sayede ülkenin ekonomik kaynaklarının karşılıklı kullanımına yönelik fırsat yakalamaktadırlar (Cebe, 2020:10).

ÖAŞ'ler ile devlet arasındaki esnek ilişki sayesinde, devletin sınırları dışına askeri müdahalede bulunurken, gerekmesi halinde ÖAŞ'lerin faaliyetlerinden soyutlanabilme kolaylığı sağlaması (Güneş, 2020:564), makul inkar edilebilirlik, hukuki sorumluluktan kaçınma, muhtemel askeri başarısızlıkları üstlenmeme ve çatışmalarda yaşanacak personel kayıpları sonucunda kamuoyu baskısından uzak kalabilme imkanı sağlamaktadır (Akhiyadov, 2022:3; Ercan, 2014:54). Sözkonusu avantajlar, özellikle de personel kaybı ve faaliyetleri sırasında yapılan insan hakları ihlali ve illegal faaliyetlerden dolayı sorumlu olmama konusu devletler için fazlasıyla cazip görülmektedir (Güneş, 2020:564). 11 Eylül 2001'den sonra yaşanan çatışmalarda ABD askeri personelinden 7.000 kayıp verilirken, ÖAŞ personeli kaybı ise 8.000 olmuştur (Knickmeyer, 2021: 7.paragraf).

ÖAŞ mensuplarının genellikle eski asker olmaları nedeniyle hizmet verdikleri alanda profesyonel bir yapıları bulunmakta, bu durumun devamı olarak herhangi bir düzenli ordunun yılların birikimi olan tecrübe ve uzmanlığına kolayca ulaşılabilmesine imkan vermektedir.

Bunun yanında muharebe alanı dışında eğitim, lojistik ve danışmanlık gibi ikincil ve muharebe destek faaliyetleri alanlarındaki hizmetlerin ÖAŞ'lerden alınması, milli ordunun asıl işi olan muharebeye odaklanmasına imkan vermektedir. Bunun yanında ÖAŞ'ler askeri personele mesleğini icra edeceği farklı bir platform sunmakta ve personel arasındaki rekabeti artırmaktadır. Kamudaki hantallık ve bürokrasi

olmadığından, esnek ve hızlı hareket kabiliyetine sahiplerdir (Ekmekçioğlu, 2017: 175; Güç, 2008:133).

Küreselleşmenin geldiği boyut ve artık bizatihi kendisinin bir sistem olduğu kabul edilmekte olup, yeni dönemde ulus devletler dışında çok uluslu şirketlerden uluslararası kuruluşlara, düşünce kuruluşlarından medya kartellerine kadar uluslararası ilişkileri etkileme gücüne sahip olan yapılara ÖAŞ'ler de dahil olmuş durumdadır. Yönetim kadroları eski asker, diplomat ve bürokrat olan ÖAŞ'lerin devlet bürokrasisinde etkili oldukları, lobi faaliyeti yürütebildikleri ve devlet politikalarında dahi etkili olabildikleri görülmektedir (Güç, 2008:143; Güneş, 2020:564) .

Öte yandan küresel düzeyde önemli bir hacme ulaşan ÖAŞ'lerin savaş endüstrisinden/ sektöründen pay alma gayretleri ile milli orduların küçülmesi sonrasında istihdama katkı sunmaları ise gözardı edilmemesi gereken etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Hatta küresel ölçekteki büyük şirketlerin personel sayıları birçok ülkenin silahlı kuvvetlerinden büyük veya boy ölçüşecek seviyeye ulaşmıştır (Keser, 2020:50).

Tüm avantajlarına rağmen, kuruluş amaçları, yapıları ve hedefleri gereği ÖAŞ'lerden hizmet almanın bazı dezavantajları ve olumsuz yanları da bulunmaktadır. Öncelikle ÖAŞ'lerin en önemli motivasyonunun maddi gelir/kar olması ve özel şirket olmaları nedeniyle uygun görmedikleri teklifi kabul etme zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu durumun bir gereği olarak müşterileriyle yaptıkları sözleşmelerin şartlarının belirli olması çerçevesinde hareket alanları kısıtlı olmaktadır (Akhiyadov, 2022:8).

Çabuk kurulabilmeleri, kapatılabilmeleri veya başka bir alana kayabilme yetenekleri, faaliyetleri ve ekonomik yapılarının kontrolden, şeffaflıktan, denetim ve hesap verilebilirliğinin düşük olmasına yol açmaktadır. Bunun yanında katı bir hiyerarşik yapılarının olmaması yasal olmayan veya suça yakın olayların yaşanması ihtimalini artırmakta, olası ihlal ve suiistimallere yol açabilmektedir (Human Rigt Council, 2020).

ÖAŞ'lerin uluslararası bağlar üzerinde de istikrarsızlaştırıcı etki oluşturması, zayıf/başarısız devletler için bağımlılık yaratması ve bu tür toplumlarda barışı ve

toplumsal yapıyı bozması ihtimali güçlü görülmektedir. Bunun yanında bu şirketlerden hizmet alan devletler, özellikle başarısız devletler, kısa vadede başarıya ulaşıp, sözleşme gereğine ulaşsalar dahi, ÖAŞ'lerin gelişim hızları göz önüne alındığında, ilerleyen süreçte tehlikeli bir güç haline gelecekleri ve sözleşmelerinin son bulmaması için savaş ortamının devamını arzu edecekleri görülmüştür (Aslan, 2022:136). Yani ÖAŞ'ler ilgili ülkede gücü ve otoriteyi paylaşma isteklerini kapalı bir şekilde dile getirmiş olmaktadırlar.

Benzer şekilde ÖAŞ'lerin özel askeri endüstri şirketleriyle birlikteliği veya işbirliği kapsamında, geliştirilen silahların kullanımı ve sarfı, bu şirketlerin kar elde etmesi için önemli olmaktadır. Bu amaçla dünyanın farklı bölgelerinde çatışmalar yaşanması veya çatışmaların devamı menfaatlerinin bir parçası olmaktadır. Çatışmalar silah sanayiini, silah sanayi çatışmaları besleyerek kısır döngü oluşmasına yol açmakta, böylece refah için harcanması gereken kaynaklar, çatışmalar için kullanılmaktadır.

ÖAŞ'lerle ilgili vurgulanması gereken önemli bir diğer husus da, bu şirketlerin tek bir ülkede değil küresel düzeyde faaliyet göstermesidir. Devletler çoğu zaman hizmet aldıkları ÖAŞ'leri milli ordularının devamı/uzantısı olarak görme eğiliminde olmalarına rağmen, şirketlerin yapısı bu duruma pek imkan vermemektedir. Ancak ÖAŞ'ler hizmet verdikleri değil bağlı oldukları devletlerin milli gücünün devamı sayılabileceklerdir (Culha Zabcı, 2004:34).

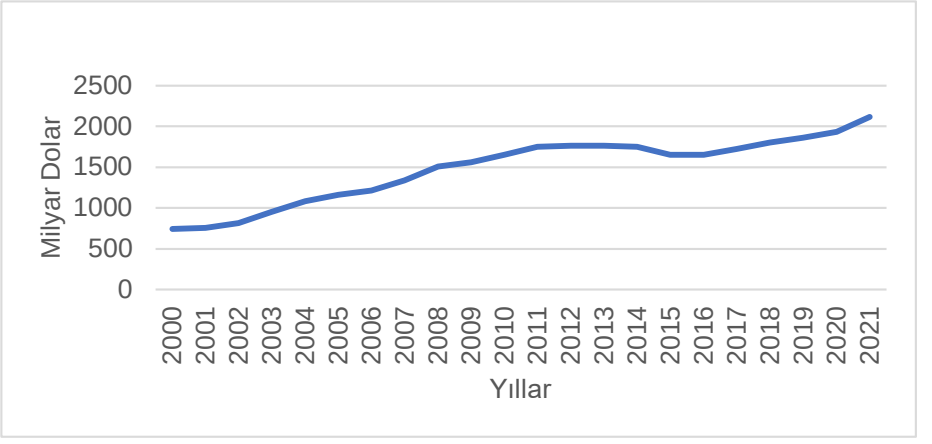
Devletlerin yanı sıra uluslararası kuruluşlar da ÖAŞ'lerden hizmet almaktadırlar. BM soğuk savaş döneminde 13, soğuk savaş sonrasında ise 57 barış operasyonunda ÖAŞ'lerden hizmet almıştır (UN, 2023). BM'nin ÖAŞ'lerden hizmet almayı tercih etme nedenleri, bu yapıların etkili, verimli, kolay ulaşılabilir ve bürokrasiden uzak olma özelliklerinde kaynaklanmaktadır.

3.2. ÖAŞ Pazarının Ekonomik Yapısı

Günümüzde ÖAŞ'lerin oluşturduğu piyasa/pazar, çok önemli boyutlara ulaşmıştır. Pazarın ekonomik boyutuna ilişkin doğru bir değerlendirme yapabilmek, sözleşmelerin gizli tutulması ve tam ve doğru bilgiye ulaşılmasında sorun olması nedeniyle, mümkün olmasa da, sadece kamuoyuna açıklanan sözleşmeler ve ÖAŞ'lerin kazançları ve piyasa değerleri yol gösterici olacaktır. Her geçen gün kullanımı artan

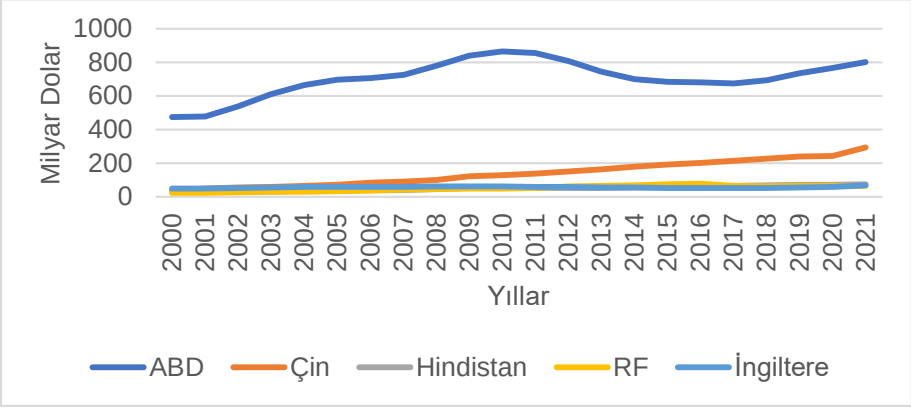
ÖAŞ piyasası BM verilerine göre uzun yıllardır yıllık yaklaşık %7-8 civarında artmaktadır. 1990'da 55,6 milyar dolar olan ÖAŞ piyasası, 2010'da 202 milyar dolara ulaşmış (Mills ve Streamlav, 1999:1), 2022'de ise 455 milyar dolar olması beklenmektedir.

ÖAŞ piyasasını yakından inceleyebilmek amacıyla öncelikle askeri harcamaların küresel ve en fazla askeri harcama yapan ilk on ülkenin durumuna yakından bakmak faydalı olacaktır.



Şekil-1: Küresel Savunma Harcamaları
Kaynak: Data.world-bank.org

"Şekil-1." 2000-2021 döneminde küresel savunma harcamaları verilmektedir. 2000'de 742 milyar dolar olan harcama toplamı, 2021'de yaklaşık 3 kat artışla 2,11 trilyon dolara ulaşmıştır. Sözkonusu dönemde küresel boyutta toplam 32,51 trilyon dolar askeri harcama yapılmış, dönem içi ortalama artış ise %5,19 olarak gerçekleşmiştir.



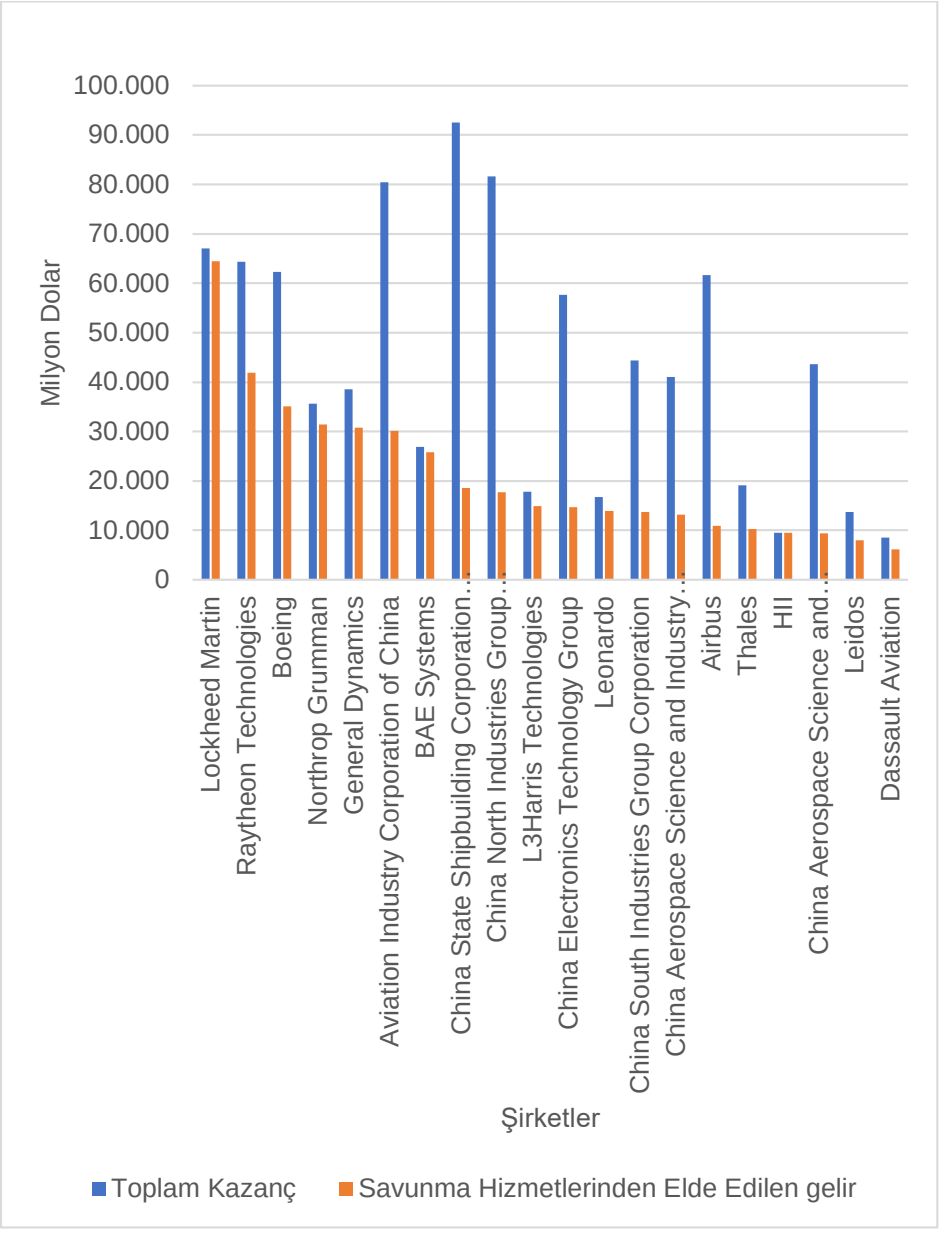
Şekil-2: Ülkeler İtibariyle Askeri Harcamalar

Kaynak: SIPRİ, Military Expenditure, in constant 2019

"Şekil-2." 2000-2021 döneminde küresel çapta en fazla askeri harcama yapan ilk beş ülkenin harcamaları görülmektedir. Askeri harcamalar konusunda ABD açık ara önde bulunmakta ve 2000'de 475 milyar dolar olan harcama miktarı 2021'de 801 milyar dolara ulaşmıştır. 21 yıllık sürede ABD toplamda 15,05 trilyon dolar askeri harcama yapmıştır. ABD'yi Çin izlemekte olup, 2000'de 41 milyar dolar olan harcama miktarı 2021'de 293 milyar dolara ulaşmıştır. Çin'in 21 yıllık toplam harcaması ise 3,09 trilyon dolar olmuştur. İngiltere 2000'de 48,7 milyar Dolar'dan 2021'de 68,4 milyar dolara ulaşmış, toplamda ise 1,22 trilyon dolar harcama yapmıştır. RF, 2000'de 23,58 milyar Dolar'dan, 2021'de 65,9 milyar Dolar'a ve toplamda 1,10 trilyon Dolar'a ulaşmıştır. Son olarak Hindistan ise 2000'de 30,29 milyar dolar olan askeri harcama miktarı 2021'de 76,6 milyar Dolar'a, toplamda ise 1,10 trilyon dolara ulaşmıştır.

2021 yılı için ABD küresel askeri harcamaların %38'ini, Çin ise %14'ünü yapmıştır. İlk beş ülkenin 2021 askeri harcamaları 1,30 trilyon dolar, toplam küresel askeri harcamalar ise 2,11 trilyon dolara ulaşmıştır. Bu rakam küresel GSYİH'nın %2,2'sine tekabül etmektedir.

ÖAŞ sektöründe faaliyet gösteren kapsamlı bir şirket listesi bulunmamaktadır. Ancak toplamda 150 civarında ÖAŞ, küresel olarak milyarlarca dolarlık bir pazara hakim durumdadır (Sourcewatch Index, 2023).

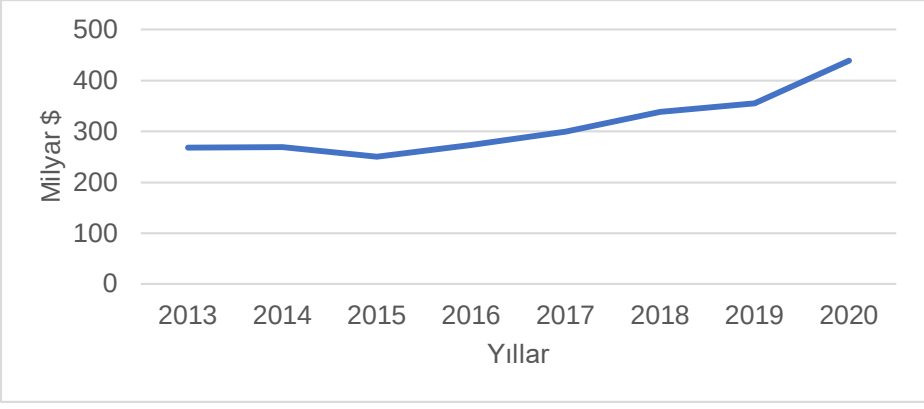


Şekil-3: Askeri Şirketlerin (İlk 20) Kazançları[3] (2021)

Kaynak: https://people.defensenews.com/top-100/

[3]Veriler, Defense News tarafından savunma, istihbarat, iç güvenlik ve diğer ulusal güvenlik sözleşmelerinden elde edilen toplam yıllık gelirlerine yönelik anket çalışmasından derlenmiştir.
Şirket kazançları, ABD Savunma ve İç Güvenlik departmanlarına, ABD istihbarat topluluğuna yapılan satışları ve uluslararası müşterilere yapılan savunma satışlarını içermektedir.

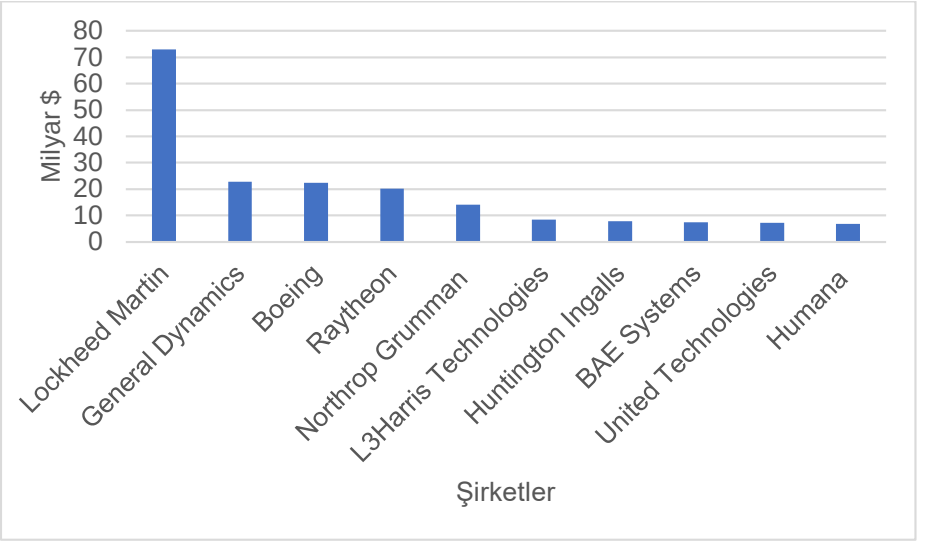
"Şekil-3." 2021'de küresel olarak en fazla kazanan ilk 20 şirketin gelirleri[4] verilmektedir. Lockheed Martin 67,04 milyar dolar olan toplam kazancının 64,45 milyar dolarlık kısmını ÖAŞ hizmetleri kapsamında kazanmış ve bu alanda en fazla kazanan şirket olmuştur. İlk 20 şirketin 883 milyar dolar olan toplam kazançlarının 420 milyar doları ÖAŞ hizmetlerinden elde edilmiştir.



Şekil-4: ABD Savunma Bakanlığı Sözleşmeleri
Kaynak: www.defense.gov

"Şekil-4." 2013-2020 dönemi ABD Savunma Bakanlığı'nın ÖAŞ'lere yaptığı ödemeler verilmektedir. 2013'de 267,83 milyar dolar olan ödemeler, yıllık ortalama %7,8'lik artışla 2020'de 439,35 milyar dolara ulaşmıştır. Bunun yanı sıra 2013'de askeri harcamaların %35'ini oluşturan ÖAŞ ödemeleri, 2020'de %57 seviyesine çıkmıştır. ABD'nin her geçen yıl ÖAŞ'lerden hizmet alımını artırdığı görülmekte olup, bu oranlarla küresel olarak ÖAŞ'lerden en fazla hizmet alan ülke olmuştur. 2020 itibariyle Afganistan'da bulunan ABD askerlerinin yaklaşık ¾'ü ÖAŞ mensubudur. ABD Savunma Bakanlığı'nın hizmet aldığı ÖAŞ'lerin toplam personel sayısı ise 750 bin civarındadır (Isenberg, 2017).

[4] Şirketler ÖAŞ hizmeti dışında da gelir elde ettikleri için, toplam kazanç şirketlerin tüm faaliyetlerinden elde ettikleri geliri, savunma hizmetlerinden elde edilen gelir ise ÖAŞ faaliyetlerinden elde edilen gelirleri vermektedir.



Şekil-5: ABD Savunma Bakanlığı'nın En Fazla Hizmet Aldığı ÖAŞ'ler

Kaynak: www.defense.gov DoD Releases Report on Defense Spending by State in Fiscal Year 2020

"Şekil 5." 2020'de ABD'nin en fazla hizmet aldığı şirketler verilmektedir. 73 milyar dolar ile en fazla hizmet alınan şirket Lockheed Martin olup, ilk 10 şirkete yapılan ödeme 190 milyar dolar civarında gerçekleşmiştir.

Sözkonusu grafikler, ÖAŞ'lerin küresel düzeyde önemini ortaya koymaya yeterli görülmektedir. Kaldı ki bu rakamların tüm ÖAŞ piyasasını yansıtmadığını da belirtmekte fayda vardır. Günümüzde dünyanın hemen her bölgesinde görülen savaş/çatışmalarda aktif şekilde hizmet alınan ÖAŞ'lerin, sözkonusu faaliyetleri nedeniyle, küresel barışa ve çatışma ortamına, ekonomik ve siyasi ilişkilere, doğal kaynakların kullanımında etkin olma gücüne, zayıf hükümetlerin devamına ya da çökmesine kadar birçok siyasi, ekonomik ve toplumsal olayın tam ortasında olduğunu söylemek doğru olacaktır. ÖAŞ'lerden en fazla istifade eden ABD'nin, dünyanın dört bir köşesinde çıkarlarını korumada ve dünyayı dizayn etmede ÖAŞ'lerden azami derecede yararlandığını ileri sürmek de abartı olmayacaktır.

ÖAŞ'lerin söz konusu faaliyetleri çerçevesinde, önümüzdeki yıllarda etkinliklerini daha da artıracakları, hatta küresel sermayenin etkisinin artmasına paralel olarak, ÖAŞlerin de etkinliklerinin artacağı ve milli orduların yerine ikame edilme oranlarının büyüyeceğini belirtebiliriz.

Bu kapsamda, Türkiye'nin de bölgesel ve küresel etkinliğini artırması için küresel boyutta hizmet verecek ÖAŞ'lerin oluşturulmasına ihtiyaç duyulacaktır.

4. **ÖAŞ KONUSUNDA TÜRKİYE'NİN DURUMU**

Türkiye'de gerek özel güvenlik şirketi gerekse özel askeri şirket çalışmaları olmakla birlikte, henüz Batılı emsalleri ile boy ölçüşecek çapta yapılanma bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu alanda yasal bir düzenleme de bulunmamaktadır. Bunun yanında 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine dair yasa kapsamında yürütülen faaliyetler ise ÖAŞ faaliyetlerini kapsamamaktadır. Söz konusu yasa kapsamında atış poligonu, danışmanlık, güvenlik, araç ve gereç imalat-bakım-onarım işleri ve bilirkişi hizmeti sunulmasında yasal bir sorun bulunmamaktadır. Dünya genelinde faaliyet gösteren ÖAŞ'lerin, daha az dikkat çekmek için, özel güvenlik şirketi adı altında faaliyet gösterdikleri dikkate alındığında, Türkiye'de de benzeri bir yapılanmaya gidilmesi olası görülebilir. Bu kapsamda 5188 sayılı yasanın çerçevesinin genişletilmesi yeterli olabileceği düşünülmektedir (Aslan, 2022:134).

Bunun yanı sıra TSK'nın profesyonel ordu yapılanmasına geçişi (2006) ve subay, astsubay ve uzman erbaşın erken denecek yaşta emekli edilmesi, askerlikten başka mesleği olmayan geniş bir kitle oluşmasına zemin hazırlamıştır. Bu durum Batılı tarzda ÖAŞ'lerin oluşumu için temel insan gücünün oluştuğu/oluşacağı anlamına gelmektedir. Günümüzde savaşların her geçen gün teknoloji ve özelleşme boyutu artarken, TSK'nın da ÖAŞ'lere yönelik düzenleme ve yapılanma konusunda ön almasının, hem dış politik çıkarlar hem de insan gücünden istifade amacıyla faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Bunun yanı sıra sık sık tekrarlanan bedelli askerlik imkanı ile gençlerin ulus devlet ve milliyetçi duygulardan uzaklaşarak, vatani görev olarak gördüğü askerlik ocağından uzaklaşması, askerliğin daha profesyonel bir bakış açısına zemin hazırlaması ile ÖAŞ'lere yönelimi artıracağı mümkün görülmektedir.

Türkiye'de kurulacak ÖAŞ'ler, bu yapıların avantajlarından istifade ederek, başta terörle mücadele olmak üzere, iç savaş yaşanan bölge ülkelerinde, ülke

çıkarlarını koruma odaklı görevler icra edebilecek ve ülke dış politikasına katkı sunabilecektir.

Dünya genelinde 2021'de Amerika kıtası (8), Asya (9), Avrupa (3), MENA bölgesi (8) ve Sahra Altı Afrika (18) olmak üzere, toplamda 46 çatışma alanı bulunmaktadır. Türkiye coğrafi konumu itibariyle çoğu çatışma alanına yakın durumdadır. Dış politika açısından yapılması zaruri olan ancak resmi personeli ile yapılması zor olan ve siyasi sonuçlar doğuracak müdahalelerin ÖAŞ'ler eliyle yapılması hem ekonomik hem de siyasi maliyeti düşük olacaktır. Kaldı ki çatışma alanlarının büyük kısmının Müslüman ülkeler olması bakımından ayrı bir avantaj sağlayacağı da açıktır. Bu anlamda Türkiye menşeli ÖAŞ'lerin, Afrika, Ortadoğu ve Asya'da, tarihsel, dini ve etnik bağları nedeniyle daha rahat faaliyet yürütebileceğini söylemek mümkündür. Böylece bu bölge/ülkelerde askeri, eğitim-danışmanlık ve istihbari faaliyetler açısından yönlendirici pozisyona gelinebilirken, devlet istihbarat ihtiyaçları da karşılanabilecektir.

Bu kapsamda faaliyet gösterilecek ülke ve halkların sosyolojik ve psikolojik yapılarının analiz edildiği "Türk Tipi ÖAŞ"lerin hizmete başlaması bölge ve dünya barışı için zaruri görülmektedir. Böylece sivil ve askeri alana ÖAŞ'ler vasıtasıyla kuvvet çarpanı etkisi çıkmış olacaktır.

SONUÇ

Modern devlet anlayışının temel fonksiyonlarından biri olan güvenlik, toplumun tamamı tarafından kullanılan ve bölünemeyen kamusal bir hizmet olması nedeniyle, uzun bir süre merkezi yönetim tarafından karşılanmış ve özelleştirilmesi düşünülmemiştir. Ancak küreselleşmenin hızla artmasıyla sosyal, siyasal ve ekonomik hayatta yaşanan değişimlerin geleneksel güvenlik algısında yol açtığı değişim sonrasında, güvenlik alanında da özelleştirme başlamış ve ÖAŞ'lerden hizmet alınması avantajlı görülmeye başlanmıştır.

Dünya genelinde çatışmaların artması, devletlerin bu çatışmalarda görünür olmak istememeleri, resmi asker kaybının siyasi maliyeti, tehdit ve çatışmaların dönüşümü, teknolojinin gelişimi ve iç çatışma, savaş vb. nedenlerle zayıf ve başarısız

devlet sayısının artması ÖAŞ'lere talebi artırmıştır. ÖAŞ'lerin şeffaflığı ve hesap verilebilirliğinin güç olması ise tercih nedenleri arasında yer almıştır. Öte yandan, ÖAŞ'lerin en başta gelen tercih edilme ve yaygınlaşma nedeninin maliyetlerin azaltılması olduğu belirtilmekle birlikte, burada kastedilenin ekonomik maliyetten ziyade siyasi maliyet olduğu düşünülmektedir.

Yakın gelecekte küresel güvenliğin önemli oyuncularından biri olması beklenen ÖAŞ'lerin, neoliberal politikalar ve küreselleşmenin devam ettiği sürece varlığı güçlenecek, etkileri artacak ve kullanım alanları genişleyecektir. Küresel büyük güçler tarafından dünyanın şekillenmesinde de kullanılan ÖAŞ'ler, zamanla başta zayıf ve başarısız devletler olmak üzere, siyasi ve ekonomik gücü zayıf olan ulus devletlerin güç kullanma erkine ortak olacaklardır. Bu nedenle önümüzdeki süreçte ÖAŞ'lerin uluslararası ilişkiler ve ekonomi politiğinde etkinliklerini artıracakları değerlendirilmektedir.

Sağladıkları avantajlar çerçevesinde önümüzdeki yıllarda yaşanması muhtemel askeri müdahaleler ve savaş senaryolarında ÖAŞ'lerden azami ölçüde yararlanılacağı/hizmet alınacağı ve ÖAŞ'lerin güçlenerek, hizmet alanlarını genişleterek varlıklarını devam ettirecekleri öngörülmektedir.

Hatta ticari şirketlerin ekonomik olarak büyüme ve genişleme istekleri çerçevesinde, gelecekte ÖAŞ'lerin hizmet yelpazelerini genişletecekleri, danışmanlıktan, eğitime, istihbarattan askeri operasyonlara ve ötesine geçecekleri, hatta yapılarını büyüterek, küçük bir orduda olması gereken tüm birimleri bünyesinde toplayarak, gelecekte savaşları tamamen özelleştirebilecekleri söylenebilir. ABD merkezli bazı ÖAŞ'lerin özel donanma, özel hava kuvveti, özel kuvvetler vb. yapılanmalara gittiği göz önüne alındığında bu görüşün iddia olmaktan öte geçtiği görülmektedir.

Ancak günümüz itibariyle zayıf bir ihtimal olsada, milliyetçi akımların yükselmesiyle ulus devletlerin tekrar güçlenmesi ve ÖAŞ'leri ortaya çıkaran nedenlerin zayıflaması durumunda ise tekrar milli orduların güçlendiği, ÖAŞ'lerden sadece milli unsurların kullanımının riskli olabileceği operasyonlarda istifade edecekleri, böylece ÖAŞ'lerin sınırlı kullanılacağı bir duruma gidileceği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Adams, T. (2007). The New Mercenaries and The Privatization of Conflict. Parameters, (US Army War College Ouarterly) Yaz 1999, 103-119,8/5/2007

Akhiyadov, M. (2022). Özel Askerî Şirketler: Rusya Örneği. İNSAMER Analiz. 03.01.2022. Erişim adresi: https://www.insamer.com/tr/ozel-askeri-sirketler-rusya-ornegi.html. Erişim tarihi:15.09.2022

Aslan, A.S.(2022). Çatışma Bölgelerinin Yeni Aktörü Özel Askeri Şirketler. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi,* Yıl 13 Sayı 49, s.115-140. Ocak 2022. Doi: 10.54049/taad.1055702

Azarkan, E . (2016). Devletlerin Tanınması ve 1933 Montevideo Sözleşmesi. Gaziantep University Journal of Social Sciences, 15 (4), 1055-1068. DOI: 10.21547/jss.265485

Baker, D-P. (2011) Just Warriors, Inc.: The Ethics of Privatized Force. London: Continuum. Think Now series.

Balta Paker, E. (2012). Küresel Güvenlik Kompleksi-Uluslararası Siyaset ve Güvenlik", İstanbul, İletişim Yayınları, 2012, s.19

Bayar, F. (2008). Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, No.32, 2008, s.28.

Buzan, B. Ve Hansen, L. (2009). The Evolution of International Security Studies. Cambridge University Press. Erişim adresi: https://ir101.co.uk/wp-content/uploads/2018/10/buzan-the-evolution-of-international-security-studies-compressed.pdf Erişim tarihi:07.07.2022.

Cebe, Ç.(2020). Rusya'nın Dış Politikadaki Gayrinizami Unsurları: Özel askeri Şirketler. Acta Fabula Çalışma Grubu. 2020 İstanbul.

Chesterman, S.ve Lehnardt, C. (2007). From mercenaries to market: the rise and regulation of private military companies. Oxford University Press: Oxford.

Cypher, J.M. (2007). From military Keynesianism to global-neoliberal militarism. *Monthly Review,* 2007, Cilt.59, No.2, s.37.

Çulha Zabcı, F. (2004). Yeni Savaşların Gizli Yüzü: Özel Askeri Şirketler. Stratejik Rapor No: 56. Mülkiye • Cilt: XXVIII • Sayı: 243.

DCAF (The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces) (2013). Backgrounder Serisi: Özel Askeri Şirketler. Erişim adresi:https://www.yumpu.com/tr/document/view/19048600/dcaf-backgrounder-ozel-askeri-sirketler-oas-oasler-nedir- Erişim tarihi:17.09.2022

Donald, S. (2006). The History and Evolution of Foreign Military Advising and Assistance, 1815-2007. Routledge Taylor and Francis Group.

Ekmekçioğlu, A. (2017). Savunma Politikaları Kapsamında Özel Askeri Şirketlerin İncelenmesi. (Ed. Sakman, T. Devlet Doğasının Değişimi: Güvenliğin Sınırları). TASAM Yayınları. 2017

Ercan, E. (2014). Güvenlik Faaliyetlerinde Özelleştirme: Paralı Askerler Mi? Özel Askeri Birlikler Mi? *Uluslararası Güvenlik ve Terörizm Dergisi*, 2014, Cilt 5, No 1, s.51-67.

Embel, E.(2016). Topyekûn Savaş Uygulamasının Tarihsel Gelişimi. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi,* Cilt 4, Sayı 1, Mart 2016, s. 164.

Gilbert, F. (2003). Machiavelli: Savaş Sanatında Rönesans. Earle, E. M.(Ed.) Modern Stratejinin Yaratıcıları, (Çev. Demirhan Erdem vd.), Ankara, ASAM Yayınları,2003

Güç, Ç. (2008). Savaş Müteahhitleri. Akademik Ortadoğu, No.4, s.122. Erişim adresi: http://www.akademikortadogu.com/belge/ortadogu4%20makale/cakil_guc.pdf. Erişim tarihi:10.10.2022

Güneş, B. (2020). Orta Doğu'da Devlet Dışı Aktör Olarak Özel Askeri ve Güvenlik Şirketleri *International Journal of Social Inquiry* Cilt / Volume 13 Sayı / Issue 2 2020 ss./pp. 543-583

Hartung, W.D. (2021). Profit of War: Corporate Beneficiaries of the Post 9/11 Pentagon Spending Surge. Brown University Watson Institute International and Public Affairs. Center for İnternaitional Policy.

Held, D. ve Mcgrew, A. (2007). Globalization and Anti-Globalization: Beyond Great Divide. Polity Press.

Human Rights Council (2020). Report on the role of private military and security companies in immigration and border management and the impact on the protection of the rights of all migrants", 2020, https:// undocs.org/en/A/ HRC/45/9 , E. T. 22.08.2021

İCIJ (International Consortium of Investigative Journalists) (2002). Making a Killing: The Business of War. The Centre for Public Integrity, 24 /4/2007 . Independent Panel to Review DoD Detention Operations, Final Report(2004), http://www.defenselink.mil/news/Aug 2004/d20040824finalreport.pdf Erişim tarihi:27.09.2022

Isenberg, D. (2007). A Fistful of Contractors: The Case for a Pragmatic Assessment of Private Military Companies in lraq. British American Security Information Council, Basic Research Report, 8 Mayıs

Knickmeyer, E. (2021). Study Says Nearly Half of Defense Spending for 9/11 Wars Went to Private Contractorss. Erişim adresi: https://www.pbs.org/newshour/politics/ study-says-nearly-half-of-defense-spending-for-9-11-wars-went-to-private-contractors.
Erişim tarihi:27.09.2022

Koşu, L.O.(2018). Özel Askeri Sektör Ve Ortadoğu'daki Faaliyetleri. (Yayınlanmamış YL Tezi). Marmara Üniversitesi Ortadoğu ve İslam Ülkeleri Araştırmaları Enstitüsü İstanbul 2018

Liaropoulos, A.N.(2006). Revolutions in Warfare: Theoretical Paradigms and Historical EvidenceThe Napoleonic and First World War Revolutions in Military Affairs. *The Journal of Military History,* Cilt 70, No. 2, 2006, s. 363- 384

Milliard, M.T.S. (2003). Overcoming Post-Colonial Myopia: A Call to Recognize and Regulate Private Military Companies. *Military Law Review* Vol.176 p.1-95 June 2003

Mills, G. and Streamlav, J. (1999). The Privatisation of Security in Africa: An Introduce. The South Africa Instutude.

Musah, A. and Fayemi, J.K eds. (2000). Mercenaries: An African Security Dilemma. London: Pluto Press.

Oğuzlu, H.T. (2007). Dünya Düzenleri Ve Güvenlik: Ulus-Devlet Güvenlik Anlayışı Aşılıyor Mu? *Güvenlik Stratejileri Dergisi,* 2007,Yıl 3 No 6, s,10.

Percy, S. (2003). This Gun's for Hire*. International Journal* 58 (Autumn):721–736.

Polat, D.Ş. (2022). Ulus-Devletin Değişen Doğası ve Ulusal Güvenliğin Dönüşümü. Erişim adresi: https://tasam.org/tr-TR/Icerik/51358/ulus_devletin_degisen_dogasi_ve_ulusal_guvenligin_ donusumu

Resmi Gazete (1945). Birleşmiş Milletler Antlaşması. Erişim adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6092.pdf

Ripsman, N. ve Paul, M. T. V. (2005). Globalization and the National Security State: A Framework for Analysis. *International Studies Review*, 7: 199-227

Salzman, Z. (2008). Private Military Contractors and the Taint of a Mercenary Reputation. *International Law and Politics*, Cilt: 40.

Shearer, D. (1998). Private Armies and Military Intervention. Adelphi Paper. Oxford: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies.

Sourcewatch (2023). Private Military Corporations/List of PMC's. Erişim adresi: https://www. sourcewatch.org/index.php?title=Private_Military_Corporations/list_ of_PMCs. Erişim tarihi:11.10.2022

Spear, J. (2006). Market Forces: The Political Economy of Private Military Companies. Fafo-report. Oslo: Institute for Labour and Social Research.

Shorrock, T. (2016). 5 Corporations Now Dominate Our Privatized Intelligence Industry, The Nation, Erişim adresi: https://www.thenation.com/article/archive/five-corporations-now-dominate-our-privatized-intelligence-industry/.
Erişim tarihi:25.09.2022

Singer, P.W. (2002). Corporate Warriors: The Rise and Ramifications of the Privatized Military Industry. *International Security*, Cilt 26, No. 3, 2001/2002, s.5.

Singer, P.W., (2003). War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law. *Columbia Journal of Transnational Law*. 42 (1), 521-549

Singer, P.W. (2004). The Private Military Industry and Iraq: What Have We Learned and Where to Next? Geneva Centre for The Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper

Singer, P.W. (2009), "Kiralık Ordular: Özel Askeri Şirketler" (Çev. Gözde Aral, İsmail Yaman), İstanbul: Timaş Yayınları.

SİPRİ (2021). Trends in World Military Expenditure, 2021. SIPRI Military Expenditure Database. Erişim adresi: https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/fs-2204-milex-2021_0.pdf Erişim tarihi:30.09.2022

Tangör, B. ve Yalçınkaya, H. (2010). Güvenlik Yönetişimi Çerçevesinde Özel Askerî Şirketler. *Uluslararası İlişkiler Akademik Dergisi*, Vol. 7, No: 25 (Bahar/spring 2010), pp. 127-154

UN (2023) Documents, List Of Peacekeeping Operations 1948 – 2017. Erişim adresi: https:// peacekeeping.un.org/en/past-peacekeeping-operations. Erişim tarihi: 20.10.2022

UN General Assembly (2007). Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination. New York: United Nations.

Wallerstein, I. (2011), Modern Dünya Sistemi: Kapitalist Dünya Ekonomisinin Büyük Yayılımının İkinci Evresi 1730-1840 (Cilt 3), (L. Boyacı, Çev.) İstanbul.

Yalçınkaya, H. (2006). Özel Askeri Sektörün Oluşumu ve Savaşların Özelleşmesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* Cilt 61 No. 3, 2006, s.255.

Yılmaz, S. (2007). 21'inci Yüzyılda Güvenlik Alanının Yeni Sivil Aktörleri: Özel Askeri Şirketler ve Kontratçı Firmalar. *Güvenlik Stratejileri Dergisi,* No 6, C.3 s. 43-70.

Yılmaz S. (2018). Kirli İşler ve Özel Askeri/İstihbarat Şirketleri. Erişim adresi: https://www. ogghaklari.com/ogg/kirli-isler-ve-ozel-askeriistihbarat-sirketleri/5233. Erişim tarihi: 15.09.2022

Yılmaz, E.A. ve Irk, O. (2015). Nikaragua Divan Kararları Işığında Kuvvet Kullanma ve Meşru Müdafaa Sorunu. CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi Cilt:13, Sayı:2, Haziran 2015.

Araştırma Makalesi / *Research Article*

6360 SAYILI KANUN SONRASI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ-MUHTARLIK İLİŞKİLERİNİN MUHTARLIK İŞLERİ DAİRE BAŞKANLIKLARI ÜZERİNDEN İNCELENMESİ: ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ[1]

Düriye TOPRAK*
Gamze AYDIN**

ÖZ

6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehirlerde köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi sonucu değişen muhtarlık- büyükşehir belediyesi ilişkilerine yardımcı olması adına yeni bir yapılanma olarak Muhtarlık İşleri Daire Başkanlıkları kurulmuştur. Bu çalışmanın amacı, Ankara Büyükşehir Belediyesi örneğinde, büyükşehirlerde özellikle köyden ve beldeden mahalleye dönüşen birimlerin sorunlarını ve taleplerini ele almak ve bu talepleri büyükşehir belediyelerine nasıl ilettiklerini büyükşehir belediyeleri bünyesinde kurulmuş olan Muhtarlık İşleri Daire Başkanlıkları üzerinden incelemektir. Bu amaca yönelik olarak, Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı'nda büyükşehir belediyesi-muhtarlık ilişkileri üzerine bir alan çalışması yapılmıştır. Çalışmada nitel veri toplama tekniklerinden "yarı yapılandırılmış" mülakat tekniği uygulanmıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı personeli ile görüşmeler yapılarak ilgili sorulara cevaplar aranmıştır. Çalışmada elde edilen bulgulara göre değerlendirmeler yapılmıştır.

Çalışma sonucunda elde edilen bulgulara göre, Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı, büyükşehir ve muhtarlıklar arası iletişim ve etkileşimi sağlayan en önemli koordinasyon birimidir. Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği'nin olumlu bir gelişme olduğu fakat tam anlamıyla yeterli olmadığı ifade edilebilir. 6360 sayılı Kanun'un ise hem olumlu ve hem olumsuz etkileri bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: 6360 Sayılı Kanun, Kırsal Mahalle, Muhtar, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı.

[1] Bu çalışma Doç. Dr. Düriye TOPRAK'ın danışmanlığında Gamze AYDIN tarafından Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında 2023 yılında tamamlanan "Büyükşehir Belediyeleri ile Muhtarlıklar Arası İlişkilerin Muhtarlık Daire Başkanlıkları Üzerinden İncelenmesi: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği" başlıklı Yüksek Lisans Tezinden üretilmiştir. *

*Doç.Dr., Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, dtoprak@mehmetakif.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8335-3386

** Manisa Valiliği, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü, Milli Emlak Memuru, gamze.aydin@csb.gov.tr, ORCID: 0000-0003-4035-341X

Makale geliş tarihi: 10.06.2023 / **Makale kabul tarihi:** 16.01.2024

INVESTIGATION OF METROPOLITAN MUNICIPALITY AND MUKHTAR RELATIONS THROUGH MUKHTAR AFFAIRS DEPARTMENTS AFTER LAW NO. 6360: THE CASE OF ANKARA METROPOLITAN MUNICIPALITY

ABSTRACT

With the Law No. 6360, Departments of Mukhtar Affairs were established in metropolitan municipalities as a new organization to assist the changing relations between mukhtars and metropolitan municipalities as a result of the abolition of the legal entities of villages and their transformation into neighborhoods. In the case of Ankara Metropolitan Municipality, the aim of this study is to examine the problems and demands of the units that have been transformed from villages and towns into neighborhoods in metropolitan municipalities and how they convey these demands to metropolitan municipalities through the Departments of Mukhtar Affairs established within metropolitan municipalities. For this purpose, a field study on the relations between metropolitan municipalities and mukhtars was conducted at the Department of Mukhtar Affairs of Ankara Metropolitan Municipality. In the study, "semi-structured" interview technique, one of the qualitative data collection techniques, was applied. Ankara Metropolitan Municipality Directorate of Mukhtar Affairs Department personnel were interviewed and answers to the related questions were sought. Evaluations were made according to the findings obtained in the study.

According to the findings of the study, Ankara Metropolitan Municipality Mukhtar Affairs Department is the most important coordination unit that ensures communication and interaction between the metropolis and mukhtars. It can be stated that the Regulation on Rural Neighborhoods and Rural Built-up Areas is a positive development, but it is not fully sufficient. Law No. 6360 has both positive and negative impacts.

Keywords: *Law No. 6360, Rural Neighborhood, Mukhtar, Ankara Metropolitan Municipality, Department of Mukhtar Affairs.*

GİRİŞ

Türkiye'de özellikle 1950'lerden sonra artan nüfus ve kentleşme sonucu bazı şehir merkezleri hızla gelişmeye ve büyümeye başlamıştır. "Anakent" veya "Büyükşehir" olarak kavramsallaştırılan bu kentlere özgü bir yönetim biçimi oluşturulabilmesi adına ilk anayasal gelişme 1984 yılında gerçekleşmiştir. 1984 tarihinde kabul edilen 3030 sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" ile başlayan büyükşehir yönetimi süreci en son değişikliğini 2012 tarihli 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile yaşamıştır. 6360 sayılı Kanun ile 14 il büyükşehire dönüştürülerek büyükşehirlerde bulunan tüm köy ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle statüsüne kavuşturulmuştur. Büyükşehir belediyelerindeki il özel idarelerinin de tüzel kişiliklerini kaldıran bu Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarına çekilerek büyükşehirlerin hizmet alanları oldukça genişletilmiştir. Köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi sonucu bu bölgelerde yaşayan vatandaşlar Köy Kanunu'nun sağlamış olduğu ayrıcalıkları kaybetmişlerdir. Çokça eleştirilen bu gelişmeyi telafi edebilmek adına 2021 yılında "Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği" kabul edilmiş ve eski köylere kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan statüsü verilerek eskiden sahip oldukları ayrıcalıkların bazılarını geri elde edebilmeleri sağlanmıştır.

Çalışmanın amacı; büyükşehirlerde özellikle köyden ve beldeden mahalleye dönüşen birimlerin sorunlarını ve taleplerini araştırmak, birimlerin bu taleplerini büyükşehir belediyelerine nasıl ilettiklerini büyükşehir belediyelerinin bünyesinde kurulmuş olan Muhtarlık İşleri Daire Başkanlıkları üzerinden incelemektir. Bu amaca ulaşmak için çalışmada Ankara Büyükşehir Belediyesi örnek belediye olarak seçilmiştir. Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı personeli ile görüşmeler yapılarak gerekli bilgiler elde edilmeye çalışılmıştır. Çalışmada nitel veri toplama tekniklerinden "yarı yapılandırılmış" mülakat tekniği uygulanmıştır. Çalışmada 6360 sayılı Kanun'a personelin genel olarak bakış açısının nasıl olduğu, Kanun'la birlikte

genişleyen hizmet alanına etkin ve verimli hizmetlerin sunulup sunulmadığı, kapatılan il özel idaresinin kırsal kalkınmayı ne yönde etkilediği, Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği'nin yeterli olup olmadığı, Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı'nda işlerin nasıl yürüdüğü, teknik, idari ve mali kaynak yeterliliği gibi sorulara cevaplar aranmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde büyükşehir kavramı ve Türkiye'de büyükşehir yönetim sistemi ele alınarak, 6360 Sayılı Kanun'la büyükşehir belediye sisteminde ve büyükşehirlere bağlı köy ve beldelerde meydana gelen değişimler incelenmiştir. Sonrasında ise 6360 Sayılı Kanun'a yönelik olumlu ve olumsuz görüşlere değinilerek, 6360 sayılı Kanun'un Ankara iline etkileri ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı'nda yapılan büyükşehir belediyesi-muhtarlık ilişkileri alan çalışmasına yer verilmiştir. Alan çalışması kapsamında, araştırmanın amacı, yöntemi, evreni ve çalışma grubu açıklanmış ve araştırmanın bulguları ele alınarak değerlendirilmiştir. Sonuç kısmında ise genel bir değerlendirme yapılarak önerilerde bulunulmuştur.

1. BÜYÜKŞEHİR KAVRAMI VE TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİM SİSTEMİ

Dilimizde büyükşehir ve anakent olarak ifade edilen kavramın İngilizce karşılığı metropoldür. Türkiye'de hukuksal açıdan genel olarak büyükşehir kavramı kullanılmaktadır. Büyükşehir kavramının iktisadi, sosyal, idari ve siyasi gibi farklı birçok boyutu bulunmaktadır. Ülkemizde 3030 sayılı Kanun'un uygulanmasına yönelik yönetmeliğe göre "belediye sınırları içinde merkez ilçe dahil olmak üzere birden fazla ilçe bulunan şehirler büyükşehir" olarak tanımlanmaktadır. Büyükşehir adı altında oluşturulan bu yerel yönetim birimlerinin kurulmasındaki temel amaç, büyümekte olan kentsel problemlerin daha etkili çözümüne olanak sağlamaktır. Ülkelerin toplum yapılarına, beklentilerine ve sahip oldukları olanaklara göre gelişim süreci gösteren bu birimler, diğer klasik kent yapılanmasından farklı olarak kendine özgü nitelikler taşımaktadır.

1984 senesinden önce Türkiye'de tek bir belediye yönetim modeli mevcut olup, nüfusu iki bin olan beldeler ile milyonları aşkın kentler aynı yönetim yapısına ve aynı mevzuata tabi olmuştur. Bu yapı beraberinde fazlaca sorunu ortaya çıkartmış ve büyük kentlerde birden fazla belediyenin varlığı hizmet e birliği engellemiştir. 1980 yılında oluşturulan Milli Güvenlik Konseyi'nde alınan 34 sayılı karar ile büyükşehirlerin çevrelerinde kurulu belediyelerin merkez belediyelere bağlanması hususu öngörülmüştür. 1982 yılına gelindiğinde yeni anayasa ile büyükşehirler gerekli görüldüğü takdirde özel yönetim biçimleri ile yönetilebilir şeklinde bir hükme bağlanmıştır. Daha sonra bu doğrultuda 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir'de büyükşehir belediye yönetimi oluşturulmuştur. Büyükşehirlerin zamanla sayıları artarak önce 16'ya, sonra 30'a yükselmiştir. Yeni sistemde merkezde bir büyükşehir ve buna bağlı olarak büyükşehirin sınırları içerisinde kalan ilçelerde büyükşehire bağlı ilçe belediyeleri oluşturulmuştur (Erdem, 2011: 10; Eryılmaz, 2016: 203).

Türkiye'de 1960'lı yıllara gelindiğinde büyükşehirlerin sorunları fark edilmeye ve tartışılmaya başlanmıştır. Büyükşehir belediye sisteminin uygulanmaya başlaması ise 1984 yılında gerçekleşmiştir. 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile üç şehir (İstanbul, Ankara, İzmir) büyükşehir statüsüne getirilmiştir. Böylece bu üç il merkezinde, ilk defa, birden fazla ilçe belediyesi kurulmuştur. Önceki sistemde il merkezinde birden fazla ilçe bulunsa dahi tek bir belediye bulunmaktaydı ve farklı ilçelerde şube müdürlükleri şeklinde örgütlenilmişti. Dolayısıyla, 1984'te getirilen bu yeni model ile il belediyesi büyükşehire, şube müdürlükleri ise ilçe belediyesine dönüştürülmüş oldu (Arıkboğa, 2013: 57). 2004 yılına gelindiğinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmiş ve böylece 1984 yılından beri uygulanan büyükşehir belediye yapısında önemli değişiklikler meydana gelmiştir.

1.1. 6360 Sayılı Kanun'la Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler

1984 yılından itibaren uygulanmakta olan il merkezinde büyükşehir uygulaması, 6360 sayılı Kanun'un ilanı ile il bütününde büyükşehir yapılanmasına dönüştürülmüştür. İstanbul ve Kocaeli ile diğer büyükşehir belediyeleri arasındaki ikili yapı ortadan kaldırılarak, tek bir büyükşehir belediye sistemi oluşturulmuş ve tüm

büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırına çekilmiştir. Böylece ülke nüfusunun %76'sı, yüzölçümün ise %50'si büyükşehir sınırlarına dahil olmuştur (Güngör, 2012: 24).

6360 sayılı Kanun'un ilk maddesinde on üç il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürüldüğü yer almaktadır. 2013 tarihinde çıkarılan 6447 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile Ordu il belediyesi de büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş ve böylece büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiştir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi "sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içinde yer alan ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip, kanunla belirtilen sorumluluk ve görevleri yerine getiren, karar organları seçmenler tarafından belirlenen kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır. Kanun ile büyükşehirlerde yönetsel, iktisadi ve siyasal alanlarda birçok yapısal değişim meydana gelmiştir. Büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıyla çakıştırılmıştır. Büyükşehir ilçe belediyelerinde yer alan köylerin ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Beldeler mahalleleriyle ilçe belediyesine katılmıştır. Mahalle kurulabilmesi için nüfus şartı 500 olarak belirlenmiştir. Büyükşehir olmayan illerde nüfusu 2.000'in altındaki belde belediyeleri kapatılmıştır. Büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Tüm büyükşehirlerdeki mahalli idare birlikleri ile bucak birimleri kaldırılmıştır. Bazı yerleşim yerlerinin adları değiştirilmiştir. Büyükşehir belediyesine sahip illerde bazı idari bağlılık değişiklikleri yapılmıştır. Büyükşehir olmayan illerde ise encümenin yapısı değiştirilmiştir (İzci ve Turan, 2013: 125-126; Zengin, 2014: 102-103; Arıkboğa, 2018: 16; Arslaner ve Yavan, 2016: 285).

6360 sayılı Kanun ile 27 yeni ilçe kurulması öngörülmüştür. Yeni kurulan ilçeler idari bağlılıkta değişikliklere neden olmuştur. En çok ilçe kurulan il 4 ilçeyle Hatay olurken Tekirdağ ve Şanlıurfa'da 3'er ilçe kurulmuştur. Denizli'de bulunan Akköy ilçesinin ismi Pamukkale olarak değiştirilerek ilçeye yeni mahallelerin bağlanmasına karar verilmiştir. Tüm bu değişiklikler ile büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki

mesafe problemi gündeme gelmiş, görev ve yetki paylaşımı konusu ile hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasının önündeki engeller tartışılmaya başlanmıştır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 7).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri sona erdirilmiştir. Bu bağlamda incelendiğinde il bazında iki yapılı bir sistem oluşmaktadır. Bu iki yapı il özel idareli iller ve il özel idaresiz iller şeklinde adlandırılabilmektedir. Kapatılan il özel idarelerinin taşınır ve taşınmaz malları, kaynakları ve personeli valilik tarafından oluşturulan komisyonlarca ilgili bakanlık, büyükşehir ve ilçe belediyeleri, hazine, valilik ve diğer ilgili kuruluşlar arasında bölüştürülmüştür. Kapatılan il özel idarelerinin yerine valiliklerin bünyesinde yer alan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) adında yeni bir teşkilat yapılandırılmıştır. İlçelerde ise bu birimin idaresi ile kaymakamlıklar ilgilenecektir (Adıgüzel ve Tek: 2014: 80).

1.2. Büyükşehirlere Bağlı Köy ve Beldelerde Meydana Gelen Değişimler

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir sınırları içerisindeki köy ve beldelerin tüzel kişiliği kaldırılmış, mahalle statüsüne dönüştürülerek en yakın ilçeye bağlanmış ve böylece büyükşehir belediye yapısına dahil olmuşlardır. Tüzel kişiliklerine son verilerek mahalleye dönüştürülen belde ve köylerde değişen yapıyla birlikte talep ve şikâyetlerde artış yaşandığı görülmektedir. Bu bölgelerde oluşan taleplerin muhtarlar tarafından takip edilerek ilgili birimlere bildirilmesi oldukça önemlidir. Bu bağlamda öne çıkan gelişme, büyükşehir belediyelerinde Muhtarlık İşleri Şube Müdürlüğü veya Muhtarlık İşleri Daire Başkanlıkları, muhtarlar ile büyükşehir arasındaki koordinasyonu sağlayan birimler olmuştur (Oktay, 2016: 117).

6360 sayılı Kanun ile köy ve beldelere yönelik alınan kararlar aşağıdaki gibi belirtilebilir (Çelikyay, 2014: 16):

- Orman köyleri ve buralarda yaşayan köylülerin sahip oldukları hak ve imtiyazlara dokunulmayacaktır,
- Tüzel kişiliği kaldırılan köy ve belediyelerde bulunan mera, yayla ve kışlak gibi yerler köylüler tarafından kullanılmaya devam edecektir,
- Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerden 5 yıl süre ile vergi, harç ve katılım payları alınmayacaktır,

- 5 yıl süreyle içme ve kullanma suyundan alınacak ücret en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecektir,
- Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalle statüsüne dönüştürülen köylerin altyapı hizmetleri için sorumlu belediye ve idarenin yatırım bütçesinden 10 yıl için %10 pay ayırma zorunluluğu getirilecektir, (böylece bu birimlerin yeterli ve etkin hizmet alabilmeleri sağlanmaya çalışılmıştır)
- Mahalleye dönüştürülen köylere yapılacak mimari proje konusunda ilçe belediyesinin talebi olduğu takdirde büyükşehir belediyesi destek verecektir.

Yukarıda görüldüğü üzere, 6360 sayılı Kanun'un geçici 1 inci maddesi uyarınca köy ve belde belediyesi iken mahalleye dönüştürülen yerleşim yerlerinde yaşayanlara mahalli müşterek hizmetler özelinde 5 yıl gibi geçici bir süreyle birtakım muafiyet ve indirimler tanınmıştır. Sonrasında söz konusu muafiyet ve indirim süresi, kanun koyucu tarafından 6360 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerle 2025 yılı sonuna kadar uzatılmıştır. 2020 tarihli bir düzenleme ile de 5216 sayılı Kanun'a Ek Madde 3 eklenerek büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer almakla birlikte daha önce köy veya belde belediyesi olup mahalleye dönüştürülen yerlerin belirli şartları taşıması halinde "kırsal mahalle" ve "kırsal yerleşik alan" olarak belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır. Bahsi geçen düzenleme ile bu yerlerde 6360 sayılı Kanun'un tanıdığı istisna ve muafiyetlerin süresiz hale getirildiği, söz konusu kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların meclis kararı ile zaman içerisinde statüsünün değiştirilebileceği hükme bağlanmıştır (Alıcı ve Yaman, 2023: 31-32).

1.3. 6360 Sayılı Kanun'a Yönelik Olumlu ve Olumsuz Görüşler

6360 sayılı Kanun'la Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde önemli köklü değişiklikler yaşanmıştır. Kanun'la büyükşehir belediyeleri etkili hizmet anlayışına odaklanmış güçlü yönetim birimleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Bingöl ve Yıldırım, 2017:131). Bu değişikliklere karşı olumlu veya olumsuz birçok eleştiri getirilmiştir. Kanun çok uzun süre gündemde yer almış ve doğruluğu tartışılmıştır. Kanun'la ortaya çıkan en önemli değişikliklerden biri büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına çekilmesidir. 6360 sayılı Kanun öncesinde İstanbul ve Kocaeli için uygulanmakta olan bu sistemin hizmet sunulan alanlarda bütünlük sağladığı, etkinliği ve verimliliği artırdığı

tespiti kabul edilmiştir. Bu sebeple bu modelin diğer büyükşehirlerde de uygulanmasının olumlu sonuçlar doğuracağı öngörülmüştür (Bingöl vd., 2013: 19).

Olumlu görüşler ile genel olarak, 6360 sayılı Kanun sonrası il genelinde tek elden hizmet yürütülmesinin sonucu yerel yönetimlerdeki etkinlik ve verimliliğin arttığı düşüncesi savunulmuştur. Buna karşılık 6360 sayılı Kanun'a yönelik birçok olumsuz eleştirinin bulunduğu da görülmektedir. 6360 sayılı Kanun'a yönelik olumsuz eleştirilerin en yoğun olduğu nokta ise anayasaya aykırı olduğu düşüncesidir. Anayasa'da mahalli idare birimleri üçe ayrılmış olup bunlar il özel idaresi, belediye ve köy olarak adlandırılmıştır. Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinde yer alan il özel idaresi, belde ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması anayasaya aykırıdır. Eleştirilere göre, böyle bir düzenleme yapılmak isteniyorsa bu Kanun yoluyla değil ancak anayasa değişikliği ile mümkün olabilir (Gözler, 2013: 38-39).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına çekilmesi sonucu ortaya çıkan olumlu ve olumsuz görüşleri genel olarak aşağıdaki "Tablo 1." özetlemek mümkündür:

Tablo 1. 6360 Sayılı Kanun'a Yönelik Olumlu ve Olumsuz Görüşler

Olumlu Görüşler	Olumsuz Görüşler
Kaynakların daha verimli kullanılması ve birim başına düşen maliyetin azalması	Anayasaya aykırı olduğu iddiası
Farklı alanlar için farklı komisyonlar oluşturulması ve seçilmiş temsilcilerin belediye karar organlarındaki çeşitliliğinin artması	Büyükşehire dönüştürülen illerin genel olarak büyük yerleşim merkezi tanımıyla uyuşmaması
Ölçek büyümesi ile hem niceliksel hem de niteliksel olarak daha gelişmiş personel potansiyelinin artması	Köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile güçlü bir yapının yok edilerek zayıf bir yapı oluşturulması
Daha ileri teknolojinin il genelinde kullanılabilmesi	Köylülere yeni mali yükümlülükler getirilmesi ve kırsal yoksulluğun artması
İmar planlarının kentin bütününü kapsaması	Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında oluşabilecek yetki çatışmaları

Hizmet sunumunda ortaya çıkan belediyeler arası koordinasyon probleminin ortadan kalkması ve muhatap bulma problemlerinin aşılması	Hizmet veren birimler ile hizmet talep eden birimler arasındaki uzak mesafelerin hizmet sunumunda maliyetleri arttırması
Hizmetlerin tek merkezden sunulmasıyla il bütününde daha adaletli bir paylaşım olması	Tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyeleri ve köylerin yerel demokrasi ve siyasal katılım bakımından daha elverişli olması
Tüm araç ve gereçlerin nicelik ve nitelik bakımından geliştirilerek daha verimli hale getirilmesi ve bu sayede çıkan atık miktarının azaltılması	Tarım ve hayvancılık alanlarında belediyelerin tecrübesiz kalması, köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması sonucu köylere ait çayır, mera ve otlak gibi alanların satılması veya kiralanmasıyla hayvancılık faaliyetlerinin olumsuz etkilenmesi
Birkaç belediyeyi kapsayan büyük ölçekli projelerin hayata geçirilebilmesi	Kırsal ve kentsel alanlarda yaşayan insanların yaşam koşulları ve ihtiyaçları arasında büyük farklılıkların bulunmasından dolayı, farklı iki kulvarda yer alan bu yerleşim alanlarının aynı statüde yer almasının ortaya çıkaracağı problemler
Yerel yönetimlerde sadeleşmiş bir yapının ortaya çıkması	Büyükşehir belediyelerinin hantal bir yapıya dönüşeceği ve hizmet sunumunda "vatandaşa hizmette yakınlık" ilkesinin yeterince uygulanamayacak olması
Sunulan hizmetlerin daha etkin, verimli, kaliteli ve ekonomik hale gelmesi	Büyükşehir belediyelerinde yerel hizmetler açısından merkezileşmenin gerçekleşeceği ve kamu kaynaklarının dengeli kullanılamayacağı
Vatandaş memnuniyetinin artması	Belde ve köylerin mahalleye dönüştürülmesi dolayısıyla ilçe belediyelerine ilave yükler yüklenmesi ve mali kaynakla desteklenmemeleri sonucu ortaya çıkabilecek sorunların bulunması

Kaynak: Bingöl vd., 2013: 19; Dölkeleş, 2019: 97; Can, 2013: 268; Gözler, 2013: 38-39; Özer, 2013: 117; Dik, 2014: 92-94; Adıgüzel, 2012:173; Lamba, 2017:82; Bahadır, 2017:113; Oktay, 2016: 71-131; Bayar ve Karabacak, 2020: 104; Kızılboğa ve Alıcı, 2013 :377-379 'dan yararlanarak tarafımızca oluşturulmuştur.

1.4. 6360 sayılı Kanun'un Ankara İline Etkileri

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Kanun'a göre Ankara valilik binası merkez olmak üzere 50 km'lik yarıçap içerisinde kalan Akyurt, Çubuk, Elmadağ, Kahramankazan'ın tamamı ve Ayaş, Bala, Kalecik ilçe merkezleri dahil büyük bölümü ile Güdül, Kızılcahamam, Haymana, Polatlı ilçelerinin bir bölümü Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin sınırlarını oluşturmaktaydı. Bahsedilen 50 km'lik yarıçap içerisinde yer alan tüm belde ve bucak belediyeleri ilk kademe belediyesi olarak büyükşehir belediyesine bağlanmıştır. 2008 tarihli 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un kabulü sonrası Ankara'da yer alan ve ilk kademe belediyesi olan Altınova, Sarayköy ve Sirkeli belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Pursaklar ilçesi, Pursaklar merkez olmak üzere kurulmuştur (Ceyhan ve Tekkanat, 2018: 30).

6360 sayılı Kanun sonrası diğer büyükşehirlerde olduğu gibi Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin sınırı da il mülki sınırına, ilçe belediyelerinin sınırları ise ilçe mülki sınırına çekilmiştir. Ankara il mülki sınırları içerisinde kalan tüm köy ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Beypazarı, Çamlıdere, Evren, Haymana, Güdül, Kızılcahamam, Nallıhan, Şereflikoçhisar ve Polatlı ilçeleri ilgili Kanun sonrası Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırlarına dahil edilmiş ve böylece mevcut ilçe sayısı 16'dan 25'e yükselmiştir. 6360 sayılı Kanun sonrası orman köyleri dahil 672 adet köy mahalleye dönüştürülerek mahalle sayısı 1433'e yükseltilmiştir. Aynı zamanda Ayaş ilçesinde 1, Bala ilçesinde 1, Beypazarı ilçesinde 3, Güdül ilçesinde 3, Haymana ilçesinde 5, Kızılcahamam ilçesinde 1, Nallıhan ilçesinde 2, Şereflikoçhisar ilçesinde 4 olmak üzere toplamda 20 belde belediyesinin tüzel kişiliklerine son verilerek mahalleye dönüştürülmüştür (Karakoç, 2022: 45-46).

2. MUHTARLIK İŞLERİ DAİRESİ BAŞKANLIKLARI BAĞLAMINDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ-MUHTARLIK İLİŞKİLERİ ALAN ARAŞTIRMASI: ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Çalışmanın bu bölümünde 6360 sayılı Kanun sonrası önem kazanan Büyükşehir Belediyesi-Muhtarlık arası ilişkiler Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı üzerinden incelenmiştir. İlk olarak aştırmanın amacı, yöntemi,

evreni ve çalışma grubu ele alınmış, sonrasında araştırmanın bulgularına ve bulguların değerlendirilmesine yer verilmiştir.

2.1. Araştırmanın Amacı, Yöntemi, Evreni ve Çalışma Grubu

Çalışmanın amacı, büyükşehirlerde özellikle köyden ve beldeden mahalleye dönüşen birimlerin sorunlarını ve taleplerini araştırmak ve birimlerin bu taleplerini büyükşehir belediyelerine nasıl ilettiklerini büyükşehir belediyelerinin bünyesinde kurulmuş olan Muhtarlık İşleri Daire Başkanlıkları üzerinden incelemektir. Bu amaca ulaşmak için çalışmada Ankara Büyükşehir Belediyesi örnek belediye olarak seçilmiştir. Ayrıca bu çalışma, Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı personelinin; 6360 sayılı Kanun'a, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin bu süreçteki performansına, hizmet sunma ve bütçe yeterliliklerine, kabul edilen Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği'ne, Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı'nın işleyiş şekli, personeli ve bütçesine yönelik bakış açılarını tespit etme ve değerlendirme amacını taşımaktadır. Bu doğrultuda Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı personeli ile görüşmeler yapılarak gerekli bilgiler elde edilmeye çalışılmıştır.

Çalışmada nitel veri toplama tekniklerinden "yarı yapılandırılmış" mülakat tekniği uygulanmıştır. Yarı yapılandırılmış mülakat yönteminde sorular[2] her katılımcıya sıralı ve düzenli bir şekilde sorulur fakat görüşmenin ilerleyişine bağlı olarak farklı soruların eklenmesi ve katılımcıların sorulara derinlemesine cevap vermesi de mümkündür (Berg ve Lune, 2015: 136).Bu bağlamda Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı personeline mülakat formu hazırlanmıştır. Mülakatın ilerleyişine göre farklı sorularda sorularak daha fazla bilgi elde edilmiştir. Mülakata katılanların izni dahilinde mülakat uygulanırken ses kaydı alınmıştır. Ses kaydına alınmak istemeyenler için bilgisayar ortamında not tutulmuştur. Tüm görüşmeler tamamlandıktan sonra ses kayıtları yazılı hale getirilerek betimsel analiz yöntemi ile değerlendirilmiştir.

Mülakat çalışmasının evrenini Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı oluşturmaktadır. 29 personelden oluşan birim Muhtarlıklar Şube

[2] Mülakat soruları daha önce bu alanda yapılmış olan çalışmalar incelenerek hazırlanmıştır. Bkz. (Çöpoğlu (Ed.), 2017; Ateş ve Bıyıkoğlu (Ed.), 2017; Ateş (Ed.), 2017; Biricikoğlu ve Yalnızoğlu, 2018:255-284).

Müdürlüğü, Sivil Toplum Kuruluşları Şube Müdürlüğü ve Arge ve İdari İşler Şube Müdürlüğü olarak üç alt birime ayrılmaktadır. Çalışma grubu seçiminde mülakat uygulanacak personelin farklı unvan ve birimlerden olmasına dikkat edilmiştir. İşe yeni başlamış olanlar ve 6360 sayılı Kanun hakkında araştırmaya fayda sağlayabilecek düzeyde yeterli bilgiye sahip olmayanlar araştırmaya dahil edilmeyerek çalışma grubu sayısı 10 olarak belirlenmiştir.

Bu çalışmadaki mülakat tekniği uygulaması için Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Etik Kurulu'ndan 07/12/2022 tarihli ve 2022/12 nolu toplantısında GO 2022/968 sıra sayılı kararı ile izin alınmıştır.

2.2. Araştırmanın Bulguları ve Bulguların Değerlendirilmesi

Çalışmanın bu bölümünde mülakat sorularına yer verilmiş ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı personeli ile yapılan yüz yüze görüşmelerden elde edilen bilgiler analiz edilerek değerlendirilmiştir. Araştırmanın bulgularına ve bulguların değerlendirilmesine aşağıda yer verilmiştir:

- Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı personeline *"6360 sayılı Kanun'u genel olarak nasıl değerlendiriyorsunuz? Size göre olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?"* soruları yöneltilerek Kanun'a yönelik bakış açıları değerlendirilmek istenmiştir. Katılımcıların verdiği cevaplara bakıldığında 6360 sayılı Kanun'un bazı taraflarını olumlu bazı taraflarını olumsuz karşıladıkları görülmektedir. Ortak bir fikir olarak Kanun'un Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet alanını genişletmesinden dolayı iş yükünü fazlaca artırdığı ve bu durumun yapılacak işlerde gecikmeye neden olduğuna değinilmektedir. Her birimin tek bir merkezden hizmet alması ise sunulan hizmetlerde daha adaletli bir dağılıma sebep olmaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin iş yükü fazla ve gecikmeli olsa da kırsal alanda yaşayan vatandaşın aldığı hizmet daha adaletli ve etkin bir şekilde sunulmaktadır.
- 2021 yılında çıkarılan "Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği'ne" göre kırsal mahalle statüsüne dönüştürülen köy ve beldelere sunulan hizmetin yeterliliğini ölçmek adına Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı personeline *"Büyükşehir belediyesi, kırsal*

mahallelerden gelen hizmet taleplerini yeterli ölçüde karşılayabiliyor mu? Bu hususta ortaya çıkan sorunlar var mı?" soruları yöneltilmiştir. Katılımcıların verdiği cevaplar değerlendirildiğinde, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin genel anlamda tüm imkânlarını kullanarak tüm taleplere cevap vermeye çalıştığı buna rağmen bazı aksaklıkların yaşandığı ve bazı noktalarda yetersiz kaldığı görülmektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından sunulan hizmetlerde yaşanılan aksaklıkların temel sebebi ise hizmet sunulan alanın geniş olması, mahalle sayısının çok olması ve sahip olduğu bütçenin yetersiz olmasıdır.

- Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde bulunan tüm mahalle, kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alan birimleri büyükşehirlere yönelik taleplerini büyükşehir bünyesinde kurulmuş olan Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı'na iletmektedir. Kırsal mahalle ve merkez mahallelerden Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı'na gelen talepler arasındaki farkı inceleyebilmek ve kırsal mahallelerden gelen talepleri değerlendirebilmek adına Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı personeline *"Kırsal mahalle muhtarları tarafından biriminize en çok hangi konularda talep iletilmektedir? Mahalle muhtarlarından gelen taleplerle karşılaştırıldığında önemli farklar nelerdir?"* soruları yöneltilmiştir. Katılımcıların verdiği cevaplar değerlendirildiğinde kırsal mahallelerden gelen talepler genel olarak asfalt, yol, kanalizasyon, tarımsal ve hayvansal destek, sulama, alt yapı desteği, köy konağı ve mezarlıkların çevre düzeninin yapılması şeklinde sıralanmaktadır. Merkez mahallelerden ise genel olarak daha kolay karşılanabilecek bank, çocuk parkı, kasis, kamelya gibi talepler iletilmektedir. Kırsal mahallelerden gelen taleplerin karşılanması daha zahmetli ve yorucu olurken, merkez mahallelerden gelen talepler daha kolay karşılanabilmektedir.
- 6360 sayılı Kanun sonrası kırsal alanlardaki kalkınmayı değerlendirebilmek adına Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı personeline *"Büyük ölçüde kırsal alana hizmet veren Ankara İl Özel İdaresi'nin tüzel kişiliğine son verilmesinin kırsal mahallelerdeki kalkınmayı ne yönde*

etkilediğini düşünüyorsunuz? Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin bu süreçteki performansını nasıl değerlendiriyorsunuz?" soruları yöneltilmiştir. Katılımcıların yarısı büyükşehirin kırsal alanlara hizmet vermeye başlamasının kırsal kalkınmayı olumsuz etkilediğini düşünürken diğer yarısı olumlu etkilediğini düşünmektedir. Ankara İl Özel İdaresi uzun süredir var olan bir yapı olması sebebi ile daha koordine olmuş bir halde daha hızlı hizmet sunmuştur. Fakat çiftçiye yapılan destekler açısından değerlendirildiğinde, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin bu amaçla gerçekleştirdiği tarımsal ve hayvansal destekler, kooperatiflerle yapılan iş birlikleri sonucu çiftçiden alınarak satışı sağlanan ürünler, kırsal kalkınma hususunda daha başarılı adımlar attığını göstermektedir.

- 6360 sayılı Kanun sonrası gelişen büyükşehir belediyesi ile muhtarlık ilişkilerini ve muhtarlardan gelen taleplerin koordinasyonunu sağlamak amacıyla kurulan Muhtarlık İşleri Daire Başkanlıklarının henüz yeni bir yapılanma olması sebebi ile sahip oldukları olanakların etkin hizmet sunumunda yeterli olup olmadığını saptamak amacıyla Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı personeline *"İl genelinde etkin ve verimli hizmet sunumunun gerçekleşmesi adına gerekli teknik ve idari yapıya, yeterli sayıda personele sahip olduğunuzu düşünüyor musunuz? Düşünmüyorsanız bu konudaki görüş ve önerileriniz nelerdir?"* soruları yöneltilmiştir. Katılımcıların cevapları değerlendirildiğinde Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı'nın genel görüş olarak yeterli teknik ve idari yapıya ve yeterli sayıda personele sahip olduğu söylenebilmektedir. İki katılımcı yeterli olmadığı konusunda görüş bildirmiştir. Bu iki katılımcıya göre, hizmet sunulan alanın geniş olmasından dolayı yapının daha da güçlendirilmesi ve personel sayısının artırılması gerektiği ifade edilmektedir.
- 6360 sayılı Kanun sonrası ortaya çıkan mali değişimler ve bu değişikliklerin genişleyen hizmet alanına yeterliliğini ölçmek adına Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı personeline *"6360 sayılı Kanun*

sonrası genişleyen hizmet alanı için Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mali kaynaklarının yeterli olduğunu düşünüyor musunuz? Düşünmüyorsanız bu hususstaki fikirleriniz nelerdir?" soruları sorulmuştur. İki katılımcı dışında tüm katılımcılar Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin yeterli mali kaynağa sahip olmadığı yönünde görüş bildirmiştir. 6360 sayılı Kanun sonrası tüm il sınırından sorumlu olan Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin bu sorumluluklarını yerine getirebilmek adına daha fazla bir bütçeye ihtiyaç duyduğu ifade edilmektedir. Özellikle yüzölçümü açısından geniş bir yer kaplayan Ankara ili için uzak bölgelere giden hizmetler ekstra harcamaya sebep olmaktadır. Tüm bu hizmetlerin etkin, verimli ve hızlı gerçekleşebilmesi için bütçe tutarının artırılmasının gerekliliği ifade edilmektedir.

- Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı hakkında daha fazla bilgi sahibi olabilmek ve sistemlerini öğrenebilmek adına personele *"Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığınıza gelen bir talep veya şikâyeti çözüme ulaştırmak için nasıl bir yol izliyorsunuz? Gelen talep veya şikâyetler sırasıyla hangi incelemelerden geçerek hangi birimlere aktarılmaktadır?"* soruları yöneltilmiştir. Katılımcıların verdiği cevaplar genel olarak değerlendirildiğinde Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı'nın bir koordinasyon birimi olduğu görülmektedir. Büyükşehire bağlı tüm muhtarlıklar taleplerini bir dilekçe halinde veya daire başkanlığının kendi üretmiş olduğu "Muhtar Ankara" mobil uygulaması üzerinden daire başkanlığına iletebilmektedir. Başkanlığa ulaşan bu talep öncelikle daire başkanı, müdürler ve şeflerin süzgecinden geçmekte daha sonra ilgili personele aktarılmaktadır. Her personelin sorumlu olduğu iki ilçe vardır. İlgili personel kendisine verilen çizelgeden hangi talebin hangi birime aktarılacağına bakarak yine talebi ilgili birime aktarmaktadır. Birimden gelen olumlu veya olumsuz dönüşler gerekçesiyle birlikte muhtara iletilir. Muhtar cep telefonuna yüklü olan uygulama sayesinde büyükşehir belediye binasına gitmek yerine bulunduğu yerden talebini iletebilmekte, gelen olumlu veya olumsuz cevabı görebilmektedir.

- Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı'nın kendisine ait bir bütçesi olup olmadığı, varsa nasıl değerlendirildiği bilgilerine erişebilmek amacıyla *"Biriminize ayrılan bir bütçe var mı? Varsa bu bütçenin nasıl değerlendirildiği ve yeterliliği hakkında bilgi veriniz."* sorusu katılımcılara yöneltilmiştir. Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı personelinin bir kısmının dairenin sahip olduğu bütçeye dair bir bilgiye sahip olmamasından ötürü bu soru yalnızca dört katılımcı tarafından cevaplandırılmıştır. Katılımcıların verdiği cevaplar doğrultusunda Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı'nın sahip olduğu bir bütçenin varlığı ifade edilebilmektedir. Son bir buçuk yıldır sahip olunan bu bütçenin yeterli olduğu söylenebilmektedir. Daire başkanlığı bir koordinasyon birimi olduğu için sahip olunan bütçe yalnızca daire başkanlığı tarafından geliştirilen etkinlik ve projelerde kullanılacaktır.
- Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği ile ilgili görüş alabilmek için Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı personeline *"6360 sayılı Kanun ile köyden mahalleye dönüşen birimlerde ortaya çıkan problemleri çözmek adına Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği kabul edildi. Bu yönetmeliği sorunların çözümünde yeterli buluyor musunuz? Sizin bu konudaki görüş ve önerileriniz nelerdir?"* soruları yöneltilmiştir. Katılımcıların verdiği cevaplar değerlendirildiğinde Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği'nin olumlu bir gelişme olduğu fakat tam anlamıyla yeterli olmadığı ifade edilebilir. Genel olarak eski köylerin kırsal mahalle olarak diğer mahallelerden farklı muafiyetlere sahip olması ve haklarını geri almış olması[3] olumlu gelişmeler olsa da tüzel kişiliklerini kaybetmeleri olumsuz olarak değerlendirilmektedir.

[3] Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanlarda uygulanacak muafiyet ve indirimler şu şekilde belirtilebilir (Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği, md.9-10):

"Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde;

a) Gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihsalde kullanılan bina, arsa ve araziler emlak vergisinden,

b) 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlardan, muaftır (Md.9).

(1) Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde;

a) Ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi %50,

b) 2464 sayılı Kanun uyarınca alınması gereken vergi, harç (bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar hariç) ve harcamalara katılma payları %50, indirimli uygulanır.

(2) Bu yerlerde, içme ve kullanma suları için alınacak ücret; işyerleri için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %50'sini, konutlar için belirlenmiş olan en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir" (Md.10).

SONUÇ

Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı, 6360 sayılı Kanun sürecinde büyükşehirlerle muhtarlıklar arası koordinasyonu sağlayarak muhtarların büyükşehir belediyelerine rahatça ulaşmalarına ve taleplerini kolayca dile getirmelerine olanak sağlamıştır. Muhtarların büyükşehir belediyelerinde muhatap bulma sorununu ortadan kaldırarak işlemlerin daha hızlı ve koordine bir şekilde gerçekleşmesi açısından bu birimler oldukça önemli olmuştur. Çalışmada yer alan katılımcıların çoğunluğuna göre, Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı genel olarak yeterli personele, teknik ve idari yapıya sahiptir. Tarafımızca Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı sahada da yer alarak, yalnızca bir koordinasyon birimi olmaktan çıkarılıp, kırsal mahallelerin sorunlarına hızlı çözümler üreterek müdahale edebilen bir kurum haline getirilebilir.

Bu çalışmada yer alan araştırma bulguları genel olarak değerlendirildiğinde, katılımcıların çoğunlukla 6360 sayılı Kanun'un bazı taraflarını olumlu bazı taraflarını olumsuz karşıladıkları görülmektedir. Ortak bir fikir olarak 6360 sayılı Kanun'un Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet alanını genişletmesinden dolayı iş yükünü fazlaca artırdığı, bu durumun yapılacak işlerde gecikmeye neden olduğu ve daha fazla bir bütçeye gereksinim duyulduğu ifade edilmektedir. Ancak her birimin tek bir merkezden hizmet almasının, sunulan hizmetlerde daha etkin ve adaletli bir dağılıma yol açtığı da belirtilmektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin kırsal mahallelere hizmet verme noktasında önüne çıkan engeller, uzaklığın fazla olması, sahip olunan bütçenin yeterli olmaması ve geniş yüz ölçümü dolayısıyla fazla mahalle sayısına sahip olmasıdır. Buna rağmen Ankara Büyükşehir Belediyesi gelen tüm talepleri değerlendirerek imkanlar dahilinde hepsine cevap vermeye çalışmaktadır.

Katılımcıların verdiği cevaplar değerlendirildiğinde, genel olarak 6360 sayılı Kanun sonrası tüm il sınırından sorumlu olan Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin sorumluluklarını yerine getirebilmek adına yeterli mali kaynağa sahip olmadığı ve daha fazla bütçeye ihtiyaç duyduğu ifade edilmektedir. Tarafımızca bu hususta, büyükşehir ve ilçe belediyelerine yönelik merkezi bütçeden aktarılan payların arttırılması, gelir

paylaştırma kriterlerinin düzenlenmesi, yerel özellikli olmakla beraber merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerden belediyelere pay verilmesi ve yeni yerel vergilerin uygulanması gibi mali kaynak artırıcı yöntemlerin geliştirilmesi önem arz etmektedir.

Çalışmada 6360 sayılı Kanun'un olumlu yorumlandığı bir nokta ise Ankara'da il özel idaresi zamanında sosyal hizmetlerin sunulmadığı, sadece temel yol, su, kanalizasyon gibi hizmetlerin verildiği, kırsal alanlara büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil olduktan sonra sosyal hizmetlerin sunulmaya başlanmasıdır. Park, spor sahası ve köy konakları gibi insanların sosyal ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetlerin il özel idaresi zamanında çok nadir gerçekleştiği, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin bu anlamda çok daha başarılı hizmet sunduğu ifade edilmektedir.

Katılımcıların verdiği cevaplar değerlendirildiğinde Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği'nin olumlu bir gelişme olduğu fakat tam anlamıyla yeterli olmadığı belirtilmiştir. Genel olarak eski köylerin kırsal mahalle olarak diğer mahallelerden farklı muafiyetlere sahip olması ve haklarını geri kazanmış olmaları olumlu gelişmeler olsa da tüzel kişiliklerini kaybetmeleri olumsuz olarak değerlendirilmektedir.

Kırsal mahalleler ve merkez mahallelerin Ankara Büyükşehir Belediyesi'nden beklediği talepler birbirinden oldukça farklıdır. Kırsal mahallelerde genelde asfalt, su, kanalizasyon ve alt yapı problemleri yaşanmakta ve bu talepleri doğrultusunda Ankara Büyükşehir Belediyesi Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı'na başvurmaktadırlar. Kırsal mahallelerden özellikle Köy Konağı ile tarımsal ve hayvansal destekleme talepleri gelmektedir. Merkez mahallelerde ise kasis, çöp kovası, bank ve kamelya gibi Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından daha kolay ve rahat bir şekilde karşılanabilecek talepler gelmektedir. Kırsal mahallelerden gelen talepler Ankara Büyükşehir Belediyesi bütçesini daha olumsuz etkilemektedir. Gelen taleplere karşı kaynak eksikliği sorunu olduğu zaman ihaleye çıkılmakta, bu durum süreci çok fazla uzatmaktadır.

Katılımcıların verdiği cevaplara bakıldığında, kırsal kalkınma açısından Ankara İl Özel İdaresi uzun süredir var olan bir yapı olması sebebi ile yıllardır daha koordineli ve hızlı hizmet sunumu gerçekleştirmiş olsa da, Ankara Büyükşehir Belediyesi sunduğu

tarımsal ve hayvansal desteklerle kırsal kalkınma hususunda oldukça başarılı adımlar atmaktadır. Tarafımızca kırsal mahallelerin temel geçim kaynağı olan tarım ve hayvancılığa yönelik desteklemelerin artırılması ve Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin bu alandaki çalışmalarına devam etmesi yerinde olacaktır. Kırsal mahalle sakinlerinin 6360 sayılı Kanun'a yönelik olumlu düşüncelerini artırmalarını sağlayabilecek temel noktalardan birisi de bu desteklemelerdir.

KAYNAKÇA

3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (1984), Resmi Gazete Tarihi: 09/07/1984, Resmi Gazete Sayısı: 18453.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), Resmi Gazete Tarihi: 23/07/2004, Resmi Gazete Sayısı: 25531.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012), Resmi Gazete Tarihi: 6/12/2012, Resmi Gazete Sayısı: 28489.

Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi*, 6(13), 153-176.

Adıgüzel, Ş. ve Tek, M. (2014). 6360 sayılı Kanun ve Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 23(3), 73-102.

Alıcı, O. V. ve Yaman, A. (2023). Büyükşehir Belediyelerinde Kırsal Mahalle-Kırsal Yerleşik Alan Uygulaması ve Bir Model Önerisi. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:56, Sayı:1, 29-58.

Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. *Yerel Politikalar Dergisi*, (3), 48-96.

Arıkboğa, E. (2018). Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1), 1-33.

Arslaner, H. ve Yavan, S. (2016). 6360 sayılı Kanun'un Getirmiş Olduğu Yerel Kamusal Hizmet Farklılıkları, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(Özel Sayı), 277-290.

Ateş, H. (Ed.) (2017). *Yerel Hizmetler*. İstanbul: Der Yayınları.

Ateş, H. ve Bıyıkoğlu, M. (Ed.) (2017). *Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler*. İstanbul: Der Yayınları.

Bahadır, G. (2017). *6360 sayılı Büyükşehir Yasası'nın Muhtarlıklar Üzerine Sosyo-Ekonomik Etkileri: Vakfıkebir/Trabzon Örneği*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Avrasya Üniversitesi, Trabzon.

Bayar, R. ve Karabacak, K. (2020). Başkentin Merkezinde Köy Kalmak: Çankaya İlçesinin (Ankara) Kırsal Mahalleleri. *Ege Coğrafya Dergisi*, 29(1), 87-106.

Berg, L. B. ve Lune, H. (2015). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, (H. Aydın, Çev.) Konya: Eğitim Yayınevi.

Bingöl, Y. ve Yıldırım, K. (2017). 6360 sayılı Kanun Sonrası Büyükşehirlerde Çevre Yönetimi: Fırsatlar ve Çözülmesi Gereken Sorunlar. H. Ateş. (Ed.), *Yerel Hizmetler* (ss.99-136). İstanbul: DER Yayınları.

Bingöl, Y., Yazıcı, E. ve Büyükakın, T. (2013). *İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli: Kocaeli Deneyimi*. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları.

Biricikoğlu, H. ve Yalnızoğlu, Y. (2018). 6360 Sayılı Kanun'un Etkinlik-Verimlilik ile Hizmet e Yerellik İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi: Kocaali İlçesinde Yapılan Bir Araştırma. *Yönetim Bilimleri Dergisi*. Cilt: 16, Sayı: 32, ss.255-284.

Can, H. (2013). *Organizasyon ve Yönetim* (7. Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.

Ceyhan, S. ve Tekkanat, S.S. (2018). 6360 sayılı Kanun ve Ankara İline Etkileri. *Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi*, 3(2), 20-42.

Çelikyay, H. (2014). Değişen Kent Yönetimi ve 6360 sayılı Büyükşehir Yasası. *SETA | Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı*, (101), 1-22.

Çöpoğlu, H. (Ed.) (2017). *6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları*. İstanbul: Der Yayınları.

Dik, E. (2014). 6360 sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu. *Mülkiye Dergisi*, 38(1), 75-102.

Dölkeleş, T. (2019). *Değişen Yönetim Anlayışı, Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama: Zonguldak Belediyesi Üzerine Bir Araştırma*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Türk Hava Kurumu Üniversitesi, Ankara.

Erdem, İ. (2011). *Yerel Siyaset ve Belediyecilik*. İstanbul: İlke Yayıncılık.

Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi* (9. Baskı). İzmit-Kocaeli: Umut epe Yayınları.

Gözler, K. (2013). 6360 sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?. *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), 37-82.

Güngör, H. (2012). Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri, *İller ve Belediyeler Dergisi*, (774-775), 19-31.

İzci, F. ve Turan, M. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18(1), 117-152.

Karakoç, A. (2022). *6360 sayılı Kanunun Zabıtanın Denetim Yetkilerine Etkisi (Ankara Büyükşehir Zabıtası Örneği).* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Dönem Projesi). Karabük Üniversitesi, Karabük.

Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği (2021), Resmi Gazete Tarihi: 15/04/2021, Resmi Gazete Sayısı: 31455.

Kızılboğa, R. ve Alıcı, O.V. (2013). Türkiye'de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması. *Türk İdare Dergisi*, Sayı:476, 353-381.

Koyuncu, E. ve Köroğlu T. (09.11.2012). *Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*. TEPAV. Erişim Tarihi: 27.08.2023, ht ps://www.tepav.org.tr/tr/haberler /s/3234

Lamba, M. (2017). 6360 sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir ve İlçe Belediyesi İlişkileri: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Ateş, H. ve Bıyıkoğlu, M. (Ed.), *Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler* (ss.44-94). İstanbul: DER Yayınları.

Oktay, T. (2016). 6360 sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma. *İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 71-131.

Özer, M.A. (2013). Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 sayılı Kanunun Düşündürdükleri. *Yerel Politikalar Dergisi*, (3), 97-126.

Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 2, 93-116.

Research Article / *Araştırma Makalesi*

EXAMINING NIZAM AL-MULK'S SIYASAT-NAMA THROUGH THE PERSPECTIVE OF MANAGER ROLES

Oğuzhan AYTAR*

ABSTRACT

In today's organisational management, the weight of western-based management theories and related practices is felt strongly. In this context Henry Mintzberg established the most significant role classification in terms of the responsibilities of managers. Although it is not included much in the literature, the work entitled 'Siyasat-nama', written by Nizam al-Mulk, undertook the task of a guide for statesmen and administrator candidates of its period. In this study, it is planned to reveal the hidden aspects of the management issues in the text, by examining the Siyasat-nama using a content analysis technique, and to explain these findings in an objective and systematic way within the framework of Mintzberg's managerial roles. When the work is examined with a holistic approach, it is seen that contemporary management scientists make suggestions for all managerial roles on which they agree. In addition, it has been determined that Nizam al-Mulk relates directly the subjects he describes in the Siyasat-nama to justice, merit and organisational continuity. One of the most important findings obtained as a result of this study is the fact that the principles of providing information, producing information and acting according to information have never lost their importance.

Keywords: Nizam al-Mulk, Siyasat-nama, H. Mintzberg, Management, Manager Roles.

* Doç.Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü, oguzhanaytar@kmu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3799-0952

Makale geliş tarihi: 02.11.2023 / **Makale kabul tarihi:** 16.01.2024

NİZAMÜLMÜLK'ÜN SİYASETMANESİNİN YÖNETİCİ ROLLERİ AÇISINDAN İNCELENMESİ

ÖZ

Günümüz örgüt yönetiminde batı kökenli yönetim teorileri ve buna bağlı uygulamaların ağırlığı güçlü bir şekilde hissedilmektedir. Bu kapsamda yöneticilerin sorumlulukları açısından en önemli rol sınıflandırması Henry Mintzberg tarafından yapılmıştır. Her ne kadar literatürde çok fazla yer almasa da Nizamülmülk'ün yazdığı Siyasetnâme adlı eser, döneminin devlet adamlarına ve yönetici adaylarına yol gösterici bir rehber olma görevini üstlenmiştir. Bu çalışmada Siyasetnâme' nin içerik analizi tekniğiyle incelenerek, eser kapsamında ele alınan yönetim konularının gizli yönlerinin ortaya çıkarılması ve bu bulguların Mintzberg'in yönetsel rolleri çerçevesinde objektif ve sistematik bir şekilde açıklanması planlanmaktadır. Eser bütünsel bir yaklaşımla incelendiğinde, çağdaş yönetim bilimcilerin üzerinde görüş birliğine vardıkları tüm yönetim rollerinin karşılığının bulunduğu görülmektedir. Ayrıca Nizamülmülk'ün Siyasetnâme' de anlattığı konuları doğrudan adalet, liyakat ve örgütsel süreklilik ile ilişkilendirdiği tespit edilmiştir. Bu çalışma sonucunda elde edilen en önemli bulgulardan birisi de bilgi verme, bilgi üretme ve bilgiye göre hareket etme ilkelerinin günümüzde dahi önemini hiçbir zaman kaybetmemiş olması gerçeğidir.

Anahtar Kelimeler: *Nizamülmülk, Siyasetnâme, H. Mintzberg, Yönetim, Yönetici Rolleri.*

INTRODUCTION

Every management approach carries some traces of the cultural environment in which it is located. Culture consists of the sum of the experiences of social structures in the historical process (Çağlar, 2001). Culture is the most important element that forms the basis of management behaviour. Social culture is a phenomenon that reflects its unique collective lifestyle such as values, communication styles and decision processes that distinguish a society from others (Kayalar and Aytar 2012:52). The influence of historical associations and beliefs in social culture is the source of the fundamental difference in management behaviour. There are deep traces of some events and people in history in the social culture memory. These traces direct the collective behaviour of a society and its perspective on events. For example, events such as the Battle of Manzikert in 1071, the Magna Carta signed in 1215, the French Revolution that started in 1789 and the collapse of the Soviet Union in 1991 are brought to the agenda from time to time, and their heroes and social identities are shown as the main subjects and responsibilities of today's developments (Acemoglu, Cantoni, Johnson and Robinson, 2011; Metzger, 2010; Schloemer, 2021; Zubok, 2021). Therefore, important events and personalities in history have the potential to provide resources that can be used in future strategies by adding depth to the social culture and civilisation they belong to.,

The influence of western-based management theories and related practices is felt clearly in today's organisational management (Richard, Ndiaye and Lubatkin, 1994; Laurent, 1983). The culture of Türk society, which has a deep-rooted past, is fed from very different sources than western societies (Armağan, 2016; Çay, 1986). Therefore, this fact increases the distance between theory and practice. The work entitled Siyasat-nama, written by Nizam al-Mulk, served as a guide for statesmen and administrator candidates of its period (Ergün, 2023; Kömürcüoğlu and Kömürcüoğlu, 2009). This resource has the potential to offer different openings for today's managers. It is thought that managerial recommendations that are compatible with

the values and belief systems included in the cultural understanding of managers will provide much more benefit than the current and populist western-based recommendations. The aim of this study is to examine the subjects in the Siyasat-nama, written by the Seljuk Vizier Nizam al-Mulk, from the point of view of today's management understanding (theory, principle, practice) and managerial duties, and to reveal inferences that can guide today's managers.

It is planned to use qualitative research methods within the scope of the study. It is aimed to reveal the hidden aspects of the management issue in the text by examining the Siyasat-nama using a content analysis technique, and to explain these findings in relation to today's management principles and practices by processing them in an objective and systematic way. Due to the fact that Siyasat-nama appeals to administrators, it was determined which administrator role was given more weight in Nizam al-Mulk's policy by making a classification about the compatibility of the content with modern management approaches and the roles of administrators.

1. NIZAM AL-MULK'S LIFE and MANAGEMENTAPPROACH

In Türk culture, the concepts of military service, state and administration are considered as interrelated and related themes (Koçak and Demir, 2019). The Seljuk era had an important role in the development of the Türk-İslam civilisation with the actions of the great sultans, statesmen and scholars that were inherited from Türk history. One of these personalities was Nizam al-Mulk, who played an active role in the state administration for more than a quarter of a century and served as vizier to world leaders of the period such as Alp Arslan and Melikşah (Göksu, 2018).

The real name of Nizam al-Mulk, who was born in the city of Tus in Iran in the first quarter of the eleventh century, was Ebu Ali Kıvamuddin Hasan bin Ali bin İshak et-Tusi (Kafesoğlu, 1964; Morray, 2006; Nizam al-Mulk, 2021). Despite the fact that Nizam al-Mulk was a member of the Iranian Persian people, he served as vizier to great Türk rulers such as Çağrı Bey, Turul Bey, Alp Arslan and Melikşah and was a defining and dominant element of the Türk state civilisation tradition within the context of Türk social culture. This is a function, which should not be forgotten. Therefore, it

should be known that the Türk state tradition, as well as the Islamic and Persian heritage, had very important weight in the practices of the vizier (Göksu, 2018; Kafesoğlu, 1955).

Nizam al-Mulk, who served as a vizier for more than a quarter of a century, had a great reputation with his actions and principles in Seljuk history. Nizam al-Mulk had a great role in the development of the basic elements of the state, such as the establishment of the central (divan) and palace organisation of the Great Seljuk State, the establishment of the iqta system and the strengthening of the country's army (Doğan, 2019). Although the iqta system is identified with Nizam al-Mulk, this system existed before it was redesigned by Nizam al-Mulk according to the political and economic structure of the state and gained functionality (Göksu, 2018). This strategy decreased the state's cost of significant expenditure items by offering efficiency in military expenditures (Akdağ, 2020; Şahin, 2021).

Nizam al-Mulk was not only an experienced and effective statesman, but also an intellectual and prayerful man who attached great importance to education and science (Ahmadi, 2019; Akdağ, 2020; Şahin, 2021). Nizam al-Mulk also had projects that had the potential to shape the future in the fields of education and science. He was the intellectual architect of higher education institutions called Nizamiye Madrasahs in Basra, Belh, Herat, Isfahan, Mosul and Nishapur, the most well-known being in Baghdad (Piyadeoğlu, 2018). These institutions were called Nizam al-Mulk (Doğan, 2019). In these institutions, ulema studies and sciences were offered in a balanced curriculum. These madrasas, which became widespread under the auspices of Alp Arslan, had three basic missions (Turan, 2019):

1. To train competent public servants
2. To train intellectuals who were well-equipped against Batiniyya[†] currents
3. To increase the quality of education and higher education

Nizam al-Mulk aimed to strengthen the administrative, financial and legal aspects of the Seljuk State with the human resources trained by these institutions,

[†] The Batiniyya (or 'Batini') was an esoteric Ismaili sect of Shi'i Islam.

which were called Nizamiye Madrasahs (Piyadeoğlu, 2018; Temel, 2019). At the head of these madrasas were professors who were in direct contact with Nizam al-Mulk. Therefore, the power and influence of Nizam al-Mulk in the state depended on the existence and image of these madrasas and the statesmen and scientists who grew up there (Yavari, 1992; Yazar, 2020).

Nizam al-Mulk's sons, whom he tried to raise very well, also tried to continue his respected name heritage by taking place in the management levels. The names of a few of the brothers mentioned (from ten sons) are listed as Fahrul Mulk, Mueyyid-al Mulk, Cemal-al Mulk, Ziya-al Mulk, İzzul Mulk, Şemsul Mulk, Baha-al Mulk and İmad-al Mulk (Akdağ, 2020). It can be observed that Nizam al-Mulk attached great importance to the education of his children. It is known that Nizam al-Mulk wanted his children to gain management experience, took them through a kind of education programme, appointed teachers (scholars) and allocated lands for them to manage. In a letter that Nizam al-Mulk wrote to his son Mueyyid-al Mulk, he wanted him to learn the subtleties of Arabic and Persian; it is known that he recommended the establishment of assemblies on the Qur'an, calligraphy, geometry, logic, method and grammar (Yeşildurak, 2022). In the following periods, Mueyyid-al Mulk's political power, which was his father's legacy and followed the path he showed, made itself felt both in the Seljuk lands and in the lands of the Caliphate (İnce, 2021; Oruç, 2021). During the times of turmoil in the Seljuks, he also acted as a vizier to two different Seljuk Sultans (Tunç and Çarkıt, 2019).

It is stated that the great vizier Nizam al-Mulk had a great love for the ulema and scholars (Akdağ, 2020). He argued that a ruler should support these people to continue their lives in the focus of science. However, administrators should meet with ulema and scientists at certain intervals and consult with them and benefit from their knowledge background and manners. According to Nizam al-Mulk, statesmen who complied with this issue would have a solid intellectual background and world view against different sects and currents of thought. In this way, the possibility of harmful sects and currents of thought affecting the administrators would decrease, and the

love and interest of the people towards scientists and scientific assemblies would increase (Özaydın, 2018).

2. SIYASAT-NAMA of NIZAM AL-MULK

Siyasat-nama, in Islamic literature, is a work with political and religious references, which has the quality of guiding the rulers of the period in the establishment and functioning of a just state system (Adalıoğlu, 2009:246). The work, Siyasat-nama, which was completed by Nizam al-Mulk in 1091, consists of 51 chapters. In the work, suggestions were made on state administration to the Sultan (Melikşah) and to the rulers who came to power in subsequent periods (Kafesoğlu, 1955). These suggestions were systematically presented in a pattern specific to the work. Nizam al-Mulk presented each chapter under a topic title, firstly expressed his own views on the subject with an introduction part, and then concluded the issue with verses, hadiths and quotations from the life of the Companions by conveying sample stories of the events that took place.

In the work, it was attempted to convey to the reader what the managers should do and what they should not do, and how they should behave in which situation, with the reasons and results (Cerrah, 2019). In his stories, the attitudes of the Persian Kings and Caliphs, who lived in the past, were told about the facts and events. The events with spiritual references were approached from the framework of the Hanafi and Shafi schools, and it is seen that the Shiite sect was often criticised. It is considered that this situation had some political reasons, that the Great Seljuk State was in competition with the Shiite Fatimids and these could be considered as reflections of the support of the Baghdad (Sunni) caliph (Gökcan, 2018; Yavari, 1992).

As stated in the introduction, the Siyasat-nama was written at the request of Sultan Melikşah. The request of Sultan Melikşah, who was instrumental in the writing of the work, Siyasat-nama, addressed to the statesmen of the period was as follows (Nizam al-Mulk, 2021):

"Think about our country, each of you, and see what is good and what is not good in our time, what are the occupations in our divan and bargah that do not fulfill

those conditions or are hidden from us, that the conditions of the sultans before us fulfilled the conditions and that we did not take precautions. Whatever the laws and customs of the rulers of the Seljuk Sultans and others, think about them, write them clearly and present them to us so that we can think about them; From now on, let's give orders for our religion and worldly affairs to run smoothly; Let's do what it takes to make it happen."

Although this command was examined by other statesmen and intellectuals and attempted implementation, the sultan appreciated the Siyasat-nama written by Nizam al-Mulk, among many other works. Though there were many original editions of the work, it should be considered as a remarkable negligence that it was first translated into French from today's languages (Ertuğrul, 2006; Kafesoğlu, 1955).

One of the most important issues that increases the importance of the Siyasat-nama is the bureaucratic structure that only Nizam al-Mulk was involved in. This provides very important and reliable information on social, cultural, economic and administrative structures for different sects, communities and states (Kafesoğlu, 1955; Şimşir, 2015). The fact that the managers of the period increased their level of knowledge about different regions and cultures contributed positively to the effectiveness of the management process.

The elements that make up the state are evaluated in a parallel approach to the traditional administrative levels in the Siyasat-nama. At the top of the administrative levels, the ruler holds the political authority. In the middle, there are functional statesmen who will implement the policies of the monarch. In the lower part, there is a segment of society called reaya (Canatan 2009). There are three basic management levels that also make up modern organisational structures. These are listed as senior management level, middle management level and lower-level management level. The success of an organisation is generally attributed to the harmonious work of these three management levels. The topics in the Siyasat-nama were presented in terms of chapters. The first of these chapters begins by referring to the survival of the state.

3. MANAGER'S ROLES and RESPONSIBILITIES

Managers are those from whom the most is expected in every period of history. Whether they are state managers or private organisation managers, other stakeholders, rather than people directly under their command, can act hastily and ruthlessly in evaluating managers. Therefore, managers should direct their orders, instructions and behaviours by considering all stakeholders and environmental factors.

Managers take on a number of roles in order for an organisation to achieve the determined goals. These roles are generally related to what jobs managers have to do. The most agreed-upon role classification on this issue was made by Henry Mintzberg (Mintzberg, 1989). Mintzberg states that managers take on very different roles in organisations. These roles are grouped under three main headings. These are interpersonal relations, information gathering and sharing, and execution of decision-making processes (Koçel, 2015; Tovmasyan, 2017). The fact that the manager is the most important employee in the organisation requires these different roles to be carried out in coordination (Şimşek and Çelik, 2018).

Table 1. Manager's Roles and Responsibilities

Interpersonal	**Informational**	**Decisional**
Figurehead	Researching and monitoring	Responsibility and using initiative
Supporting and leadership	Reporting and disseminating	Mediation and solution-oriented
Encourage cooperation		

Source: Adaptep from Koç and Topaloğlu, 2010; Laud, 2016; Tovmasyan, 2007.

There are sources in the literature where the roles specified "Table 1." evaluated within different groups. In these sources, it is seen that managerial roles are grouped under different tasks, and different roles are referred to within each task. The grouping in Table 1 has been taken as a reference in order to subject the contents

of the chapters specified in the Siyasat-nama to a more scientific and objective classification.

4. METHODOLOGY

The great vizier Nizam al-Mulk offered some suggestions to the rulers of the period for the continuity of the state and warned of some situations in his work, Siyasat-nama. These suggestions and warnings were put into practice in the form of an explanation in each chapter and then a sample story. In the study, these contents were evaluated according to the previously determined managerial roles' classification. In order to carry out this evaluation according to some objective principles, the stages of a content analysis technique were followed. Content analysis aims to gather similar data under certain theme headings and interpret them in a way that those concerned can easily understand (Yıldırım and Şimşek, 2016). Content analysis offers the opportunity to use different techniques according to the field of study and research topic (Bilgin, 2014). The content analysis stages followed within the scope of this study were as follows (Aytar, 2019; Bilgin, 2014; Harris, 2001; Krippendorff, 2018):

- Determination of research questions and research framework
- Determination of the coding framework and categories
- Data collection
- Analysing and interpreting data

4.1. Determination of research questions and research framework

Within the scope of this study, the seventeenth edition of Nizam al-Mulk's original work named Siyasat-nama, which was translated into Türkçe by Mehmet Taha Ayar, was examined. This work constitutes the basic framework of the study. The main subject of the research is the level of compatibility of the political text with the managerial functions in today's modern management literature. In this context, answers to the following research questions regarding manager roles were sought:

- In terms of Nizam al-Mulk, do managerial duties have a counterpart in contemporary management literature and in Mintzberg's role classification?
- To which of Mintzberg's managerial role dimensions do the chapters in the policy book give more weight?
- What themes do the chapters in the policy book focus on within Mintzberg's dimensions of managerial role?
- Is there a basic concept, principle or form of behaviour that the chapters in the Siyasat-nama generally focus on?

4.2. Determination of the coding framework and categories

During the study process, the content of 51 chapters in the Siyasat-nama was analysed according to today's management principles and managerial roles' classification. Each chapter was carefully examined and constituted the coding framework for the classification of managerial roles, which was brought to the literature by Henry Mintzberg and supported by management scientists.

4.3. Data collection

The classification coding for the content of the Siyasat-nama was made according to the main theme in the chapter contents. As an example, the quotations for the third, tenth and twenty-sixth chapters of the Siyasat-nama and the classification of the managerial role are shown below. Here, a limited part of the chapter's content was taken to give an idea.

3. Chapter: The sitting of the Sultan in the Divan-ı Mezâlim, about the execution of justice, good ethics, and goodness (Nizam al-Mulk, 2021):

"It is necessary for the Sultan to sit on the Divan-ı Mezâlim *two days a week, and to give the right of the oppressed to him by taking the right from the oppressor, to listen to the issue directly from the subjects and to rule over him. Relatively important matters must be presented to him in writing, and the Sultan must have the scribes dictate the results of each of these matters. When the news spread in the country that the ruler of the world called those who were wronged and persecuted twice a week and listened to them, the oppressors were horrified, they stood on their*

feet and no one dared to commit injustice and corruption because of the fear of being punished"

Detection: Decisional role; mediation and solution-oriented

10. Chapter: It is about reporters, informants, ambassadors and the politics they follow (Nizam al-Mulk, 2021):

"It is one of the requirements of the sultanate to investigate and be aware of the situation of the army and the regime that are next to it or away from it. If the Sultan does not do so, his glory will be deficient, and the people will interpret this as heedless, negligent and cruel; "The Sultan doesn't care if corruption and mischief in the country is going on" it says. If the sultan is aware of what is going on and does not take precautions, he will consent to the oppression and become a partner to the oppressors; no, if he is not aware, he is a fool, an ignorant black ignorant. Neither of these accusations is pleasant."

Detection: Informational role; researching and monitoring

26. Chapter: It is about the Turkmens being taken into all kinds of employment (Nizam al-Mulk, 2021):

"1,000 of the Turkmen's children should be paid a salary and they should always be engaged in service. They should be taught the manners of service and to hold a gun, to integrate people and devote their hearts to this work, to serve like gulams, to break their prejudices, and when necessary, 5,000 or 100,000 soldiers should be kept in the palace as gulams, arranged and equipped like gulams. In this way, while they are pleased with the state by taking their share, the Sultan will also be praised, Inshallah-u Teala."

Detection: Interpersonal roles; encourage cooperation

The content of each chapter was read in detail and coded, and the classification shown in Table 2 was reached.

Table 2. Distribution of the chapters of the Siyasat-nama according to the manager roles

Interpersonal		Informational		Decisional	
Figurehead	5, 15, 20, 30, 31, 33, 36	Researching and monitoring	2, 4, 6, 8, 9, 10, 13, 35, 39, 40	Responsibility and using initiative	7, 17, 18, 41, 42, 43,
Supporting and leadership	16, 19, 27, 28, 32, 37	Reporting and disseminating	1, 11, 12, 14, 21, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51	Mediation and solution-oriented	3, 22, 29, 34, 38, 51
Encourage cooperation	23, 24, 25, 26,				

Source: Author

4.4. Analysing and interpreting data

When an examination was made of the role of the manager in the chapter contents in the Siyasat-nama, the distribution specified in figure 1 was reached. Twenty-two (43%) of 51 chapters in the Siyasat-nama refer to the informational roles, 17 (33%) to the interpersonal roles of the manager and 12 (24%) to the decisional roles.

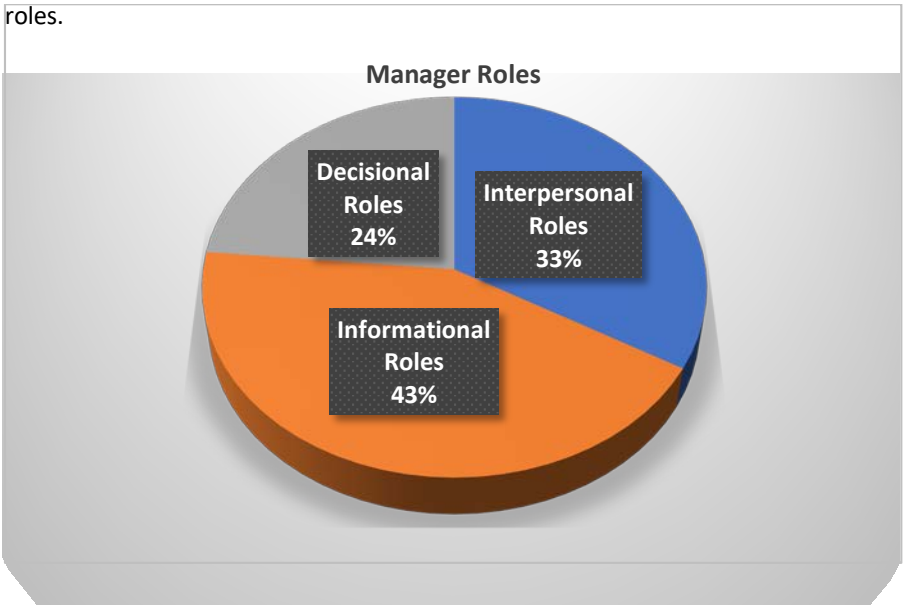


Figure 1. Distribution of manager roles.

4.4.1. Informational Roles of Managers

Evaluating the information obtained from certain sources and designing the activities of central government in the light of this information is one of the most

strategic activities of the managerial task. According to Mintzberg, this role constitutes an important part of the management mission (Tovmasyan, 2017). The manager must carefully determine the ways of collecting and sharing information for the effectiveness of management activities. The manager should have the most accurate and reliable information sources in the organisation.

Today, the manager's role of providing information has three dimensions. The first of these is the research of where useful information can be obtained, the second is the transfer of this information to the subordinates and finally, the third dimension is the transfer of the obtained information outside the organisation (Şimşek and Çelik, 2018).

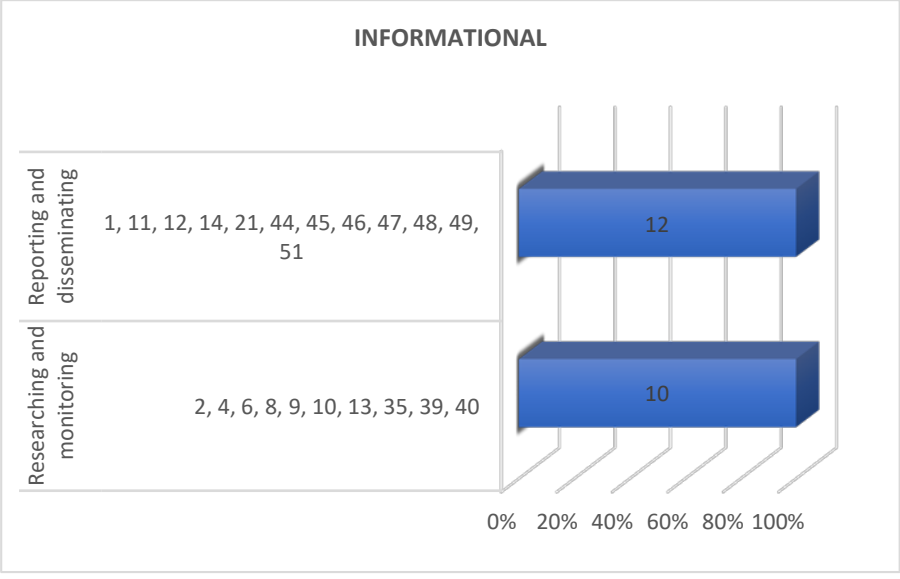


Figure 2. Distribution of informational roles.

The role of the manager in obtaining information in the content of the Siyasat-nama is among the most emphasised managerial duties. It is a remarkable finding that an approach that will not match the sensitivity of managers in the twenty-first century was suggested nine centuries ago. The role of acquiring knowledge in the work was evaluated in terms of two main titles. The first is 'research and information provision' and the second is 'reporting and information sharing'. In the Siyasat-nama, which consisted of 51 chapters, ten chapters were composed of content topics

suitable for direct research and providing information. Nizam al-Mulk gave advice on learning the essence of a job and acting accordingly in this work that he presented for managers. It is stated that the manager should not focus on the apparent or perceived situation, but on the underlying causes and implied facts of the event. In his work, the importance of acquiring knowledge by researching with stories in accordance with this principle was emphasised.

In the work, which consisted of 51 chapters, twelve chapters had content topics suitable for direct reporting and information sharing. Within the scope of this dimension, the methods of evaluating the information obtained by the manager and the conditions under which valuable information should be shared were emphasised. The chapter contents included recommendations for reporting especially soldiers, equipment and income items and for transferring this information to managers. In the Siyasat-nama, the importance of the reports created by the written sources containing the results of the examination about any job, subject, event and person and the reporting function were emphasised and recommendations made to the managers about the necessity of the reporting function.

4.4.2. Interpersonal Roles

Managers have a number of roles in maintaining and directing the interactions between individuals, groups and organisations in their environment. According to Mintzberg, this mission includes representing the organisation, leading the organisation and supporting cooperation (Koçel, 2015:127). While this role of the manager aims to work in harmony with the internal stakeholders, it is essential for communication with the external stakeholders to continue.

In Nizam al-Mulk's Siyasat-nama, the interpersonal roles of the manager were evaluated in three dimensions according to Mintzberg's classification. The first of these dimensions consisted of 'figurehead', the second 'leader' and finally, 'liaison'. In the work, it was determined that the theme of representing the most among the interpersonal roles came to the fore and was processed as the main theme of seven chapters. In addition to the representation activities of the manager, the behaviours of those who represent the manager by proxy were also discussed in terms of representation ability and the concept of justice.

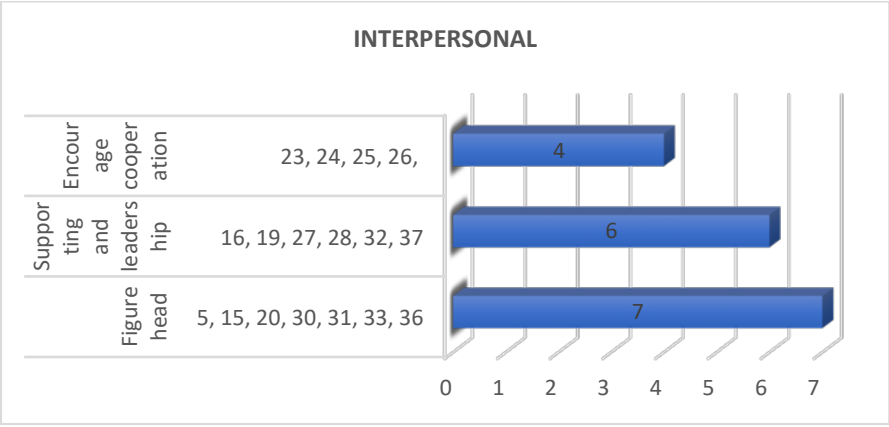


Figure 3. Distribution of interpersonal roles.

It has been determined that six chapters in the Siyasat-nama were related to the dimension of supporting and leading in the title of interpersonal roles. For the success of the organisation, it is essential that the members of the organisation be supported in their positive behaviours and punished in their negative behaviours. The transformation of a decision into action largely depends on the will and support of the administrators who took the decision. The source of the effort of the employees in the organisation is largely the motivation tools offered by the manager. Nizam al-Mulk stated that some groups supported by the ruler were needed to ensure the validity of the ruler's orders and power. This support was considered essential for the solution of many problems and social peace under the leadership of the monarch.

The final dimension of interpersonal roles is the encouragement of collaboration. There were four chapters related to this dimension in the Siyasat-nama. According to Nizam al-Mulk, the ruler should encourage and invite different groups to act in cooperation for common purposes. Cooperation should be carried out with the awareness of organisational justice.

4.4.3. Decisional Roles

Decision-making and decision-making processes in organisations express the direct reflection of knowledge in the execution processes. Decision-making is expressed as choosing the most appropriate option among various alternatives and action plans to ensure the continuity of the organisation. The decision-making process

has social, psychological and physical dimensions. It should not be forgotten that not only cognitive processes but also some emotional elements are effective in the decision stage.

According to Mintzberg, the decision-making role of the manager is evaluated in two dimensions. The first of these dimensions consists of 'conciliation and being solution-oriented', and the second consists of 'taking responsibility and taking initiative'. There were twelve chapters related to the decision-making task of the administrator in the Siyasat-nama. Six of these chapters related to conciliation and being solution-oriented; six of them had content on taking responsibility and taking initiative.

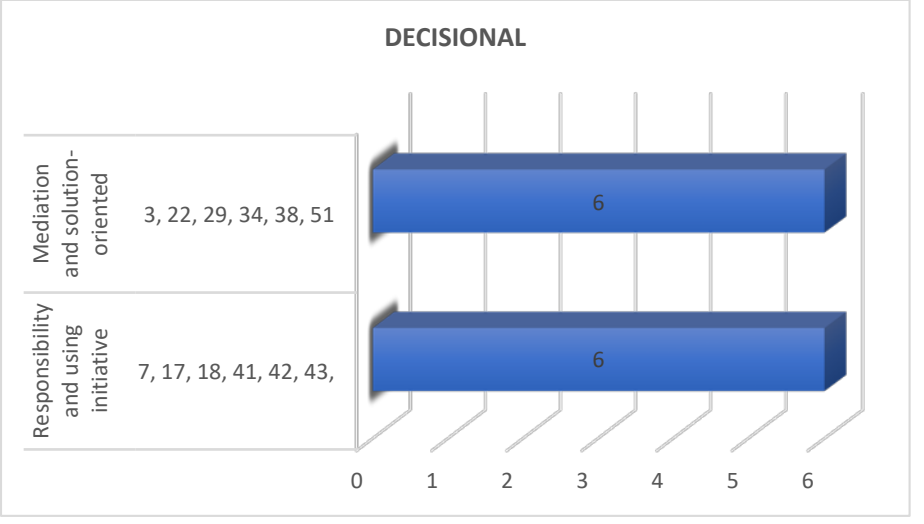


Figure 4. Distribution of decisional roles.

Today, one of the most important characteristics of effective managers is to have a solution-oriented approach. In his work, Nizam al-Mulk advises managers to be sensitive to the problems that may occur among subordinates and to the demands of the people. This draws attention to the fact that an administration that is disconnected from subordinates and the public can be carried to different dimensions with the unjust accusations of malicious people. The emphasis on justice draws attention in the chapters related to reconciliation and being solution-oriented in the

Siyasat-nama. It is stated that the reconciliation process between certain groups should have a functioning in accordance with the concept of justice rather than an understanding that favours those close to the administration.

In the Siyasat-nama, solution suggestions were presented for the problems arising from the needs of the army. It was emphasised that the managers should be prepared in advance against the negativities that may be experienced in any expedition or operation and that they could use initiative. In the book, it was recommended to consult with people who were knowledgeable in the relevant subject by using initiative in the decision-making processes of the managers. It was stated that consultation increases reasoning ability and provides the opportunity to look at events from different perspectives.

CONCLUSION

In the history of Türk-İslam civilisation, the name Nizam al-Mulk, which left its mark on the Seljuk State administration, has challenged the centuries by preventing the recognition of many rulers (Yazar 2020). Nizam al-Mulk, who carried his authority to a different dimension with his knowledge and foresight ability, made great contributions to the organisation he was a member of by signing exemplary and appreciated practices in state administration. He strengthened the experience he had gained in the management process with his knowledge background and tried to transfer all his knowledge to manager candidates in the Siyasat-nama.

One of the most important masterpieces of Türk culture and civilisation, Nizam al-Mulk's Siyasat-nama offers some universal suggestions to managers for the continuity of all organisations. When the work is examined with a holistic approach, it is seen that contemporary management scientists make suggestions for all managerial roles on which they agree. Nizam al-Mulk conveyed his suggestions by strengthening them by narrating verses, hadiths and lived events (Oğuzay, 2019; Temel, 2019). In these transfers, justice, merit and the survival of the state are observed as the main themes associated with each other and brought to the fore. By addressing social issues in particular, it is stated that the peace and welfare of society depends on justice and merit, and that justice and merit ensure the continuity of the state. From this point of

view, it should be accepted that justice and merit are extremely important themes in the continuity of today's organisations and that the importance given to these themes must be acknowledged and known by all stakeholders.

At the end of the systematic process carried out within the scope of this study, it was determined that the Siyasat-nama touches all of the managerial duties and responsibilities accepted by contemporary management scientists, and shows versatile practical examples and references from Islamic sources regarding these duties and responsibilities. In the work, the fact that the emotional elements that affect the decision-making processes of administrators were kept under control by means of ulema suggestions supports the functionality of the level of justice and merit in the administration at a high level. Against the risk of the manager underestimating the responsibility of accountability in this world, the awareness of responsibility was kept strong by reminding of the next world and emphasising divine justice.

The fact that the role of information was the most emphasised among the recommendations directed to the administrators in the work of Nizam al-Mulk shows that the Siyasat-nama has a depth of knowledge that defies centuries. The importance of the concept of knowledge, which was emphasised as having strategic importance for managers in the first quarter of the twenty-first century, was expressed in detail by Nizam al-Mulk in 22 separate topics (Chapters) about 930 years ago. This detailed transfer fully meets both dimensions of the information provision heading in the managerial roles' classification put forward by Henry Mintzberg. In addition, it should be considered as a remarkable finding that special attention was paid to processes such as reporting, which are considered by some management scientists as a management function (POSDCORP-Luther Gulick).

The management process uses a number of different managerial practices as tools according to the characteristics of each period. Technological, political and social developments differentiate the structure of these tools. For management effectiveness, the duties and responsibilities of the manager have changed tremendously in the last century, and have become easier or more difficult according to the technical abilities possessed. However, in the historical process, some basic

duties and responsibilities have never lost their importance in order for the administration to fully perform its duties.

In this context, according to Nizam al-Mulk, the role of providing and sharing information has an importance that constitutes almost half of all duties and responsibilities of the manager. The principles of providing information, producing information and acting according to information have never lost their importance, even today. The periods when managers were weak and ineffective were due to the neglect of the principle of providing information and acting on the basis of knowledge. The second role that the manager should pay attention to is his interpersonal roles, which include topics such as leadership, cooperation and representation. This title refers to the competence expressed as communication skills today. Therefore, the communication skills that bring the concept of emotional intelligence to the agenda match the recommendations emphasised by Nizam al-Mulk. Interpersonal roles refer to the necessity of practices that will increase organisational commitment in terms of being liked and appreciated by the manager. The type of role that has less intensity compared to the other two dimensions is the decision-making role. The decisional role is directly related to the informational role. The importance Nizam al-Mulk attributed to the role of providing information ensures the effectiveness of the role of decision-making. The accuracy of the decision made in management processes varies depending on the quality of the information related to the decision. The processes of being solution-oriented, taking initiative and taking responsibility can be used more functionally according to the depth of knowledge the manager has. Therefore, it can be said that Nizam al-Mulk's Siyasat-nama claims that a management approach focused on acquiring, sharing and producing knowledge is a behaviour that has the feature of preserving the continuity of organisations for every situation and period.

REFERENCES

Acemoglu, D., Cantoni, D., Johnson, S., and Robinson, J. A. (2011). The consequences of radical reform: The French Revolution. *American economic review*, 101(7), 3286-3307.

Adalıoğlu, H. H. (2009). Siyasetname. *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, İstanbul: TDV Yayınları, (37), 304-306.

Ahmadi, B. T. S. (2019). Büyük Vezîr Hace Nizâmülmülk'ün Hayatı, Faaliyetleri ve Eserlerine Kısa Bir Bakış, içinde M. K. Arıcan, M.E. Kala vd. (Ed.), *Bilge Vezir Nizamülmülk*, (ss.22-34), 1. Baskı, Konya: Konya Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayınları: 402.

Akdağ, E. (2020). Nizâmülmülk'ün Hayatı, Sûfîlere Yaklaşımları ve Şeyhi Ebû Ali el-Fârmedî. *Diyanet İlmî Dergi*. (56), 1019-1048

Armağan, V. (2016). Yusuf Has Hacip, Nizam'ül Mülk ve Koçi Bey Örneğinden Hareketle Türk Kamu Yönetiminde Türk Yönetim Mirasının İzlerini Sürmek. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8 (4), 86-99.

Aytar, O. (2019). Do The Ethical Declarations of Companies Consist of Similar Stereotypical Concepts and Topics? or are They Original Commitments?. *Business & Management Studies: An International Journal*, 7(4), 1944-1966.

Bilgin, N. (2014). *Sosyal Bilimlerde İçerik Analizi Teknikler ve Örnek Çalışmalar*, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Canatan, K. (2009). Geleneksel Siyaset ve Devlet Felsefesinin Bir Yorumu Olarak" Siyasetname"-Büyük Devlet Adamı Nizamülmülk'ün Devlet ve Siyaset Anlayışı Üzerine. *Türkçe Studies International Periodical For the Languages, Literature and History of Türkçe or Turkic*, 4 (7), 194-220.

Cerrah, L. (2019). Siyasetname'de Din-Devlet İlişkisi: İktidarın Kaynağı Bağlamında Bir İnceleme. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23 (Özel Sayı), 1995-2011.

Çağlar, İ. (2001). Yönetim-Kültür Bağlamında Türk Yönetim Modelinin Saptanmasına Yönelik Kavramsal Bir Çalışma. *G.Ü. İ.İ.B.F.*, (3), 125-148.

Çay, A. (2014). Türk Kültürü ve Kaynakları. *Dokuz Mayis University Journal of Education Faculty*, 1 (1), 49-66

Doğan, D. M. (2019). Nizâmülmülk'ün Hayatı ve Şahsiyeti Tonyukuk'tan Nizâmülmülk'e, içinde M. K. Arıcan, M.E. Kala vd. (Ed.), *Bilge Vezir Nizamülmülk*, (ss.2-11), 1.Baskı, Konya: Konya Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayınları: 402.

Ergün, H. (2023). Siyasetname'de Bürokrasi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 22 (86), 663-682.

Ertuğrul, A. (2006). Nizamü'l-Mülk'ün Siyasetnâmesi'nin Mevcut Bazı Neşirlerine Dair. *İstem*, 4 (7), 99-116.

Gökcan, Ö. (2018). Machiavelli ve Nizamülmülk'te Devlet Yönetimi: Hükümdar (Prens) ve Siyasetname Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Munzur Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 25-47.

Göksu, E. (2018). Nizâmülmülk ve Selçuklu İktâ'ının Şekillenmesindeki Rolü. *Selçuk Üniversitesi Selçuklu Araştırmaları Dergisi*, (8), 147-164.

Harris, H. (2001). Content analysis of secondary data: A study of courage in managerial decision making. *Journal of Business Ethics*, 34, 191–208.

İnce, F. (2021). Heraldic Women in The Internal Policy of the Great Seljuk State. *Karadeniz Uluslararası Bilimsel Dergi*, 1(50), 434-445.

Kafesoğlu, İ. (1955). Büyük Selçuklu Veziri Nizamü'l-Mülk'ün Eseri, Siyasetname ve Türkçe Tercümesi. *Journal of Turkology*, 12, 231-256.

Kafesoğlu, İ. (1964). Nizâm-ül-mülk. İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.

Kayalar, M. and Aytar, O. (2012). Küresel İş Dünyasında Kültürel Farklılıkların Yönetimi: Türk Girişimciliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 4 (7), 47-64.

Koç, H. and Topaloğlu, M. (2010). *Yönetim Bilimi Temel Kavramlar, Kuramlar, İlkeler*. Ankara: Seçkin Yayınevi.

Koçak, R. D. and Demir, S. (2019). Organizational Culture and the TürkçeMilitary. Gazi Akademik Bakış. 13(25), 37-51.

Kömürcüoğlu, M. and Kömürcüoğlu, Ş. (2009). Güç ve Adalet Arasında Bir Devlet Adamı: Nizamülmülk ve Siyasetname'si. *İLEM Yıllık*, 4(4), 43-66.

Koçel, T. (2015). *İşletme Yöneticiliği*, İstanbul: Beta Basım Yayım.

Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology*. SAGE Publications

Laurent, A. (1983). The cultural diversity of western conceptions of management. *International Studies of Management and Organization*, 13(1-2), 75-96.

Mintzberg, H., (1989). *Mintzberg on management: Inside our strange world of organizations*, New York: Simon and Schuster Inc.

Metzger, S. A. (2010). Magna Carta: Teaching medieval topics for historical significance. The History Teacher, 43(3), 345-356.

Nizam al-Mulk, (2021). *Siyasetname*. (Çev. M. T. Ayar), 17. Baskı, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Oğuzay, F. (2019). Nizâmülmülk'ün Siyâsetnâme Adlı Eserinde Tarım Politikaları ve Ebû Yûsuf'un Bu Alandaki Görüşleriyle Karşılaştırılması. *Türkiye İlahiyat Araştırmaları Dergisi*. 3(2), 238-258.

Oruç, Z. (2021). Sultan Melikşah'ın Eşlerinden Çağrı Bey'in Torunu Zübeyde Hâtun. *Tarih İncelemeleri Dergisi*, 36 (1), 317-334.

Özaydın, A. (2018). Nizâmülmülk'ün Büyük Selçuklu İmparatorluğu'na Hizmetleri. *Selçuk Üniversitesi Selçuklu Araştırmaları Dergisi*, (8), 147-164.

Piyadeoğlu, C. (2018). Nizâmiye medreselerinin kuruluşu ve önemi. *Selçuk Üniversitesi Selçuklu Araştırmaları Dergisi*, (8), 124-135.

Richard, V. Ndiaye, M. and Lubatkin, M. (1994). Culture and Management: Are Western Management Styles Transferable? (Ed. Ali Farazmand) *In Handbook of Bureaucracy* (253-263). New York: Marcel Dekker.

Schloemer, C. (2021). "That Dreadful Day": The Battle of Manzikert. *The Saber and Scroll Journal*, 10(1), 91-110

Şahin, F. N. (2021). Nizamülmülk ve İktisadi Fikirleri. *Maruf İktisat İslam İktisadı Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 25-36.

Şimşek, M.Ş. and Çelik A. (2018). Yönetim ve Organizasyon, 20. Baskı, Konya: Eğitim Yayınevi.

Şimşir, A. (2015). Nizamülmülk'ün Siyasetnamesi ve İstihbarata Yönelik İlke ve Yöntemleri. KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 17(28), 68-79.

Temel, R. (2019). Nizâmü'l Mülk'ün "Siyasetnâme" İsimli Eserindeki Malî Konuların Tespiti ve Değerlendirilmesi. *International Journal of Public Finance*, 4(2), 189-204.

Tovmasyan, G. (2017). The Role of Managers in Organizations: Psychological Aspects. *Business Ethics and Leadership*, 1(3), 20-26.

Tunç, A. and Çarkıt, M. (2019). Nizamülmülk'ün Yönetim Anlayışı Çerçevesinde Kamu Yönetimine Katkıları. *Management and Political Sciences Review*, 1(2), 29-51.

Turan, R. (2019). Devlet ve Kader Adamı Bir Şahsiyet: Nizâmülmülk, içinde M. K. Arıcan, M.E. Kala vd. (Ed.), *Bilge Vezir Nizamülmülk*, (12-21), 1. Baskı, Konya: Konya Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayınları: 402.

Yavari, N. (1992). *Nizam al-Mulk remembered: a study in historical representation*. Ann Arbor: UMI.

Yazar, N. (2020). Nizâmülmülk Etkisi: Otorite Sahibi Bir Vezir Portresi. *Cumhuriyet İlahiyat Dergisi*, 24 (1), 247-266.

Yeşildurak, E. (2022). V./XI. Asırda Bir Selçuklu Veziri: Müeyyidülmülk b. Nizâmülmülk'ün Siyasî ve İdarî Etkinliği. *Vakanüvis-Uluslararası Tarih Araştırmaları Dergisi*, 7(1): 407-441.

Yıldırım, A. and Şimşek, H. (2016), *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, 10. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Zubok, V. M. (2021). *Collapse: the fall of the Soviet Union*. New Haven: Yale University Press.

Araştırma Makalesi/ *Research Article*

CUMHURİYET ARİFESİNDE ERKEN BİR İLERİ YEREL DEMOKRASİ TEŞEBBÜSÜ: 1921 İDARE-İ KURA VE NEVAHİ KANUN LÂYİHASI

Sait AŞGIN*

Alparslan BÜLBÜL**

ÖZ

Halkçılık Beyannamesi ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu esas alınarak hazırlanan ve 1921-1923 yıllarında Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesine rağmen yasalaşmayan İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Lâyihası, nahiye özelinde yerinden yönetimlere ileri derecede yetkiler vermeyi öngören bir kanun tasarısıydı. Çalışmada nahiyelerle ilgili bu kanunî süreç iki aşamada incelenmiştir. İlk olarak Tanzimat'tan 1921 yılına kadar olan nahiye düzenlemeleri ele alınmış; sonrasında 1921 İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Lâyihasının hazırlık süreci ve içeriği irdelenmiştir. Bu kanun lâyihasının yasalaşmaması kendi güç ve otoritesini korumak endişesindeki merkezi yönetimin yerinden yönetimlere yetki vermek istemediğinin açık bir göstergesidir. Kanun lâyihası ile ilgili görüşmeler aynı zamanda o dönemin sosyal, ekonomik, siyasi, kültürel şartlarını da ortaya koymaktadır. Ayrıca hükümet yetkililerinin olaylara bakış açısının neler olduğu süreçteki tartışmalarda ortaya çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Lâyiha, Nahiye, Dâhiliye Encümeni, Mazbata.

* Prof. Dr., Karabük Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, sait.asgin@karabuk.edu.tr, ORCID:0000-0003-0337-481X

** Uzman, alparslan_bulbul@hotmail.com, ORCID:0009-0009-7564-1746

Makale geliş tarihi: 05.08.2023 / **Makale kabul tarihi:** 16.01.2024

AN EARLY ADVANCED LOCAL DEMOCRACY INITIATIVE ON THE EVE OF THE REPUBLIC: 1921 İDARE-İ KURA AND NEVAHİ LAW DRAFT

ABSTRACT

Town Administration and Sub-district Law Draft, which was prepared on the basis of the Declaration of Populism and the Constitution of Basic Law, and which was not legalized even though it was discussed in the Türkçe Grand National Assembly in 1921-1923, was a draft law that envisaged giving advanced powers to local administrations in the town-specific area. In the study, this legal process regarding townships was examined in two stages. Firstly, township regulations from Tanzimat to 1921 were discussed; Afterwards, the preparation process and content of the 1921 Town Administration and Sub-district Law Draft were examined. The failure to enact this draftlaw is a clear indication that the central government,concerned about preserving its own power and authority does not want to give authority to local governments. The discussions regarding the draft law also reveal the social, economic, political and cultural conditions of that period. In addition, the perspective of government officials on the events emerges in the discussions during the process.

***Keywords**: LawDraft, Sub-district, Internal Affairs Committee, Certificate Of Registration.*

GİRİŞ

Özellikle 1870'li yıllardan sonra Osmanlı devlet adamları taşra yönetimini yeniden yapılandırarak merkez ile olan ilişkilerini kuvvetlendirmek amacıyla Nahiye idarelerini yeniden yapılandırmaya çalışmışlardır. Ancak bu dönemlerde Balkanlar'daki Bosna-Hersek ve Bulgaristan isyanları, Rusya'nın Slav kökenli Osmanlı vatandaşlarını kışkırtması, Osmanlı yönetimindeki siyasi ve ekonomik krizler, gayrimüslim vatandaşlarının yerel yönetimlere katılma konusundaki isteksizliği nahiye idaresi ile ilgili mevzuatın uygulanamamasına neden olmuştur. Konuyla ilgili sadece kanun çıkarmak tek başına yeterli olmayacağından, bir takım sosyal düzenlemelerin de yapılması gerekmekteydi. Bu düzenlemeler yapılmadan, yönetme ve yönetilme kültürünü geliştirmeden en önemlisi de köylünün ekonomik hayatını düzeltmeden alınan kararların hayata geçmesi mümkün değildi.

1920'li yıllara gelindiğinde, yeni Türk devletinde yerel yönetimleri güçlendirmek maksadıyla nahiyeler ile ilgili yeniden birtakım düzenlemeler yapılması gündeme gelmiştir. Bunda temel motivasyon köy ve nahiyelerde demokrasi kültürünü geliştirmek ve yerel yönetimlerin merkez üzerindeki yükünü hafifletmektir. 1.TBMM hükümeti tarafından hazırlanan 1921 Tarihli İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Tasarısı'nda nahiyeler, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu çerçevesinde toplumsal-siyasal yapının ileriki temel taşı olarak görülmektedir (Tanör,2021: 264). Kanun tasarısında nahiye idaresinin kuruluşu, görevi ve merkezi idare ile olan ilişkileri o dönemin şartlarında bu gayeye hizmet edecek şekilde ayrıntıları ile belirtilmişti.

Bu araştırmada, yasalaşmayan İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Lâyihası 1.TBMM'deki milletvekillerinin konuya dair konuşmaları bağlamında ele alınmıştır. Burada çalışmamızın temel kaynağını TBMM Zabıt Cerideleri oluşturmaktadır.

1. NAHİYE İDARESİ

Nahiye Osmanlı idarî sistemi içerisinde bazen bir yönetim ünitesini ve bölgeyi, bazen de coğrafî bakımdan belli bir alanı veya semti ifade etmek için kullanılmıştır (Şahin, 2006: 306). 1921 yılında görüşülmeye başlanan İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu

Lâyihası'na kadar 1864 Vilayet Düzenlemesi, 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, 1876 İdare-i Nevahi Kanunu ve 1914 Nahiye Teşkiline Dair Kanun ile Osmanlı devletinin yöneticileri nahiye idareleri ile ilgili çeşitli kararlar almıştır. Ancak alınan kararlar özellikle Balkanlarda nahiye idareleri yoluyla batılı devletlerin Osmanlı iç işlerine müdahale etmek istemesi, Anadolu coğrafyasındaki dağınık yerleşme, ulaşım ve haberleşme eksikleri gibi nedenlerle tam anlamıyla uygulanamamıştır (Gençoğlu, 2011: 45). 1920 başında Mebusan Meclisi dönem toplantılarına başladığında, Osmanlı yönetimi komün (nahiye) idarelerinin tesisi ile ilgili incelemelerde bulunmak üzere Avrupa'ya heyetler göndermiştir (Akın, 1996:32). Dâhiliye Müsteşarı Hamid Bey, İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Lâyihası görüşmelerinde Mebusan Meclisinde nahiyelerle ilgili bir lâyihanın hazırlandığını mecliste ve Dâhiliye Encümeninde müzakere edilmesine rağmen Heyeti Umumiyeden (Genel Kurul) öteye geçemediğini söylemiştir (TBMM Z.C. Cilt 1, İçtima 81, 24.9.1337: 3). Yeni Türk devletinin kuruluşuna kadar vergi veren, askerlik yapan köylü yerel yönetimlerde tam anlamıyla söz sahibi olamamıştır (Güneş, 2009: 225).

Halk iradesinin yerel yönetimlere yansımasını isteyen Mustafa Kemal Atatürk'ün 18 Eylül 1920 tarihinde "Heyet-i Vekile'nin siyasî, içtimai, İdarî, askerî, nokta-i nazarlarını telhis ve teşkilatı idariye hakkındaki mukarreratını ihtiva eden programı Büyük Millet Meclisine takdim ediyorum" diyerek sunduğu Halkçılık Beyannamesi'nin nahiyeleri ilgilendiren kısmı 18. ve 24-29. maddeleridir[2]. Buna göre nahiyeler özerk bir yapıya sahip şahsiyeti maneviyedir. Nahiyenin bir meclisi, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır. Mecliste bu beyannamenin kanun mu yoksa program

[1]Halkçılık Beyannamesinin nahiyeleri ilgilendiren maddeleri: 18.Madde - Türkiye, coğrafi vaziyet ve iktisadî münasebet noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden oluşur. 24.Madde - Nahiye hayatı hususiyesinde haizi muhtariyet bir şahsiyeti maneviyedir. 25.Madde- Nahiyenin bir meclisi, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır. 26. Madde- Nahiye Meclisi nahiye halkınca reyiam ile müntehap(seçilen) azadan oluşur. 27. Madde- İdare heyeti veya nahiye müdürü nahiye meclisi tarafından intihap olunur. 28. Madde- Nahiye Meclisi salâhiyeti kazaiye, iktisadiye ve Maliyeyi haiz olup bunların derecatı kavanini mahsusa ile tayin olunur.29. Madde- Nahiye bir veya bir kaç köyden mürekkep olduğu gibi bir kasaba da bir nahiyedir. Bir veya müteaddit(birkaç) köyün birleşmesinden hâsıl olan nahiyeye (Divan), bir kasabanın teşkil ettiği nahiyeye (Belde) namı verilir.

mı olduğu tartışmalarının yaşanması üzerine hükümet adına söz alan Maliye Vekili Ferit Bey, "Bu, hükümetin bu gibi hususlarda ne gibi esaslar takip ettiğini göstermek üzere bir siyasi programdan ibarettir" diyerek tartışmaların gereksiz olduğunu belirtmiştir. Trabzon Mebusu Ali Şükrü Bey ise "Bu beyanname bir programdan ibarettir ve bu programa ait olmak üzere kanunlar yapılarak yakında meclise getirilecektir" diyerek halkçılık beyannamesi ile hükümetin yerel yönetimler konusunda yol haritasını açıkladığını belirtmiştir (TBMM Z.C. Cilt 4, İçtima 67, 18.9.1336: 202-203).

Halkçılık Beyannamesi, halkın yönetimin her kademesinde söz ve yetki sahibi olması esası üzerine bina edildiğinden bu çerçevede yerele de geniş özerklik tanımaktadır (Önen ve Reyhan, 2009: 4). Olağanüstü şartlarda hazırlanarak 20 Ocak 1921'de TBMM tarafından kabul edilen "Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 16-21. maddeleri de nahiye yönetimi ile ilgilidir (TBMM Z.C. Cilt 7, İçtima 135, 20.1.1337: 321-339). Buna göre nahiye hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevi şahsiyettir (Madde 16). Nahiyenin bir şûrası, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır (Madde 17). Nahiye şûrası, nahiye halkınca doğrudan doğruya müntehap (seçilmiş) azadan oluşur (Madde 18). İdare heyeti ve nahiye müdürü, nahiye şûrası tarafından intihap olunur (Madde 19). Nahiye şûrası ve idare heyeti kazaî, iktisadî ve malî salâhiyeti haiz olup bunların derecat-ı kavanini mahsusa ile tayin olunur (Madde 20). Nahiye bir veya birkaç köyden mürekkep olduğu gibi bir kasaba da bir nahiyedir (Madde 21). Anayasadaki bu hükümler nahiye çekirdekli bir örgütlenme modelinin, taşranın, köyün ve Anadolu'nun merkeze karşı bir tepkisi olarak anayasallaştığını düşündürtecek düzeydedir (Tanör,2021:265). Nahiyelerde halk tarafından seçilen azalara aktif rol öngörülerek yeni bir demokratik sistem kurulmaya çalışılmıştır. Denilebilir ki I. TBMM nahiyelere "muhtariyet" veren bir yönetim biçimini benimseyerek çağının en demokratik ve en ilerici bir anlayışına sahip olduğunu göstermiştir (Güneş,2009: 460).

Mecliste âdem-i merkeziyetçi bir idare sistemi pek çok mebus tarafından savunulmuştur. Dönemin âdem-i merkeziyetçi idare anlayışı, "halka doğru gitmek", "hükümetlerin halkın eline geçmesi", "halk iradesini tesis etmek" gibi farklı tanımlarla ifade edilmektedir (Keskin,2012: 225). Bunun merkezi idarenin de "elini

güçlendireceği" söylenmektedir. Nitekim 1921 Anayasasının nahiyeleri düzenleyen 21. maddenin müzakeresi sırasında, Adana Mebusu Zekai Bey, her köyün bir nahiye olarak yetkilendirilmesini isteyerek, bu sayede halkın kendi kendini idare etmesine daha kolay ulaşabileceğini savunmaktadır (TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 1, İçtima 132, 10.01.1337: 263). Teşkilâtı Esasiye Kanunu'yla Büyük Millet Meclisi, bir yandan, daha küçük birimleri Ankara'ya, doğrudan kendine bağlayarak toprak üzerindeki örgütlülüğünü daha sıkı ve yaygın hale getirecek il esasını kabul etmiş; diğer yandan, âdem-i merkeziyetçilik ilkesini güçlendirmiştir (Çelik,2012:542-543). Birinci TBMM, idari anlamda merkezi yönetimin yetkilerinin bir kısmını devrederek yeni bir mahalli idare sistemi kurmak istemiştir.

Tablo 1. Nahiye Kronolojisi

NAHİYE KRONOLOJİSİ			
	TARİH	**KANUN**	**MADDE**
1	1864	Vilayet Nizamnamesi	4. Madde
2	1871	İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi	50 - 60.ve 94-106. Maddeler
3	1876	İdare-i Nevahi Kanunu	28 Madde
4	1914	Nahiye Teşkiline Dair Kanun	3 Madde
5	1920	Halkçılık Beyannamesi	18 ve 24 - 29. Maddeler
6	1921	Teşkilat-ı Esasiye Kanunu	16 - 21. Maddeler
7	1921	İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Tasarısı	230 Madde
8	1929	Vilayetler İdaresi Kanunu	1.2.3.7.8. ve 52-57. Maddeler
9	1945	Anayasanın Türkçeleştirilmesi Hakkında Kanun	4695 sayılı Kanun
10	2014	Nahiyelerin (Bucak) Kaldırılması	6552 sayılı Kanunun 129. Maddesi

2. 1921 İDARE-İ KURA ve NEVAHİ KANUN LÂYİHASI

22 Eylül 1921 Tarihli İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu tasarısının gerekçelerini hükümet yayınladığı Esbab-ı Mucibe'de ayrıntılarıyla açıklamıştır (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 2, 22.09.1337, sıra sayısı 5). Burada nahiyelerin, devlet mekanizmasının başlangıç noktası olarak görüldüğü önemli bir idari yapıya sahip olduğu belirtilmiştir.

Nahiyeler geri bırakılırsa devletin gelişemeyeceği fikri savunulmuş; düzenlemeye köy idaresinden başlayıp basitten mürekkebe giden bir yol benimsenmiştir.

Hükümet nahiyeleri manevi şahsiyeti haiz cüz-i tam (bütün) yani tüzel kişiliğe ve bütünlüğe sahip bir mahalli idare olarak görmektedir. Nahiyeler; nahiye meclisleri, idare heyetleri ve müdürler tarafından yönetilecek, nahiye meclis üyeleri de doğrudan doğruya halk tarafından seçilecekti. Esbab-ı Mucibe'de hükümet açık bir şekilde âdem-i merkeziyet esasını kabul ettiklerini belirtmiştir. Sıkça muhtariyetçi İngiltere komün sistemi ile merkeziyetçi ve müdahaleci Fransız sisteminden bahsedilmiştir. Kanun Tasarısının görüşmeleri sırasında bu durumu Kastamonu Mebusu Abdullah Kemali Bey, "Hükümetin ve Encümen-i Âlinin buyurdukları gibi; İtalya'dan, Fransa kanunundan bahsetmektense doğrudan doğruya memleketi etraflıca inceleyelim. Sadrazam aramayınız, köy muhtarını arayınız. Bütün çıkan kanunlarınız İstanbul'da Haydarpaşa dalgakıranına, Ankara'da istasyona kadar gidebiliyor. Bu kanunlar uygulanmıyor" diyerek eleştirmiştir. Malatya Mebusu Lütfi Bey ise, "Bu kanun düzenlenirken Roma kanununun, Avrupa kanununun, hatta Amerika kanunlarının incelendiği söyleniyor. Keşke bunlar inceleninceye kadar memleketin sosyal hayatı, ruh hali ve gerçek duyguları incelenseydi. Çünkü Garplılar kendi örf ve adetlerine göre bir kanun yapmışlardır. Bir yerde faydalı görülen bir kanunu, başka bir yerde uygulamak doğru değildir. Halk ile uyumlu olmazsa kanun uygulanabilirliğini kaybeder" sözleriyle kanun tasarısını küçük bir adama büyük bir elbisenin giydirilmesine benzetmiştir (TBMM Z.C, Cilt 1, İçtima 81, 24.09.1337: 10).

Hükümet gerekçesinde İngiltere'de vilayetlerin âdem-i merkeziyetle yönetildiğini, köylerin ise vilayet meclis-i daimî encümenleri tarafından kontrol edildiğini ifade ederek Esbab-ı Mucibe'de İngiltere örneğinin tercih edildiğini söylemiştir. Bu nedenle nahiye bütçelerini ve nahiye meclisi kararlarının kontrol ve düzenlemelerinin vilayet meclisi daimî encümenlerine bırakıldığını belirtmiştir. İngiltere'de seçilmiş üyelerden oluşan yerel meclisler merkezi yönetimin yönetsel bir denetimi altındadır (İnaç ve Ünal, 2006: 130). İngiliz komün sisteminde şehirlerin asli mahiyetine, içtimai bir topluluk oluşuna hürmet edilmiş ve idare bakımından komünler kendi başına bırakılarak kendi kendilerini idare etmelerine müsaade edilmiştir

(Östen,1944: 239). Hükümet ayrıca gerekçesinde, Almanya örneğini vererek, vahdet-i icra (gücün tek kişide toplanması) esasının kabul edildiğini söylemiştir. Nahiye müdürü hem merkezî idarenin temsilcisi hem de nahiye ahalisinin başı olarak düşünülmüştür. Nahiye müdürü, merkezî hükümetin temsilcisi sıfatıyla nahiye dâhilinde emniyeti sağlar ve merkezî hükümetin kendisine verdiği ilgili kanun ve kanun hükmündeki kararlar ile görevini yerine getirecekti. Nahiye müdürü merkezî hükümete ait görevleri yerine getirirken tamamen idarenin hükmü altında ve emrinde olacaktır.

Dâhiliye Encümeni Mazbatası'nda ise mevcut kötü durumun sebebinin geçmişte uygulanan "merkeziyetçilik ve idaresizlik'' gibi sebeplerden kaynaklandığı söylenmektedir. Mazbatada memleketin asayiş ve emniyetini, halkın refah ve huzurunu sağlayabilmek, "halka doğru gitmek'' başka bir ifadeyle "halk iradesi tesis etmek'' amacıyla TBMM'nin ülke yönetimine el koyduğu ifade edilmektedir. Bu amaçla hükümet tarafından hazırlanan 184 maddelik İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Lâyihası ile Esbab-ı Mucibe Dâhiliye Encümeninde tartışılarak, müzakere edilerek ve ilk metin üzerinde bazı düzenlemeler yapılarak meclise gönderilmiştir. Hükümet tarafından nahiyelerin kısım kısım bazı vilayetlerde uygulanması teklif edilmesine rağmen bütün vilayetlerde nahiye yönetimlerinin uygulanması Dâhiliye Encümeni tarafından uygun görülmüştür. Seçme ve seçilme, hukuki düzenlemeler, bütçe hazırlama, harç ve vergi toplama gibi birçok yetkinin nahiye idarelerine verilmesi, o dönemin şartları düşünüldüğünde yerinden yönetime ne kadar önem verildiğinin en önemli göstergesidir.

Nahiyelere geniş özerklik veren bu kanun lâyihasının görüşmelerinde temel anlayışın, halkın yönetime katılması olduğu anlaşılmaktadır. Dâhiliye encümeni mazbatasına yapılan en çok eleştiri ise halkın anlayabileceği kelimelerin kullanılmamasıdır. Nitekim Karesi Mebusu Hasan Basri Bey bu durumu "Oraların sakinleri zannederim ki bu kanunun çapraşık dili ile konuşan adamlar değildir. Hükümetin tanzim ettiği maddelerle Dâhiliye Encümeni'nin tanzim ettiği maddeleri mukayese ettim. Hükümetin maddelerini daha sade, daha basit buldum" (TBMM Z.C, Cilt 2, İçtima 82, 26.09.1337: 33) diyerek bu hassasiyeti vurgulamaktadır.

2.1. 1921 İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Lâyihası'nın Mecliste Görüşülmesi

6 Ocak 1921 tarihinde hükümetin teklifiyle 184 madde olarak hazırlanan İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Lâyihası değişiklik yapılmak üzere Dâhiliye Encümenine havale edilmiştir (TBMM Z.C, Cilt 7, İçtima 130, 06.01.1337: 192). İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Tasarısı Dâhiliye Encümeninin değişiklikleri ile 22 Eylül 1921'de 230 madde ve 21 Fasıl olarak meclise sunulmuştur. Bu değişiklikte imzaları bulunan encümen sırasıyla; Encümen Reisi Hakkâri Mebusu Mazhar Müfit Bey, Mazbata Muharriri İzmit Mebusu Hamdi Bey, Yozgat Mebusu Süleyman Sırrı Bey, Karesi Mebusu Hacim Muhittin Bey, Karahisarı Şarki Mebusu Mustafa Bey, Mersin Mebusu İsmail Safa Bey, Kângırı Mebusu Behçet Bey ve Çorum Mebusu Fuat Bey'dir (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80, 22.09.1337: 7).

22 Eylül 1921 tarihinde İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Lâyihası maddelerine geçilmeden söz alan Afyonkarahisar Milletvekili Mehmet Şükrü Bey, Kurtuluş Savaşı nedeniyle kanun lâyihası maddelerinin görüşülmesinin yeterince geciktiğini "Teşkilatı Esasiye Kanununu kabul etmekle nahiyelerin şahsiyet-i maneviyesini ve hakkı kazasını kabul ettik" diyerek kanun lâyihasının önemini vurgulamış ve görüşmelerin hemen başlamasını teklif etmiştir (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80, 22.09.1337: 283).

24 Eylül 1921 tarihinde İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Lâyihası görüşülmeye başlanmıştır. Kanun lâyihası açıklaması için ilk sözü alan Dâhiliye Müsteşarı Hamid Bey, nahiye örgütlenmesinin merkeze uzak olmayan vilâyetlerden başlaması ve yukarıdan aşağıya doğru bir şekilde olması gerektiğini söylemiştir. Dâhiliye Encümeni Reisi Haydar Bey ise, Hükümet ile millet arasındaki ilişkinin baba-oğul arasındaki ilişki gibi olması gerektiğini, söyleyerek bunun da gerçekleşmesi gereken yerin köy ve nahiye olduğunu, bugüne kadar böyle bir ilişki kurulamadığı için Hükümet ile millet arasında derin bir uçurum oluştuğunu, ifade etmiştir (TBMM Z.C, Cilt 13, İçtima 81, 24.09.1337: 3-4).

Kastamonu Mebusu Abdülkadir Kemali Bey, Malatya Mebusu Lütfi Bey ve Malatya Mebusu Reşid Ağa kanun lâyihasının aleyhinde, Antalya Mebusu Halil İbrahim Bey, Lâzistan Mebusu Abidin Bey, Ertuğrul Mebusu Necip Bey, İzmir Mebusu Mahmut

Esat Bey, Yozgat Mebusu Süleyman Sırrı Bey, Bolu Mebusu Nuri Bey, İstanbul Mebusu Adnan Bey, Kütahya Mebusu Besim Atalay Bey, Afyonkarahisar Mebusu Mehmet Şükrü Bey, Edirne Mebusu Şeref Bey, Konya Mebusu Vehbi Efendi lehinde ve Bolu Mebusu Tunalı Hilmi Bey hem lehinde, hem aleyhinde konuşmalar yapmıştır. Kanun tasarısı aleyhinde söz alan Kastamonu Mebusu Abdülkadir Kemali Bey ise, lâyihada nahiye heyetine kaza(yargı) yetkisinin verildiğine dikkat çekerek kanun lâyihasının Adliye Encümenine gönderilmesini teklif etmiştir (TBMM Z.C, Cilt 13, İçtima 81,24.09.1337: 7). Yine Kanun lâyihasının aleyhinde söz alan Malatya mebusu Lütfi Bey, sert bir eleştiri yaparak köylünün okuma yazma bile bilmediğini, hatta ihtiyar heyetinin kendi vazifelerini yapabilecek ilim ve irfana sahip olmadığını, nahiye müdürü seçmesinin mümkün olamayacağını söyleyerek bu kanunun öncelikle bir bölgede (pilot) uygulanmasını istemiştir (TBMM Z.C, Cilt 13, İçtima 81, 24.09.1337: 11). Daha kanun lâyihası maddelerine geçilmeden önce lâyiha ile ilgili lehte veya aleyhte on dokuz milletvekilinin söz alması konuya gösterilen yoğun ilginin delili sayılabilir. Sonuçta müzakere için oylama yapılarak maddelere geçilmiştir.

Kanun lâyihasının ilk 9 maddesi nahiyelerin kuruluşu ve sınırları ile ilgilidir (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80,22.09.1337: 26-27). Kanun lâyihasının birinci maddesinde nahiyelerin "cüz-i tam"lı bir yerel idare olduğu belirtilmiştir. Afyonkarahisar Mebusu Mehmet Şükrü Bey, "Nahiye "cüz-i tam"lı idaredir." ifadesine itiraz ederek, "Şahsiyeti mâneviyeyi haiz "cüz-i tam"lı idari demek lâzımdır." demiştir. Bu maddede şahsiyeti mâneviyeyi (tüzel kişilik) ifadesinin özellikle olmasını istemiştir (TBMM Z.C, Cilt 13, İçtima 81, 24.09.1337: 17). Nahiyeye verilen mali, idari ve adli salâhiyetlerin üstlenilebilmesi için bu "şahsiyeti mâneviyeyi haiz" ibaresine ihtiyaç olduğu savunulmuştur (Çelik,2012: 601).

İzmir Mebusu Mahmut Esat Bozkurt Bey, "Birinci madde bizzat idareyi bu memleketin eli kılıçlı ve sabanlı sahibine, Türk köylüsüne terk etmekle hakiki millet devrini açıyor. Türkiye Devleti, asırlardan beri onu kanıyla müdafaa eden büyük köylünün eline teslim ediliyor." diyerek kanun lâyihasının önemi ile ilgili uzunca bir konuşma yapmıştır (TBMM Z.C, Cilt 13, İçtima 81, 24.09.1337: 17). Birinci maddedeki "Nahiyeler genel idare ilgili kanunlar ve nizamatın (kanun dışındaki düzenlemeler)

verdiği görevleri yerine getirmekle mükelleftir" ifadesine itiraz eden Karesi Mebusu Vehbi Bey, "Burada "nizamat" tâbirini koymak doğru değildir. Bunu korsak yarın Heyeti Vekile'nin herhangi bir mesele için yayınlayacağı bir nizamname (tüzük) ile de nahiyeler bir işi yerine getirmek zorunda kalır." diyerek bu ifadenin birinci maddede köylüye fazladan yük getireceğini belirtmiştir (TBMM Z.C, Cilt 13, İçtima 81, 24.09.1337: 20). Tartışmalara Saruhan Mebusu Refik Şevket Bey de katılarak, "Nizamat tabirinin kaldırılması hususundaki Vehbi Bey'in fikrine katılamam. Bir defa malî olarak nizamat çıkarılabilir. Farklı konularda birçok nizamat da yapılabilir" diyerek "nizamat" ifadesinin kaldırılmasının doğru olmadığını söylemiştir (TBMM Z.C, Cilt 13, İçtima 81, 24.09.1337: 18).

Kanun lâyihasına göre konum ve ekonomik ilişkileri gözetilerek zorunlu ve sürekli masraflarını karşılayabilecek bir veya birkaç köyden nahiye oluşturulacaktı. Her Osmanlı vatandaşının bir nahiyeye mensup olması ve nahiyenin nüfus kayıtlarında bulunması zorunluluğu getirilecekti. Kanun lâyihasında Osmanlı vatandaşı ibaresinin kullanılması bazı mebusların itirazına yol açmıştır. Ertuğrul Mebusu Necip Bey, "Efendim! Osmanlı tabiri Teşkilâtı Esasiye tabirine muhaliftir. Bunun yerine Türk desek gerçekten yalnız biz Türklere hasretmiş oluruz. Onun için bendeniz (vatandaş) denmesini teklif ederim", demiştir. Kütahya Mebusu Besim Atalay Bey de "Osmanlı kelimesi bir millet ismi değildir. Bir kabile, bir aile ismidir. Şimdi böyle kabilevi isimlerle ad vermenin ne zamanımızda yeri vardır ne de tarihte yeri vardır. Türk ismi veyahut Türkiyeli ismi uygundur'' demiştir. Erzincan Mebusu Emin Bey ise, "Dokuzuncu maddede yabancılar hakkında açıklama vardır. (Her fert) denilip de dokuzuncu madde okunacak olursa tabiidir ki yabancılar da ayrılır. Binaenaleyh (her Osmanlı) yerine (her fert) tabirinin konulmasını teklif eylerim'' demiştir (TBMM Z. C, Cilt 14, İçtima 105, 5.11.1337: 71).

Nahiyelere verilen görevler göz önünde bulundurulduğunda bütün nahiyelerin masraflarını gelirleri ile karşılayamayacağının söylenmesi üzerine, Adana Mebusu Zekâi Bey, nahiyelerin iki veya daha fazla köyden oluşan mürekkep nahiye, tek parça halindeki basit nahiye ve sonradan oluşturulan mürettep nahiye olarak üç kategoriye ayrılmasını önermiştir (TBMM Z.C, Cilt 13, İçtima 82, 26.09.1337: 26). Malatya

Mebusu Lütfi Bey, "Bu millet on iki seneden beri bir tufanı cidal (savaş) içinde yaşıyor. Dul kadınların ektikleri ve gözyaşlarıyla yetiştirdikleri mahsulü alacağız da bir nahiye teşkil edeceğiz" diyerek nahiyelerin giderlerinin Hazine tarafından karşılanmasını önermiştir (TBMM Z. C, Cilt 13, İçtima 82, 26.09.1337: 31).

Tasarıya göre herhangi bir köy nahiyeden ayrılmak istediği zaman kabul keyfiyeti doğrudan doğruya nahiye şûrasına bırakılacaktı. Bu durumu Sinop Mebusu Hakkı Hami Bey, "Şimdi gelen maddede pek az bir farkla bu vilâyet şûrasına gönderiliyor. Nahiye Şûrası reddederse Vilâyet Şûrasına gidecek, Vilâyet Şûrasında ise bu husus kabul edilirse karara uyulacaktır" diyerek açıklamıştır (TBMM Z.C, Cilt 18, İçtima 88, 6.10.1337: 105). Bu bölümdeki 1. ve 2. Madde değişiklik yapılarak, 3.,4., 5., 6.,7. ve 9. Maddeler doğrudan 8. madde ise düzeltme yapılarak kabul edilmiştir.

Kanun Lâyihasının "Nahiye Meclis Azaları" başlıklı ikinci bölümünde 10-17. maddeler bulunmaktadır (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80,22.09.1337: 26-27). Buna göre nahiye meclisi azalarını köy seçmenleri doğrudan doğruya seçecektir. Nahiye azası olabilmek için nahiye ahalisinden olmak, altı aydan beri nahiyede ikamet etmek, yirmi bir yaşını geçmiş olmak ve herhangi bir suç işlememiş olmak gerekmekteydi. Birkaç köyden bir araya gelmiş olan nahiyelerde köylerden seçilen azaların üç gün süreyle hakları saklı kalacaktı. Ancak bu süre içerisinde bu hak kullanılmazsa yerine en çok oy veren köyün azası getirilecektir. Erzurum Mebusu Durak Bey'in önerisiyle üç gün olan mühlet on güne çıkarılmıştır. Bolu Mebusu Tunalı Hilmi Bey de "Efendim tehlikeli bir madde karşısında bulunuyoruz, birkaç köyden oluşan bir nahiyede demek oluyor ki, herkes istediği köyden istediği kimseyi seçebilecek" diyerek bir köyün ahalisinin diğer köyün seçimine iştirak etmemesi gerektiğini savunmuştur (TBMM Z.C, Cilt 14, İçtima 107, 8.11.1337: 133). Bu bölümdeki 13. madde aynen, 11.,12., 14., 15., 16 ve 17. maddeler ise bazı değişiklikler ile kabul edilmiştir.

Kanun Lâyihasının "Nahiyelerde Seçim İşleri" başlıklı üçüncü bölümünde 18-24. maddeler bulunmaktadır (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80,22.09.1337: 27-28). Nahiye meclisi seçimleri ile ilgili işlemler Mayıs ayının birinci günü bütün nahiyelerde başlayacaktı. Seçim listeleri nahiye müdürü ve kâtibi tarafından tasdik edilerek Haziran ayının on beşine kadar bir sureti merkezi kaza ile Meclis-i İdare'ye gönderilecek, bir

sureti de cami, kilise, okul ve nahiye dairesinin kapısına herkesin görebileceği hâliyle asılacaktır. Seçimlerin zamanını belirten 18. maddenin ilk halinde Mayısın birinci günü seçim tarihi olarak gösterilmişken Karesi Mebusu Vehbi Bey'in teklifiyle seçimlerin zamanının belirlenmesine vilayet şurasının karar vermesine ve seçim cetvellerinin düzenleme süresinin de bir aydan on beş güne indirilmesi karara bağlanmıştır (TBMM Z.C, Cilt 14, İçtima 107,8.11.1337: 139). Bu bölümdeki 19., 24. ve 26. maddeleri aynen, 18., 20., 21. ve 22. maddeler bazı değişiklerle, 23. madde ise bazı düzeltmeler yapılarak kabul edilmiştir.

Kanun Lâyihasının "Azaların Sayısı ve Seçimlerin Zamanı ve Uygulanması" başlıklı bölümünde 25-33. maddeler bulunmaktadır (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80, 22.09.1337: 28). Buna göre Nahiye meclisleri her yirmi hane için seçilecek birer azadan oluşacaktır. Yirmi haneden az olan köyler ise bir aza bulunduracak ve bir nahiyenin aza sayısı otuzu geçemeyecekti. Seçimler nahiyelerde Heyet-i İntibahiye (Seçim Heyeti) tarafından uygulanacak ve üç gün sürecektir. Birçok köylerden oluşan nahiyelerde her köy için nahiye merkezinde ayrı ayrı seçim yapılacak ve hangi köyün seçim için nahiye merkezine ne zaman geleceği önceden Seçim Heyeti tarafından belirlenecekti.

Erzincan Mebusu Emin Bey "Öyle muhtelif üç dört köyden ibaret bulunan, bir nahiyenin seçimlerini yapılmak için 'Bir gün bir köy gelsin, iki saat sonra bir köy gelsin, üç saat sonra diğer köy gelsin.' demek, seçimleri tamamıyla yaptırmamak demektir." ifadeleriyle itirazını dile getirmiştir. Kars Mebusu Cavid Bey ise konuyla ilgili "Her köyün nahiye merkezinde seçimleri yapabileceğini dile getiriyoruz. Bunu makul bir şekil olarak görmüyorum. Çünkü nahiye merkezinde iki tane aza seçmek için, bütün halkı nahiye merkezine topluyoruz. Orada yaptırıyoruz. Bunu böyle yapmaktansa Seçim İşleri Heyeti arabaya binsin, gitsin ahalinin ayağında yapsın. Daha iyi olur" demiştir (TBMM Z.C, Cilt 14, İçtima 110, 14.11.1337: 214). Seçmenlerden okuma yazma bilmeyenler oy pusulalarını istedikleri kişiye yazdırabilecekti. Bolu Mebusu Tunalı Hilmi Bey bu maddeye itiraz ederek "Efendiler! Memleketimizde okuyup yazanların ne kadar az olduğu cümlemizin malûmudur. Şu hâlde maddenin en aşağısındaki son satırlarda yazan 'Seçmenlerden okuyup yazmak bilmeyenlerin oy pusulalarını okumak yazmak bilenlerden istedikleri kimselere yazdırmaya hakları vardır.' ifadelerinde garip

bir mantık yer alıyor" demiştir. Kars Mebusu Ali Rıza Bey ise düşüncelerini "Efendim, hakikaten bu otuz birinci madde ahaliye, yani köylüye vermiş olduğumuz rey haklarının büyük bir maddesidir. Bu rey için üç şey var ki bu reyi bütünü bütüne mahvediyor. Birincisi bizde yani Müslüman âdetinde hatır vardır. "Falan ağanın hatırı" gibi. İkincisi tesir, cebrî bir tesir. Üçüncüsü de bir şey mukabilinde yaptırmaktır. Pusula usulünde üçünün de uygulanması pek kolaydır. Mühürlü bir pusula olsun." cümleleriyle dile getirmiştir (TBMM Z.C, Cilt 14, İçtima 111, 15.11.1337: 231-232).

Nahiye azaların sayısı maddesi görüşmeleri devam ederken kadınlara seçimlere katılma hakkının verilmesi ile ilgili tartışmalarda yaşanmıştır. Erzurum Mebusu Hüseyin Avni Bey, "Şûraya kadınlarımız da aza olarak girmelidirler. Erkekten daha faziletli kadınlar vardır. Büyük Millet Meclisi aile reisi olan kadının seçim hakkını teslim etsin. " demiştir. Bolu Mebusu Tunalı Hilmi Bey "Henüz yeni doğmuş koca Azerbaycan'ın kadınları seçimlere iştirak ettirmesi bize en büyük bir ders olmalıdır" diyerek Hüseyin Avni Bey'e destek vermiştir. Ancak Konya Mebusu Vehbi Efendi "Bizim memleketimize Bolşeviklik girmedi, Hilmi Bey!" diyerek Hilmi Bey'i Bolşevik olmakla suçlayarak kadınlara seçimlere katılma hakkının verilmesine gerek olmadığını söylemiştir. Süren sert tartışmalar üzerine Meclis Reisi "Efendim, encümenin ve hükümetin teklif ettiği kanun tasarısında kadınların seçimlere katılmasına dair bir teklif yok. Mebusların verdiği bir önerge de yok. Bu fikirdir, bu bir fikir olarak söylenmiş ve geçmiştir" diyerek konunun kapanmasını istemiştir (TBMM Z.C, Cilt 14, İçtima 111,15.11.1337: 222-224). Bu bölümdeki 26., 28., 31., 32. ve 33. maddeleri aynen, 25., 27., 29. ve 30. maddeler bazı değişiklikler ile kabul edilmiştir.

"Oyların Sayımı ve Tasnifi" başlıklı bölümde 34-39. maddeler bulunmaktadır (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80, 22.09. 1337: 28-29). Buna göre seçmenlerin oy verme işlemleri bittiğinde oy pusulalarının sayım ve tasnif işlemlerine derhal başlanacaktı. Seçmen vekilleri de bu sayım ve tasnif işlemlerinde hazır bulunacaktı. Eğer seçmen vekili yoksa Heyet-i İntihabiye tarafından okuma yazma bilen iki kişi heyete alınacaktı. Bunlar huzurunda sandıklar açılacak ve oy pusulaları ayrı ayrı sayılarak tutanakla kimlerin ne kadar oy aldığı Heyet-i İntihabiye tarafından tasdik edilecekti. Seçim tutanakları Heyet-i İntihabiye reisi ve üyeleri ile seçmen vekilleri tarafından tasdik

edildikten sonra seçim listesinin bir sureti deftere kaydedilecekti. Seçimle ilgili evrak ile bu defter kazaya gönderilir ve kaymakam tarafından vilayet şûrasına teslim edilirdi. Seçim evrakı ve azalığa seçilmiş olanların isimleri vilayet şûrasınca deftere kaydedilecek ve nahiye müdürüne bildirilerek ahaliye ilân edilecektir. Bu bölümdeki 34., 35.,36. ve 37. maddeler aynen 38. ve 39.maddeler bazı değişiklikler ile kabul edilmiştir.

"Seçimlerle İlgili Cezai Hükümler" başlıklı bölümde 40-49.maddeler bulunmaktadır (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80, 22.09. 1337: 29-30). Buna göre devlet memurluğunun verdiği güçten yararlanarak birilerinin seçilmesi için doğrudan doğruya veya dolaylı olarak seçmenleri yönlendirmek yahut tehdit etmek suç sayılmıştır. Bu suçu işleyen memur görevinden alınarak ve üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacaktı. Bolu Milletvekili Tunalı Hilmi Bey "Halka doğru diyen arkadaşlarıma diyorum: Memurları halktan, halkı memurdan ayırmak, halkçılığın aksine doğru gitmektir. Binaenaleyh memleketin gayrı resmî memuru olan halkla, memuru birbirinden ayırmamak lâzımdır. Bazı arkadaşlarımızdan bu vesile ile istirham ederim, memurlar hakkında pek sert lisan kullanmayalım. Çünkü halk, devletin uzvudur" diyerek memurlar hakkında mecliste yaşanan tartışmalara itiraz etmiştir. Konya Mebusu Vehbi Efendi ise düşüncelerini "Efendim, memurlar her nerede olursa olsun, bulunduğu dairede bir aile reisi makamında olduğu için daima memurları biz tarafsız görmek isteriz. Hiçbir memurun gözünde Ali ile Veli'nin farkı olmaması gerekir. Çünkü devlet 'baba' demektir" cümleleriyle memurların seçimlere müdahale etmeyerek herkesi eşit olarak görmeleri gerektiğini vurgulamıştır (TBMM Z.C, Cilt 14, İçtima 115, 22.11.1337: 293-294). Kanunen seçim hakkı olan bir kimseyi bu hakkından mahrum etmenin veya seçim hakkı olmayan bir kimseyi bilerek seçim listelerinde göstermenin cezası üç aydan az olmamak şartıyla hapis cezası olacaktır.

Antalya Mebusu Halil İbrahim Efendi ise "Bendeniz diyorum ki böyle hileli bir durum varken seçimlerin tasdik edilmesi imkânı var mıdır, yok mudur? Yoktur" cümleleriyle seçimlerde usulsüzlük halinde seçimin tasdik edilmeden iptal olması gerektiğini ifade etmiştir. Bolu Mebusu Tunalı Hilmi Bey "Efendim, bu kanunda unutulmaması icap eden bir madde varsa zannederim bu maddedir. Zira eğer bu

madde konulmamış olsaydı seçimlere hile karıştırmış olanlar meclis feshedilse dahi ceza almamış olacaktı" demiştir (TBMM Z.C, Cilt 20, İçtima 54, 14.06.1338: 411). Karahisarı Mebusu Mehmet Şükrü Bey "Oy kullanmak görev olduğuna göre milleti seçimlere iştirak ettirebilmek için gelmeyenlere bir ceza vermek makul ve mantıklıdır" cümleleriyle seçimlere katılmayanlara ceza verilmesinin doğru olduğunu dile getirmiştir. Ancak Karesi Mebusu Hasan Basri Efendi ise ceza verilmesine itiraz ederek "Bir lirayı verir, fakat köylü seçim yerine gelmez. Köylüyü ceza ile ürkütmek doğru değildir. Aksi tesir yapar. Binaenaleyh bendeniz cezanın kaldırılması taraftarıyım. Kaldırmazsak o vakit beklediğimiz neticeyi alamayız" demiştir (TBMM Z.C, Cilt 20, İçtima 49,07.06.1338: 235-236). Kanun lâyihasına göre ilk seçimlerle ilgili seçim çizelgeleri nahiyelere bağlı köylerin nüfus idaresindeki kayıtları esas alınarak, kaza idaresi tarafından düzenlenerek kaymakamlık ve nüfus memuru tarafından tasdik edilecektir. Bu bölümdeki 40., 41., 42., 45., 48. ve 49. maddeler bazı değişiklikler ile 43., 46. ve 47. maddeler ise aynen kabul edilmiştir.

"Nahiyelerin Görevlerine İlişkin İşler" bölümünde 52-54. maddeler bulunmaktadır (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80, 22.09.1337: 30-31). Buna göre bir nahiye idaresinin devlet tarafından getirilen plan ve biçim gereğince oluşturulması şartı öngörülmüştür. Nahiyelerde 1913 yılında kabul edilen Tedrisatı İptidaiye Kanunu'na uygun olarak ilkokulların tesisi ve ilkokul eğitiminin yaygınlaştırılması hedeflenmiştir. Nahiye genelinde emniyet ve güvenliğin tesisi, genel sağlığın korunması ve çeşitli hastalıkların bulaşıcılığının engellenmesi için alınacak tedbirlerin oluşturulması, hasta ve zayıf hayvan etlerinin satışının yasaklanması, ekmeklerin iyi pişmiş ve temiz olmasının sağlanması nahiyelerin görevleri arasında sayılmıştır. Kastamonu Mebusu Abdülkadir Kemali Bey ise "Bu kanunun kabulü ile memlekette yeniden binlerce insanın memur olarak istihdamı neticesi ortaya çıkacaktır. Muvazene-i Maliye Encümeni bu kanunla alâkadar oldu mu? Bunlara para verilecek. Bu verilecek para hususunda Muvazene-i Maliye Encümeninin reyi alındı mı?" sorusunu yöneltmiştir (TBMM Z.C, Cilt 21, İçtima 73,13.7.1338: 373). Çok sayıda memur alımı konusu sıkça tartışılmıştır. Devletin gelir ve gider dengesini bozabilir düşüncesi bu kanun lâyihasının yasalaşmamasının en önemli nedenlerinden biri olarak gözükmektedir. Bu bölümdeki

52. maddenin bir fıkrası bazı değişikler ile kalan kısımları aynen, 53. madde tasarı metninden çıkartılmış, 54. madde ise kabul edilmiştir.

"Nahiye Şûraları ve Nahiye Müdürleri" bölümünde 55-84. maddeler bulunmaktadır (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80, 22.09.1337: 31-32). Buna göre bir nahiye, nahiye şûrası, nahiye idari heyeti ve nahiye müdüründen oluşacaktı. Nahiye idari heyeti; müdür, müdür yardımcısı, nahiye şûrasınca seçilen iki aza ve kâtipten oluşurdu. Nahiye şûrasının senede iki defa toplanması uygun görülmüştür. İlk toplantı mayıs ayında, ikinci toplantı ise aralık ayında yapılacaktır. Mayıs ayı toplantısında bir önceki yılın hesabı görüşülecek, aralık ayındaki toplantıda ise nahiye bütçesinin tanzimi yapılacaktır. Toplantı için azalara üç gün öncesinden bildirim yapılması gerekecekti. Azadan biri hiçbir gerekçe bildirmeden meclis toplantısı için üç davete icabet etmezse Nahiye şûrası kararı ile kendi isteğiyle isim ve soyadı ilân edilerek görevinden ayrılmış sayılacaktır. Bolu Mebusu Tunalı Hilmi Bey "Buradaki davet etmek mi? Yoksa toplanmak mı? Üç toplantıya gelmeyen azanın dördüncü toplantıda azalığı düştükten sonra doğal olarak görevinden kendi isteğiyle ayrılmış sayılır. Binaenaleyh üç toplantı denilmeli" demiştir. Yozgat Mebusu Süleyman Sırrı Bey ise "Efendim, malûmu âliniz senede iki defa toplantı gerçekleşecektir. Eğer Hilmi Bey'in buyurdukları gibi olursa on gün veyahut bir hafta toplantı yapılması lâzım gelir, bu şekilde kalması daha uygundur" diyerek maddenin bu haliyle kalmasını istemiştir (TBMM Z.C, Cilt 18, İçtima 12, 21.03.1338: 328).

Her toplantı için bir tutanak (zabıtname) düzenlenecektir. Okul sağlık gibi konular müzakere edilirken öğretmen, doktor, sıhhiye memuru veya konu ile ilgili memur meclise davet edilecektir. Meclis tutanakları ise talep edilmesi halinde herkese açıklanabilirdi. Ancak gizli cereyan eden müzakereler ile emniyet tutanakları mesele neticeleninceye kadar kimseye açıklanmazdı. İki yıl görev yapacak olan nahiye şûrası azası nahiye bütçesinden para veya maaş almazdı. Karesi Mebusu Vehbi Bey, "Yalnız bu madde 'Nahiye bütçesinden hiçbir ad ile bir maaş almayarak gönüllü olarak görevlerini yerine getirirler. Ancak zorunlu bir masraf ortaya çıkarsa vilâyet şûrasınca uygun görülmesi şartıyla alınabilir.' tarzında yazılmalıdır" diyerek bu maddeye ekleme yapılmasını istemiştir. Meclisin feshi halinde müdür, müdür muavini veya müdür

vekilleri yeni meclis toplanıncaya kadar görevlerini vekâleten yürütebilecekti. Nahiyenin idaresi nahiye müdürü ve nahiye heyeti idaresine bırakılmıştır. Müdür yardımcısı, müdüre karşı sorumludur ve yalnız müdürün verdiği görevleri yapacaktır. Nahiye kâtibi ise meclisin tutanaklarını düzenleyerek, bütçe evrakları, hesap defterleri gibi dosya ve evrakları da muhafaza edecektir. Bu bölümdeki 57., 62., 74., 76. maddeler ertelenmiş; 68. madde çıkartılmış; 77. madde bazı değişiklikler ile 55-56., 58-61., 63-67., 69-73., 75.,78-79., 81-84. maddeleri ise kabul edilmiştir.

"Nahiye Şûralarının Salâhiyetleri (yetki) ve Vazifeleri" bölümüne 85-96. maddeler ayrılmıştır (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80, 22.09.1337: 33-34). Buna göre Nahiye şûrasının bir inceleme ve müzakere meclisi olduğundan bahsedilmiştir. Meclisten çıkan kararların birer tutanakları on gün içerisinde nahiye müdürü vasıtasıyla kaymakama gönderilecektir. Nahiye şûrasında alınan kararlar vilayet encümeninin onayından geçtikten sonra yürürlüğe girecektir. Nahiye şûraları yalnız yerel işler ile ilgili devlet nezdinde istek ve dileklerde bulunabilirler ancak siyasi fikir ve düşünce beyan edemezlerdi. Sokakların ve meydanların düzenlenmesi, bahçe panayır ve koşu alanlarının oluşturulması veya bunların kaldırılması, değeri 10.000 kuruştan fazla gelir getiren yapıların satılması veya devredilmesi, bütçe, maaş veya ek ödeme, bağış gibi konular nahiye şûralarında görüşülebilir ve karar alınabilirdi. Bu bölümdeki 86-90. maddeler bazı değişiklikler ile 85. ve 92-96. maddeler ise aynen kabul edilmiştir.

"Mücavir Nahiyelerin Bazı Hususlarda Birlikte Hareket Etmeleri" bölümüne 97-103. maddeler ayrılmıştır (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80, 22.09.1337: 34). Buna göre ortak kullanılan yolları inşa etmek, sağlık ocağı ve okul yapmak, dereleri ıslah etmek, bataklıkları kurutmak, doktor, baytar, kondüktör istihdam etmek, zirai alet temin etmek ve damızlık boğa, aygır tedarik etmek gibi hususlarda vilayet encümeninin onayıyla iki veya daha fazla nahiye akit sözleşmesi yaparak birlikte hareket edebilirdi. Yukarıdaki hususların yapılabilmesi için nahiye şûralarınca gizli oyla seçilen ikişer azadan oluşan bir komisyon kurulacaktır. Bu komisyon kaymakamın daveti ile aralık ayındaki meclis toplantısından önce kaza merkezinde toplanacaktır. Toplantıda kaymakam veya kaymakamın vekil tayin ettiği kişinin başkanlığında kararlaştırılan hususları, ortak yapılacak olan işlerin masraflarını, nahiyelerin birlikte ödeyecekleri

miktarı ve ödeme günlerinin belirlenmesi konularının kararlaştırılması düşünülmüştür. Bu bölümdeki 97-98., 100-101. maddeler bazı değişiklikler ile 99.,102. maddeler ise aynen kabul edilmiştir

"Nahiye Müdürlerinin Görevleri ve Yetkileri" bölümüne 104-111.maddeler ayrılmıştır (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80, 22.09.1337: 34-36). Buna göre Nahiye müdürü nahiyesinin başkanı ve temsilcisi, idari yürütme vasıtası ve merkezi hükümetin vekilidir. Nahiye müdürü merkezi hükümetin vekili sıfatıyla yüksek devlet memuru konumunda olarak idarenin hükmü altında ve emrindedir. Nahiye müdürlerinin idarenin hükmü altında olmasına itiraz eden Adana Mebusu Zekai Bey "Nahiye müdürlerini merkezi hükümetten kesin olarak tecrid ederseniz tamamen bağımsız olur" diyerek bu maddenin değişmesini istemiştir (TBMM Z.C, Cilt 24, İçtima 122, 19.10.1338: 34).

Nahiye müdürü aynı zamanda belediye ve kır zabıtasının görevlerini yapmak zorundadır. İdarenin emir ve tebligatını yerine getirmeye mecburdur. Nahiye müdürü, kanunlar ve kanun hükmünde kararlar ile kendisine verilen yetkiye binaen kanunlara uymayanları Heyet-i İdare kararıyla 1000 kuruşa kadar para cezasıyla cezalandırabilirdi. Heyet-i idare tarafınca hükmedilen ceza Nahiye müdürünün onayından sonra uygulanacaktır. Müdür tarafından uygulanan kanunlar, hem tellal (sesli bir şekilde tebliğ etme) tarafından okunacak hem de nahiye dairesi, okul ve ibadethanelere yazılı olarak asılacaktır. Bu bölümdeki 105.,107.,108. maddeler bazı değişiklikler ile 104.,106.,111. Maddeler ise aynen kabul edilmiştir

"Nahiye Müdürleri, Müdür Yardımcıları ve Diğer Memurlarının Atama, Tayin, Maaş ve Haklarında Tatbik Edilecek Hususlar" bölümünde 112-120. maddeler bulunmaktadır (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80, 22.09.1337: 36-37). Buna göre Nahiye müdür ve yardımcıları ile Heyet-i İdare azası iki sene müddetle Nahiye Şûrasında görevlendirilecektir. Atama, aza üyelerinden yapılabileceği gibi hariçten de yapılabilirdi. Nahiyelerde müdürlere verilecek maaşın azami tutarı iki bin kuruş olacaktır. Vilayet encümeni, müdür maaşını fazla gördüğü takdirde maaş miktarında azaltma yapabilirdi. Müdür yardımcıları ise para almaksızın görevlerini gönüllü olarak yerine getirirlerdi. Yozgat mebusu Süleyman Sırrı Bey bu bölümdeki, "Nahiye kâtibi ile

diğer memurların maaşları nahiye şûrasınca belirlenir" maddesine şu sözlerle itiraz etmiştir: "Şûraya bu hakkı vermek doğrudur. Fakat şûrada anlaşmazlık çıkarsa o zaman ne olacaktır? Şûra toplandığı zaman kâtibe şu kadar maaş verilecek diye tayin edecek. Fakat şûra kurulamadığı zaman memur ikinci toplantıya kadar bekleyecek mi efendim?" (TBMM Z.C, Cilt 24, İçtima 127, 26.10.1338: 201).

Merkezden uzak köylerde birer adet müdür vekili bulunacak, bunlar köy dâhilinde müdür namına görevlerini yerine getirecektir. Bu maddenin meclis içerisinde tartışmalara neden olduğu görülmektedir. Tokat Mebusu Rıfat Bey "Nasıl olur da hem nahiyenin merkezinde bir müdür, o nahiyenin üç köyü varsa oralarda da birer müdür bulunur. On köy olsa on müdür olacak. Sonra müdürün kendine mahsus birçok görevi vardır. Eğer bu görevler ile müdür yardımcıları da meşgul olacaksa işler karmakarışık olur. Bendenizce bu madde fazladır." demiştir. Yozgat Mebusu Süleyman Sırrı Bey ise "Birkaç köyden oluşan nahiyelerde merkezde müdür bulunduğu gibi diğer köylerde de müdür vekili bulunacaktır. Bunlar muhtarların yerine geçecektir" diyerek tasarının bu maddesine destek vermiştir. Hakkâri Mebusu Mazhar Müfit Bey kanun lâyihasının 221. Maddesinin zaten muhtarlık ve ihtiyar heyetini kaldırdığını belirterek "O nahiyeyi teşkil eden şuradan birer aza mevcut; işte o azadan birini kendi köyüne müdür vekili yapıyor ve ona muhtar vazifesi gördürüyor.' Benim anladığım budur" demiştir (TBMM Z.C, Cilt 24, İçtima 127, 26.10.1338: 192-195).

Bolu Mebusu Şükrü Bey Meclis'e "Müdür yardımcıları muhtar mevkiine mi gelecektir?" sorusunu yöneltmiş, Mazbata Muharriri Ahmet Hilmi Bey ise bu soruyu "Şunu kabul etmeliyiz ki kanun çıkarmakla, yaldızlı maddeler koymakla köylerin sosyal yapısını değiştiremezsiniz. Aşağı-yukarı biz, yine eski geleneklerimize ve köylerimizin sosyal durumlarına göre bir nahiye kabul edeceğiz." cümleleriyle cevaplamıştır. Bolu Mebusu Şükrü Bey de "Müdür ve yardımcılarının görevi aşağı yukarı şimdiki muhtarların biraz üstünde olacaktır. Aynı zamanda 'Müdür yardımcıları gönüllü olarak görevlerini yapacaklar.' diyorsunuz. Bendeniz katiyen böyle bir adam göremem ki gönüllü hizmet etsin, koca bir köyün işlerini üzerine alsın. Buna imkân yoktur. Muhtar bugün her hane başından, yerine göre, mevkiine göre köylüden bir kile arpa, iki kile

buğday alıyor" diyerek maddeye karşı çıkmıştır (TBMM Z.C, Cilt 24, İçtima 122, 19. 10.1338: 39).

Nahiye kâtipleri ile gerekli şartları taşıyan memurların atama ve tayinleri Nahiye Şûrası tarafından yapılacaktır. Ancak Nahiye Şûrası yerine Heyet-i İdarede atama yapabilirdi. Kaymakamın onayından sonra bu memurlar göreve başlayabilecektir. Afyonkarahisar Mebusu Mehmet Şükrü Bey, kaymakamın onay merci olmasına itiraz ederek "Efendim, bu madde gerçekten Nevahi Kanunu'nun ve Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun ruhuna bir tezat teşkil eder. Bu tezat oldukça bellidir. Nahiyelere bir idare ve bağımsızlık vermek istediğimiz hâlde yine nahiyeleri bu madde ile bugünkü şekle dönüştürüyorsunuz. Nahiyenin bağımsız idaresini kaymakamın şahsına vermiş oluyoruz. Hâlbuki bu, katiyen doğru değildir." demiştir. Kozan Mebusu Mustafa Bey ise "Bu maddelerde 'Nahiye kâtibiyle diğer memurların maaşları nahiye şûrasınca belirlenir ve tayin olunur.' diyor. Acaba nahiye şûrası bir öğretmene ben, 'Ayda 300 kuruş vereceğim.' derse o, öğretmen gelir mi? Öyle bir şey ilâve etmek lâzımdır ki zorunlu ilkokul eğitimini gerçekten uygulamak mümkün olsun". Sözleriyle nahiyelerde görevlendirilecek öğretmenlere verilecek maaşlarla ilgili miktarın belirlenmesini ifade etmiştir (TBMM Z.C, Cilt 24, İçtima 127, 26.10.1338: 201-202). Bu bölümdeki 112.,113.,119. maddeler bazı değişiklikler ile 116.,118. maddeler ise aynen kabul edilmiştir.

Kanun Lâyihasının en çok tartışılan bölümlerinden birisi de nahiyelerin gelir ve giderlerini oluşturan "Bütçe" bölümüdür. Bu bölüm 121-157. maddelerden oluşmaktadır (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80, 22.09.1337: 37-40). Devletin nahiyelere yeterince mali kaynak aktaramayacağı; köylünün ise nahiyelerin bütçesinde yer alan vergileri karşılayacak güçte olmadığı kanun lâyihasına karşı olan mebuslar tarafından sıkça vurgulanmıştır. Dâhiliye Encümeni Mazbata Muharriri Ahmet Hilmi Bey, "Nahiyeler gelir ve giderlerini kendisi temin etmediği takdirde şahsiyeti mâneviyeyi haiz olamaz. Efendim, eskiden beri köylüden imam hakkı, bekçi hakkı, hatta sübyan mektebi hakkı diye birçok para zaten alınırdı. O mekteplerde çocukların velilerinden perşembelik yahut hoca hakkı diye bir para da alınırdı. Eğer bunların hepsini toplar hesaplarsanız belki şu kanunla hesaplanan vergiden daha fazla bir toplama ulaşmış

olduğunu görürsünüz. Bu kanun tasarısını kabul edersek şimdiye kadar düzensiz bir şekilde alınan vergiler bütçe usulüne uygun olarak tahsil edileceklerdir" diyerek eleştirilere karşı açıklama yapmıştır. Afyonkarahisar Mebusu Mehmet Şükrü Bey, "Arkadaşlar, Nevahi Kanununun ruhu bana göre bu bütçe bölümüdür. Nahiyelerin gelişmesini sağlayacak olan bu fasıldır. Eğer biz bu fasılda nahiyelere bu gelirleri vermezsek nahiyeler kurulamaz ve gelişemez. Bugün harap olan nahiyeleri bir kat daha harabede bırakırız" diyerek bütçe bölümün öneminden bahsetmiştir (TBMM Z.C, Cilt 25, İçtima 144, 23.11.1338: 50).

Nahiye bütçesinin nahiyenin bir senelik gelir ve giderleri toplamından oluşması öngörülmüştür. Nahiyenin gelirleri sıradan ve yüksek olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Nahiyenin sıradan gelirleri, vakıf, arsa, arazi vergileri, satışlardan elde edilen tapu harcı ve intikal harçları, müzayede vergisi, deniz ve kara taşımacılığı vergisi, hayvanların alım satımından alınan vergiler, hububat ürünlerden alınan vergiler, inşaat ve tamirat ruhsatı vergisi, nakit cezalar, nahiyeye ait menkul ve gayrimenkullerin her türlü hâsılat ve geliri, kiralama bedeli, ormanlardan alınan otlakıye bedeli, nahiyeye ait ormanların geliri, tarım için kullanılan ve kiraya verilen araç ve gereçlerden alınan ücretler oluşacaktır.

Nahiyelerin yüksek olan gelirleri ise satışa ya da el değişimine uğrayan emlak ve gelir vergisi, hibe ve vasiyet yoluyla ortaya çıkan gelirler, faiz gelirleri, devlet hazinesi tarafından verilen yardımlar, valilik idaresinin hususi bütçesinden yardım olarak verilen paralar ve hazineye ait arazi ve alanların gelirleridir. Nahiye giderleri "az" ve "çok" olmak üzere iki kısımdır. Az ölçekteki masraflar nahiyeye ait hizmetlerin ortaya çıkardığı nahiye imamları, öğretmenler, memur, kâtip, bekçi ve korucuların maaşlarından oluşan sürekli masraflardan ibarettir. Yüksek masraflar ise inşaat masrafları ile sürekli masraflar haricinde ortaya çıkan arazi ve geçici masraflardan ibarettir. Nahiye bütçesi müdür ve kâtip tarafından düzenlenerek içeriği incelenmek üzere Nahiye Şûrası'na teslim edilecektir. Nahiye gelirlerinin ödenmesinden imtina edenler hakkında Tahsili Emval Kanununu [3] (Mal Tahsil Kanunu) uyarınca ceza

[2] 5 Ağustos 1325 (1909) tarihinde Tahsili Emval Kanunu (kamu alacaklarının tahsili) getirilmiştir. Dört fasıl halinde toplam 23 maddeden ibarettir.Bkz.26 Temmuz 1953 tarih ve 8469 sayılı Resmi Gazete, Millet Meclisi S. Sayısı: 286 (1/46

uygulanması öngörülmüştür. Tasarıya göre nahiye müdürü nahiye bütçesinin amiri konumundadır. Nahiye müdürü bütçede yer alan harcamalarının giderlerini tahsil etmek zorundadır. Nahiye kâtibi ise nahiyenin tüm gelir giderlerinin baş sorumlusudur. Bütçe bölümüne ait olan maddeler incelenmek üzere maliye encümenine gönderilmiştir (TBMM Z.C, Cilt 25, İçtima 156, 14.12.1338: 400).

"Nahiyelerde Yargı Yetkisi" bölümünde 158-213. maddeler bulunur (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80, 22.09.1337: 41-48). Nahiye Şûrasının yargı yetkisi Nahiye Heyet-i İdaresi tarafından yürütülürdü. Heyet-i İdarenin görevi öncelikle nahiye ahalisi huzurunda 2000 kuruşa kadar olan alacak davalarını karara bağlamaktır. Heyet-i İdare kabahatli suçlarda 150 kuruşa kadar idari para cezası ve istinaf yolu açık olmak üzere bir haftalık da hapis cezası verebilirdi. Nahiyelere yargı yetkisinin de verilmesinin çok önemli olduğunu belirten Yozgat Mebusu Süleyman Sırrı Bey " Binaenaleyh Nevahi Kanunu'nun ruhu bu fasıldır, yani yargı hakkı faslıdır. Yargı yetkisi verilmedikten sonra bu kanunu yapmaya lüzum yoktur. Zamanında bahşedilen bir yetkinin böyle millî bir hükümet şekline girdikten sonra halktan esirgemek, halkçılıkla ne kadar bağdaşır?" demiştir (TBMM Z.C, Cilt 26, İçtima 174, 15.01.1339: 362).

Nahiye Heyet-i İdaresinin hukuki yetkilerinin olmasını isteyen mebuslar, köylünün yıllarca sorunlarını ağa veya köyün ileri gelenlerine çözdürmeye çalıştırdıklarını söyleyerek bu kanun lâyihası sayesinde köylünün gayri resmî etkiden kurtulacağını savunmuşlardır. Bolu Mebusu Tunalı Hilmi Bey ise "Maalesef yine lisandan bahsedeceğim. Arkadaşlar, 'Nevahi heyeti kazaiyesinin' demek doğru değildir. 'nahiye heyeti kazaiyesinin' denilecek. Bunu bile beceremeyişler" diyerek kanun layihasının dilinin anlaşılmaz olduğunu söylemiştir. İçel Mebusu Şevki Bey "Hiç olmazsa iki bin beş yüz kuruşa kadar çıkarttırılsa bir sığır davasına dahi bakma yetkisini vermiş oluruz. Bu suretle hiçbir dava göremez" diyerek davaların parasal karşılığının arttırılmasını istemiştir. Lâzistan Mebusu Necati Efendi de Şevki Bey'e destek çıkarak "Mademki köylünün davasını kendi nahiyesinde gördüreceğiz, artık onu kaza ve liva merkezine kadar gönderip oralarda kahve köşelerinde süründürmeyeceğiz; o hâlde biraz fazla hak vermeliyiz." demiştir. Bolu Mebusu Şükrü Bey de "Bugün nahiyeye beş bin kuruştan noksan verilecek yetki hiçbir mana ve hiçbir hüküm ifade etmez." diyerek

hukuki konularda Heyet-i İdare'ye verilen yetkinin az olduğunu belirtmiştir (TBMM Z.C,Cilt 26,İçtima 174,15.01.1339: 368-370).

Hayvan, zahire benzeri eşya ve mal satma, gündelik çalışma, orakçılık etme, hayvanını başkasına kiralama, faizle para verme görüşülen dava konularıdır. Şahısların ahırına, bağ ve bahçesine, arazisine zarar verme, tazminat davaları, hudut ve sınır anlaşmazlığı, alacak ve verecek davaları da Heyet-i İdare tarafından görüşülebilirdi. Mahkemede davacı, davasını iki erkek yahut bir erkek ile iki kadın olacak şekilde ispat etmesi lâzımdır. Dansçı, medyum, soytarı, namusuz kişi ve yalancılığı bilinen kişilerin şahitliği geçerli değildir. Şahit olacağı kişiye düşmanlığı olan kişinin şahitliği geçerli olmadığı gibi soyca yakın akrabanın şahitliği de geçerli sayılmazdı. Tarafların ve şahitlerin isim, unvan, sıfatları, baba ve dedeleri "mesture (rıza veya onay)" olarak tabir edilen evraka yazılır ve bir zarf içine konularak üzeri mühürlenerek şahitlerin ikamet eyledikleri köydeki bilirkişiye veya en az iki kişiye gönderilecekti. Evrak bilirkişiye ulaştıktan sonra bunlar yaptıkları incelemelerde şahitlerin adil olduklarına hükmederlerse evrakı şahitlere verirlerdi. Eğer şahitlerin adil olmadıklarına hükmederlerse belgeyi imza edip heyete iade edeceklerdi. Siirt Mebusu Mustafa Sabri Efendi şahitlere belli bir ücret verilmesini "Zorla getiriliyor ama gelecek şahitler fakirdir. Değirmeninden, pazarından çiftinden kalır. Sulh Kanunu'nda bu esas kabul edilmiştir. Şahitlerin o günkü masrafını mahkeme belirler, haksız tarafa hükmeder." diyerek teklif etmiştir (TBMM Z.C, Cilt 27, İçtima 185, 01.02.1339: 113).

Tasarıya göre davasını delillerle ispat edemeyen taraf karşı taraftan yemin etmesini talep edebilirdi. Yemin ancak mahkeme huzurunda veya azalardan gönderilecek naip karşısında yaptırılırdı. Ceza davalarında, bekçi, korucu gibi adli kolluk görevlileri zarar gören kişinin ihbarı üzerine araştırma yapabilirler eğer suç unsuru görülürse merkezi kazada bulunan adliye memurlarına nahiye müdürü derhal ihbar ederdi. Failinin tutuklanarak firar etmesi engellenir ve Usulü Muhakemat-ı Cezaiye Kanunu'na göre silah ve aletleri toplatılırdı. Ceza davalarının araştırılması için davet edilen davalı ile sanıklar özürsüz olarak mahkemeye gelmeyip haklarındaki iddiaları ispat etmezlerse hüküm gıyaplarında verilebilirdi. Kırşehir Mebusu Müfid Efendi "Bir adam hiçbir vakit mahkemeye gideceksin, diye zorla getirilemez. Böyle bir kural yoktur.

Bir adam bir adamdaki alacağından vazgeçiyor. 'Haydi, git sen mahkemeye. Bir adam bir adamla sulh olacak, haydi git sen mahkemeye.' demek doğru değildir." diyerek maddenin değişmesini istemiştir (TBMM Z.C,Cilt 26,İçtima 174,15.01.1339: 369). Nahiye heyetlerinde verilen kararlar bir deftere sıralı ve numaraları olarak kaydedilecek, heyet tarafından da imzalanacaktır. Kararlar daha sonra taraflara sözlü olarak açıklanır. Ancak gıyabi kararlarda mahkûmun aleyhine çıkan karar tebliğ edilerek, ikametgâhına gönderilirdi. Nahiye Heyet-i İdaresi'nin kararlarının istinaf başvuruları bağlı bulunduğu vilâyet ya da Kaza Bidayet Mahkemesi'dir. Bu bölümdeki 159., 162-164.,178.,184. madde değişiklikle 160-161.,165-170.,172-177.,179.,181-183.,185.,187-195. madde aynen 171. madde ertelenmiş, 186. madde düzeltilerek kabul edilmiştir (TBMM Z.C, Cilt 27, İçtima 185, 01.02.1339: 104-118).

"Nahiyelerin Teşkilatı ve Diğer Maddeler" bölümüne 214-230. maddeler ayrılmıştır (TBMM Z.C, Cilt 12, İçtima 80, 22.09.1337: 48). Buna göre nahiye malları koruma ve dokunulmazlık itibariyle "devlet malı" hükmündedir. Nahiye heyeti tarafından verilen nakdi cezalar Tahsili Emval Kanunu'na uygun olarak tahsil edilirdi. Nahiye heyeti, 1329 tarihli İstimlâk Kanununa uygun olarak istimlâkleri icra edebilecektir. Bu maddeye itiraz eden Gaziantep Mebusu Ali Cenani Bey "Efendim bu maddede söylenen İstimlâk Kanunu henüz kanunlaşmamıştır, bir kararnamedir. Binaenaleyh bu madde ile o kararnameyi kanunlaştırmış oluyoruz. Nahiyelerin ihtiyaç duyduğu bazı emlâk ve arazinin istimlâki gerekirse, İstimlâk Kanunu gereğince uygulanır, diye belirtilmesi gerekir" diyerek maddenin değiştirilmesini istemiştir. Ali Cenani Bey'in değişiklik isteği kabul edilerek madde "Nahiye, İstimlâk Kanunu gereğince istimlâki icra eder" şekliyle kabul edilmiştir. Bu konuda Kırşehir Mebusu Müfid Efendi'de, istimlâk olunacak yerlerin kıymetinin tespiti amacıyla mahkemede bilirkişinin olması gerektiğini söyleyerek, halkın mağdur edilmemesini istemiştir (TBMM Z.C, Cilt 25, İçtima 160, 21.12.1338: 503).

Nahiye ahalisinin erkekleri on sekiz yaşından altmış yaşına kadar bedeni yükümlülüklere tabi olacaktı. Yalnız bedeni mükellefiyete gücü yetmeyen maluller ile silâhaltında bulunan askerler bu mükellefiyetten hariç tutulmuştur. Erzurum Mebusu Salih Efendi "Herhangi bir şahıs elli yaşına girerse mutlaka dinlenmeye muhtaçtır. O

adam artık bedenen hizmet göremez. Kuyu kazamaz, araba süremez. Sırtında sepet taşıyamaz. Rica ederim, elli yaşından sonrasını kaldıralım" diyerek yaş aralığının değişmesini istemiştir. Bu konuda Kars Mebusu Cavit Bey ise "Efendim, kanunlarımızda mükellefiyeti bedeniye olmasa daha iyi olur. Fakat memleketimizin ekonomisi böyle herkesten para alarak o işi ameleye yaptırmaya müsait olmadığından dolayı tabiatıyla halk bedenen vergiye tâbi tutuluyor" diyerek Salih Efendi'nin mütalâasına iştirak ettiğini belirtmiştir (TBMM Z.C, Cilt 25, İçtima 160, 21.12.1338: 508). Kanun Lâyihasına göre nahiye olan köylerin muhtarlık ve ihtiyar heyeti kaldırılacaktır. Kanunlar, nizamnameler ve çeşitli talimatlar ile muhtarlara ve ihtiyar heyetlerine havale edilen vazifeler artık nahiye merkezinde nahiye müdürü ile Heyet-i İdare'ye diğer köylerde ise müdür vekillerine intikal edecektir. Vilâyet ve kaza merkezlerinde şimdiye kadar belediyelerin yerine getirdikleri görevler ve yetkilerde bundan sonra nahiye müdür ve heyetlerine geçecektir. Lâyihanın 214-215.,217.,220.,222.,224.,226.,228-229. maddeleri aynen, 219.,223.,227. maddeler çıkartılarak, 216.,218.,225. maddeler ise bazı değişikliklerle kabul edilmiştir.

Kanun lâyihasının mecliste görüşülmesi sıkça kesintiye uğramıştır. Bu durumun en önemli nedeni farklı encümenlere incelenmek için gönderilen maddelerin zamanında meclise iade edilmemesidir. Lazistan Mebusu Esat Bey, 230 madde olan bu lâyihasının 190 maddesinin müzakere edildiğini geriye kalan 40 maddenin uzunca bir süre encümenlerde beklediğini söyleyerek bu duruma sitem etmiştir. Ayrıca Esat Bey "Dokuzuncu fasılda yer alan nahiyelerin gelir ve giderleri ile ilgili maddeler Maliye Encümeninde, onuncu fasılda yer alan nahiyelerin yargı yetkisi ile ilgili maddeler Adliye Encümeninde, Tapu İdarelerinin teşkilatına dair bölüm ise Defter-i Hakanî Encümenindedir" diyerek bunların bir an önce encümenlerde incelenmesini ve bitirilerek meclise gönderilmesini teklif etmiştir (TBMM Z.C, Cilt 2, İçtima 32,6.10.1339, s.516). Van Mebusu Haydar Bey'de, "Efendim, Nahiye Kanunun müzakerelerine devam etmemiz gerekir. Fakat nahiyenin esas maddeleri ile yargı haklarına ait olan kısmı bittiği halde Maliye Encümenine giden bütçe kısmı henüz bitirilememiştir. Birçok kez müracaat ettik. Nevahi Kanununun önemi bellidir. Çok rica ederim, Maliye Encümenine Nevahi Kanun Layihası'nın, bütçe kısmının çıkarılması

hususunu tebliğ etmenizi rica ederim" (TBMM Z.C, Cilt 27, İçtima 189, 8.2.1339: 223) diyerek mebuslardan destek istemiştir. Ancak tüm bu isteklere rağmen 22 Mart 1923 tarihinde Dâhiliye Encümeni ve Defteri Hâkani (Tapu) encümeninden gelen 50.maddenin bazı fırkaları ile ilgili görüşmelerinden sonra tasarının maddeleri meclis gündemine gelmemiştir (TBMM Z.C, Cilt 28, İçtima 9, 22.3.1339: 119-120). Tasarının meclis gündemine gelmemesinde TBMM seçimlerinin yenilenmesi, Koçgiri isyanı, Lozan Anlaşması gibi o dönemdeki iç ve dış etkenlerinde önemli rol oynadığı söylenebilir.

Lâyiha 19 Kasım 1924'te meclis gündeminden çıkarılması amacıyla son kez görüşülecektir. Bu durumu Kayseri Mebusu Ahmet Hilmi Bey "Mevcut Nahiye Kanununun zamanı geçmiş olduğuna Encümen ikna oldu. Bir defa Köy Kanunu, Nahiye Kanununun yerine geçecek bir şekilde bir araya getirilmiştir. Biliyorsunuz ki, Nahiye Kanunu bir veya birkaç köyden ibaret olmak üzere Nahiyeyi bir cüz-i tam şeklinde kabul eden bir teklifti. Köy Kanunu kabul edildikten sonra Nevahi Kanununun müzakeresine gerek kalmamıştır. Dâhiliye Encümeni yeni bir mazbata yapmaktadır. Hazırlandığında kanun teklifi Meclisi Âlinize gelecek, müzakere edeceğiz" şeklinde açıklamıştır. Ancak Kütahya Mebusu Dâhiliye Vekili Recep Bey, "Nevahi Kanunu Birinci Büyük Millet Meclisinde uzun bir süre görüşülmüş bir lâyihadır. Büyük bir kısmı da müzakere edilmesine rağmen Genel Kurul'da yasalaşamamıştır. Ahmet Hilmi Beyin söylediği gibi hükümetin hazırladığı yeni bir Nevahi Kanunu söz konusu değildir. Kabul edilen Köy Kanunu ve çıkartılacak olan Belediye Kanunundan sonra Nevahi Kanununa ihtiyaç kalmayacaktır. Nevahi Kanununun bazı mahallerde tecrübeten uygulanması hakkındaki kanun layihasının ise aslını arz ettiğim gibi lüzumu kalmamıştır" (TBMM Z.C, Cilt 10, İçtima 9, 19.11.1340: 302-303) diyerek Nevahi Kanununun hükümete iade edilmesi gerektiğini söylemiştir. Neticede Dâhiliye Vekâleti'nin, Nevahi Kanun Lâyihasını geri istemesine Encümen'in de katıldığını bildiren mazbatasının Meclis'te kabulü ile bu yasa tasarısı gündemden çıkmıştır (Çelik,2007: 17).

1929 Vilayetler İdaresi Kanunun 1. 2. 3. 7. 8. ve 52-57. maddelerinde Nahiye idaresi düzenlemeleri yapılsa da nahiyeler işlevsiz kalmaya devam etmiştir (Gözler,2019: 24). Anayasanın Türkçeleştirilmesi konulu 10 Ocak 1945 tarih ve 4695

sayılı Kanunla mana ve kavramda bir değişiklik yapılmaksızın "Nahiye" ifadesinin yerine "Bucak" ifadesi kullanılmaya başlanmıştır (Eroğlu,2015: 286). Neticede 10 Eylül 2014 tarih ve 6552 sayılı Kanunun 129. maddesine göre Bucak yönetimi (Nahiye) resmen kaldırılmışlardır.

SONUÇ

Kurtuluş Savaşı'nın en çetin günlerinde Meclis gündemine gelen İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Lâyihası ile yeni Türk devletinin yöneticileri ülkenin kurtuluşunun halka doğru gitmek ve halk iradesini tesis etmekten geçtiğine inanmışlardır. TBMM'de uzunca bir süre tartışılan ve yürürlüğe konulmaya çalışılan İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Tasarısı'nın yasalaşmasının önünde pek çok engeller yer almaktaydı. Bunlardan en önemlileri, altyapı ve ulaşım eksikliği, personel yetersizliği, mali sıkıntılardır. O dönem şartlarında devletin böylesine kapsamlı bir yerel idari yapılanmayı yürütebilecek siyasi ve mali gücü yoktu. Kurtuluş Savaşı'nın olumsuz etkileri de bu yeni idari yapılanmanın uygulanmasına fiili engeller oluşturmaktaydı. Bu şartlar bir müddet sonra hükümeti de ciddi bir çıkmazla karşı karşıya bırakıyordu. Nüfus, coğrafi konum ve gelişmişlik düzeyi birbirinden çok farklı olan köy ve kasabalarda aynı kanunun uygulanması hükümet tarafından pek mümkün görülmemiştir. Bu kanun layihasının belediyelerde uygulanmasını gerektiğini düşünen dönemin hükümet yetkilileri, 1924 Köy Kanunu'nun gerekçesinde belirtildiği, gibi layihanın önemli maddelerini kasaba ve şehir kanunlarının düzenlemesi yapılırken istifade etmeyi daha doğru bulmuşlardır (TBMM Z.C, Cilt 2, İçtima 108, 21.02.1340: 212). Netice de merkezi gücünü yerel idareyle paylaşmak istemeyen hükümet İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Tasarısı'nın rafa kaldırılmasına ses çıkarmamıştır.

Eksikliklerine rağmen, İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Tasarısı ile getirilmeye çalışılan nahiye teşkilatı oldukça ileri bir demokratik yerel idari yapılanma öngörmekteydi. 1921 yılındaki olağanüstü şartlar düşünüldüğünde, nahiyelerin hukukî ve idarî yetkileri, Türk siyasî tarihi açısından ehemmiyetle incelenmesi gereken konulardır.

KAYNAKÇA

Akın, R. (1996). 1920'ler Anadolu'sunda Yerel Demokrasi Girişimi, Toplumsal Tarih Dergisi, Sayı 32, İstanbul, s.32.

Çelik, F. E. (2012). 1921: Savaş Yönetimi ve Yönetimin Merkezileşmesi, Açıklamalı Yönetim Zaman Dizimi 1919 – 1928, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 604, Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA), Ankara.

Çelik, B. (2007) Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Devellioğlu, F. (2000). Osmanlıca Türkçe Ansiklopedik Lügat, Aydın Kitabevi, 17.Baskı, Ankara, 2000.

Eroğlu, H.Ö. (2015). Tarihsel Süreçte Bucakların Yönetsel Bölünüş İçindeki Yeri ve Önemi, TÜCAUM VIII. Coğrafya Sempozyumu 23-24 Ekim 2014, Ankara, s.286.

Gençoğlu, M. (2011).1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma, Çankırı Karatekin Üniversitesi SBE Dergisi Cilt 2 Sayı 1, Çankırı, s.45.

Gözler, K. (2019). Osmanlı Mülkî İdare Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi, Amme İdaresi Dergisi cilt 52 sayı 1, Ankara, s.24.

Güneş, İ. (2009). Birinci TBMM'nin Düşünce Yapısı (1920-1923) İş Bankası Kültür Yayınları,3.Baskı, İstanbul.

İnaç H. ve Ünal, F. (2006). İngiltere'de Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 16, s. 130.

Keskin, N. (2012). 1920: Bağımsız ve Halka Doğru Yönetim, Açıklamalı Yönetim Zaman Dizimi 1919 – 1928, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 604, Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA), Ankara.

Önen, N. ve Cenk, R. (2009). Kurtuluş savaşı yıllarında Türkiye'de Ülke Yönetimi, Halkçılık Beyannamesi, Teşkilat-ı Esasiye ve Yasalaşamayan Kanun Tasarıları, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 42, Sayı: 4, 2009, s.4.

Östen, N. (1944). İdare Hukuku Bakımından Türkiye'de Komün, A.Ü.H.F.Dergisi, Cilt 1,No:2, Ankara, s.239.

Şahin, İ. (2006). Türk İslam Ansiklopedisi, Cilt 32, İstanbul.

Tanör, B. (2021). Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları 35.Baskı, İstanbul.

Resmi Yayınlar

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 4, İçtima 67, 18.09.1336 (1920).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 7, İçtima 130, 06.01.1337 (1921).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 7, İçtima 132, 10.01.1337 (1921).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 7, İçtima 135, 20.01.1337 (1921).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 12, İçtima 80, 22.09.1337 (1921), sıra sayısı 5.
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 12, İçtima 80, 22.09.1337 (1921).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 13, İçtima 81, 24.09.1337 (1921).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 13, İçtima 82, 26.09.1337(1921).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 18, İçtima 88, 06.10.1337 (1921).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 14, İçtima 105, 05.11.1337 (1921).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 14, İçtima 107, 08.11.1337 (1921).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 14, İçtima 110, 14.11.1337 (1921).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 14, İçtima 111,15.11.1337 (1921).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 14, İçtima 115, 22.11.1337 (1921).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 18, İçtima 12, 21.03.1338 (1922).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 20, İçtima 49, 07.06.1338 (1922).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 20, İçtima 54, 14.06.1338 (1922).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 21, İçtima 73,13.07.1338 (1922).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 24, İçtima 122, 19.10.1338 (1922).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 24, İçtima 127, 26.10.1338 (1922).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 25, İçtima 144, 23.11.1338 (1922).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 25, İçtima 156, 14.12.1338 (1922).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 25, İçtima 160,21.12.1338 (1922).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 26, İçtima 174, 15.01.1339 (1923).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 27, İçtima 185, 01.02.1339 (1923).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 27, İçtima 189, 08.02.1339 (1923).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 28, İçtima 9, 22.03.1339 (1923).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 2, İçtima 32, 06.10.1339 (1923).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 10, İçtima 9, 19.11.1340 (1924).
Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Cilt 2, İçtima 108,21.02.1340 (1924).

Araştırma Makalesi / *Research Article*

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İÇ DENETİM ALGISI: BAKANLIKLARIN MERKEZ TEŞKİLATLARINDA AMPİRİK BİR İNCELEME[1]

İslam KÖSEOĞLU*
Bayram COŞKUN**

ÖZ

Son yüzyılda yönetim alanında yaşanan gelişmeler yönetimin denetim fonksiyonunu da etkileyerek denetimin farklı türlerinin ortaya çıkmasına katkı sağlamıştır. İç denetim bu bağlamda 1930'lu yıllarda Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkıp ardından dünyanın birçok ülkesinde uygulama alanı bulmuştur.

Türkiye'de iç denetim uygulamaları 1980'li yıllardan itibaren özel sektörde uygulamaya konulmuş olup kamu yönetiminde ise 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle ilk adım atılmıştır. Bu gelişmenin ardından 2007 yılında Türk Kamu Yönetiminde iç denetim fiilen başlayarak günümüze kadar önemli gelişme sağlamakla beraber, iç denetimin işleyişinde bazı sorunlardan söz edilebilir.

Bu çalışmada iç denetime ilişkin temel teorik bilgi ile Türk Kamu Yönetiminde iç denetimin gelişimi ele alındıktan sonra, iç denetim uygulaması ile ilgili olarak bakanlıkların merkez teşkilatlarında görev yapan iç denetçilerin katıldığı bir alan araştırmasının sonuçları açıklanmıştır. Bu alan araştırması ile bakanlıkların merkez teşkilatlarında çalışan iç denetçilerin, iç denetim algısının ölçülmesi amaçlanmıştır. Çalışmada alan araştırmasının bulguları yanında bazı değerlendirme ve öneriler de ifade edilmiştir.

Anahtar kelimeler: İç Denetim, 5018 Sayılı Kanun, Türk Kamu Yönetimi, Bakanlık.

[1]Bu çalışma İslam KÖSEOĞLU'nun (2023), "Türkiye'de İç Denetim ve İç Denetimin Bakanlık Teşkilatlarında Uygulamasına Yönelik Bir Alan Araştırması" isimli doktora tez çalışmasının bir bölümünden türetilmiştir.

*Dr. Öğr. Gör., Uşak Üniversitesi, Sosyal Bilimler MYO, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, islam.koseoglu@usak.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2557-4501
**Prof. Dr. Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, bcoskun@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6803-7534

Makale geliş tarihi: 18.08.2023 / **Makale kabul tarihi:** 16.01.2024

THE PERCEPTION OF INTERNAL AUDIT IN TÜRKİYE PUBLIC ADMINISTRATION: AN EMPIRICAL EXAMINATION IN THE CENTRAL ORGANIZATIONS OF MINISTRY

ABSTRACT

The developments in the field of management in the last century have contributed to the emergence of different types of auditing by affecting the audit function of management. In this context, internal audit emerged in the United States in the 1930s and then found application in many countries of the world.

Internal audit practices in Türkiye have been implemented in the private sector since the 1980s, and the first step has been taken in public administration with the enactment of Law No. 5018. After this development, internal audit in Türkiye Public Administration started in 2007 and has provided significant progress until today, but some problems can be mentioned in the functioning of internal audit.

In this study, after discussing the basic theoretical knowledge about internal audit and the development of internal auditing in Türkiye Public Administration, the results of a field study with the participation of internal auditors working in the central organizations of ministries regarding the internal audit practice are explained. This field research aims to measure the internal audit perception of the internal auditors working in the central organizations of the ministries. In the study, besides the findings of the field research, some evaluations and suggestions were also expressed.

Keywords: *Inner Control, Law No. 5018, Türkiye Public Administration, The Ministry.*

GİRİŞ

Modern anlamda iç denetim ortaya çıkışından günümüze kadar önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Bu bağlamda iç denetimin ortaya çıkışı ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) 1930'lu yıllarda özel sektöre yönelik yapılan düzenlemelere dayanır. İç denetimin ortaya çıkışının temel gerekçesi şirketlerde yaşanan yolsuzluklar olarak gösterilebilir. Sektördeki bu olumsuzluklar sonucunda ABD'de hükümetin şirketlerin denetimine ilişkin yasal düzenlemeler yapması bu kapsamdaki iç denetime yönelik yasal düzenlemelerin temelini oluşturur. İç denetimine yönelik ABD'de yaşanan bu gelişmeleri takiben 1941 yılında Uluslararası İç Denetim Enstitüsünün (The Institute of Internal Auditors -IIA) kurulmasıyla iç denetimin kurumsallaşma aşaması başlamıştır. IIA, kurulduğu tarihten itibaren yaptığı çalışmalarla iç denetim açısından dünyada öncü kuruluş olarak mesleğin gelişimi için önemli çalışmalar yapmış olup, bu yöndeki faaliyetleri devam etmektedir.

İç denetim 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de ilk olarak özel sektörde uygulama alanı bulmuştur. İç denetimin özel sektörde başarıyla uygulanması, kamu yönetimine aktarılması açısından iyi yönetim örneği oluşturmuştur. Türk kamu yönetiminde 2000'li yılların başında hükümet değişikliğiyle birlikte ivme kazanan idari reform çalışmaları kapsamında kamu mali yönetimi de yeniden yapılandırılmıştır. Bu olgunun bir parçası olarak iç denetime yönelik Türk Kamu Yönetiminde ilk yasal düzenleme 24 Aralık 2003 tarihinde yayımlanan, bütün hükümleriyle 1 Ocak 2006 tarihi itibariyle yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda yer almıştır (KMYKK). İlgili kanunun 64. maddesinde iç denetçilerin görevleri, 65. maddesinde iç denetçilerin nitelikleri ve atanması, 66. maddesinde İç Denetim Koordinasyon Kurulunun (İDKK) kurulması ve 67. maddesinde de İDKK'nın görevleri hüküm altına alınmıştır. İDKK 5018 sayılı Kanun'un hükümleri doğrultusunda, Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde "kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak" oluşturulmuştur. İDKK'nın oluşturulmasının ardından Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 5018 Sayılı Kanunun 66. maddesi

uyarınca "İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" çıkarılmıştır. İDKK'nın mevzuat altyapısının oluşturulmasını takiben, İDKK'nın yürüttüğü çalışmalar kamu idarelerinde iç denetim faaliyetinin yerleşmesinde önemli rol oynamıştır.

Çalışmada yürütülen bir alan araştırmasının bulgu ve verileri ortaya konulmakta ve analiz edilmektedir. Bu alan araştırması ile bakanlıkların merkez teşkilatlarında çalışan iç denetçilerin iç denetime ilişkin algısına dayalı olarak, iç denetimin işleyişi ve uygulamada yaşanılan sorunları iç denetçilerin değerlendirmesiyle saptamak amaçlanmıştır. Bu kapsamda daha önce yapılan bazı çalışmalardan yararlanılarak yazarlar tarafından geliştirilen anket formu kullanılarak alan araştırması gerçekleştirilmiştir. Elde edilen bulgular SPSS programı yardımıyla analiz edilerek yorumlanmıştır. Çalışmada alan araştırmasının sonuçlarından önce konunun teorik ve yasal çerçevesine genel mahiyeti itibariyle değinmede yarar görülmüştür.

1. İÇ DENETİMİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

1.1. İç Denetimin Tanımı

Yönetimin temel öğeleri arasında yer alan denetim, amaç ve hedeflere ulaşmada yöneticilere önemli kolaylıklar sağlar. Örgütlü yapıların ortaya çıkmasıyla beraber denetim anlayışı da gelişmeye başlamıştır. Bu kapsamda denetim eski çağlardan günümüze kadar ilerleme kaydederek ve önemini artırarak gelmiştir (Öztürk, 2015:27; Tataroğlu, 2017:30). Kavram olarak denetim ise Parlak (2011) "Kamu Yönetimi Sözlüğü" çalışmasında "bir kuruluşun faaliyetlerinin ve işlemlerinin hedeflere, bütçelere, kurallara ve standartlara uygun olarak yürütülmesi ya da işlenmesini güvence altına almak üzere incelenmesi" şeklinde yapmıştır (Parlak, 2011: 154).

IIA ilk olarak 1947 yılında iç denetimi "İç denetim örgüt içinde muhasebe, finans ve işletmenin diğer faaliyet alanlarında yürütülen bağımsız değerlendirme uygulamalarıdır" şeklinde tanımlamıştır. IIA'nın 1978'de yapmış olduğu ikinci tanım ise "İç denetim organizasyona yönelik bir hizmet olarak, organizasyonun faaliyetlerini

incelemek ve değerlendirmek için organizasyon içinde kurulan bağımsız bir değerlendirme fonksiyonudur" şeklindedir (Bilge ve Kiracı,2010: 7). IIA yönetim kurulu son olarak 1999'da yaptığı ve güncelliğini koruyan tanımda ise "İç denetim, bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir" şeklinde tanımlamıştır. IIA iç denetimden beklenen amacı ise "kurumun risk yönetim, kontrol ve yönetişim süreçlerinin etkililiğini değerlendirmek ve geliştirmek amacına yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur" şeklinde belirtmiştir (Burnaby ve Hass, 2011: 736).

İç denetimle ilgili bir diğer tanım Avrupa Birliği (AB) tarafından yapılmıştır. AB yaptığı tanımda iç denetimin, iç kontrol amaçlarını yeterli düzeyde sağlayıp sağlamadığı konusunda yöneticilerin idari yapı içindeki unsurlardan güvence alması olduğunu da belirtmektedir. Belirtilen güvenceler mali denetim, sistem denetimi, performans denetimi ve bilgi işlem denetimidir (Aksoy, 2008: 77). İç denetimle ilgili bir başka tanımı ise Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu (ECIIA) yapmıştır. Bu tanıma göre iç denetim; iç sınırlara veya coğrafi kısıtlamalara bakmaksızın bir kurumun faaliyetlerinin tümünü kapsar. İç denetim çalışması risk değerlendirmesine dayanır. İç denetim; yönetişim, risk yönetimi ve iç kontrol süreçlerinin kurumun karşı karşıya olduğu risklerin belirlenmesi, tanımlanması ve bu risklerle mücadele konularında yeterliliği, etkinliği ve amaca uygunluğunu da kapsar (ECIIA, 2005: 19).

Yukarıdaki verilen tanımlardan anlaşılacağı üzere IIA'nın yapmış olduğu tanım çerçevesinde diğer organizasyonların da tanımları şekillenmiştir. Bu tanımlar organizasyonlar içerisinde iç denetim uygulama standartlarının da temelini teşkil etmektedir. Günümüz modern organizasyonlarda iç denetim kurumsal gelişime katkıda bulunmakta, kurumsal faaliyetlerin bağımsız ve nesnel değerlendirmesinin yanında, etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında danışmanlık yaklaşımını da içermektedir (Bou- Raad, 2000:183). Yoğun rekabet ortamında organizasyonlar kurumsal risk yönetimi, şeffaflık, hesap verebilirlik ve yönetişim üzerinde daha çok durmaktadır. İç denetimle ilgili yapılan genel kabul görmüş tanımlar iç denetime oldukça geniş bir alan çizmektedir (Acar ve Şahin İpek, 2016: 1577).

1.2. İç Denetimin Tarihsel Gelişimi ve Değişen Rolü

İç denetim tam olarak ne zaman başladığı konusunda üzerinde mutabık olunmamasına karşın tarihsel olarak sürekli gelişim içinde olduğu ve organizasyonların büyümesi ve daha karmaşık yapılar haline gelmesiyle iç denetime duyulan ihtiyacın da giderek arttığı söylenebilir (Selimoğlu ve Özbek, 2018: 78).

Modern iç denetim faaliyetinin temellerinin 1900'lı yılların başında New York Menkul Kıymetler Borsası'nın kurulmasıyla başladığı çeşitli araştırmalarda ifade edilmektedir. 1929 yılı Ekonomik Buhranında bu borsanın büyük çöküş yaşamasının yaratmış olduğu koşullar sonrasında, ABD'de 1933 yılında Menkul Kıymetler Yasası hemen ardında 1934'te de Menkul Kıymetler Borsası Yasası çıkartılarak Birleşik Devletler Menkul Kıymetler Borsa Komisyonu (SEC) kurulmuştur (Moller, 2009: 18). Bu dönemde çıkartılan yasalar şirketler için önemli yenilikler getirerek muhasebe ve denetim açısından şirketlere dış denetim baskısını arttırmıştır. Bu kapsamda SEC şirketlere mali tablolarının bağımsız denetçiler tarafından onaylanma zorunluluğu getirerek şirketlerin iç denetim birimleri kurmalarının zeminini oluşturmuştur (Şimşek, 2020: 19).

IIA, 1947'de yayımladığı İç Denetçinin Sorumlulukları Beyanında ise "iç denetimin şirketlerdeki kontrollerin varlığını, etkinliğini inceleyen ve değerlendiren bir faaliyet olduğu ve bütün faaliyet performanslarını geliştirmekte" olduğunun önemi vurgulanmıştır. 1957'de yayımlanan beyanda ise muhasebe ile birlikte diğer işletme faaliyetleri de eklenerek iç denetimin faaliyet alanı geniş tutulmuştur. 1971'de yapılan güncellememeyle "diğer faaliyetler" yerine "faaliyetler" unsuru kullanılmıştır (Matyjewicz, 2004: 6; Demir vd., 2018:87).

ABD'de 1974 – 1977 yılları arasında belirginleşen siyasi ve sosyal kargaşalar sonucu çıkartılan Yolsuzluk ve Rüşveti Önleme Yasasında halka açık şirketlerde muhasebe kayıt ve kontrolleriyle ilgili önemli maddeler yer alıyordu. Yasada yer alan muhasebe ve iç kontrol sistemiyle ilgili maddeler iç ve dış denetçileri etkiledi. Yasanın iç kontrol sisteminin sorumluluğunu yönetime devretmesi yasanın getirmiş olduğu en önemli yenilik olarak görüldü (Selimoğlu ve Özbek, 2018:27).

İç denetim, modern anlamda ortaya çıktığı günden günümüze kadar çeşitli aşamalardan geçmiş ve organizasyonları ilgilendiren yeni gelişmeleri takip eden ve bu gelişmeleri mesleki uygulamalarda kullanan dinamik bir meslek haline gelmiştir (Pehlivan, 2010: 17-18).

1.3. İç Denetimin Fonksiyonları

İç denetim faaliyetinin istenilen etkiyi yaratabilmesi için mesleğin çeşitli fonksiyonları yerine getirmesi gerekir. Bu fonksiyonlar iç denetim açısından düşünüldüğünde uluslararası iç denetim standartlarında da işaret edilerek mesleğin uygulanmasında zorunlu olarak kabul edilmektedir. Aşağıda literatür ve uygulamalar incelenerek iç denetim mesleğinin hangi fonksiyonları yerine getirdiği anlatılmıştır.

1.3.1. Güvence Sağlama ve Danışmanlık

İç denetimin güvence ve danışmalık fonksiyonu, uluslararası standartlara ilişkin birçok belgede/yayında yer almaktadır. Bunlardan en kabul görmüş olanı ve IIA tarafından yayımlanan Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesinde (UMUÇ) iç denetim "kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve bunlara değer katmak için tasarlanan bağımsız, objektif güvence ve danışmanlık hizmeti sağlayan birim, bölüm, danışman ekibi veya diğer uygulamacılar"ın faaliyeti biçiminde ifade edilmiştir. Bu doğrultuda iç denetim faaliyeti, kurumun risk yönetim, kontrol ve yönetişim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacına yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur (IIA, 2017).

Danışmanlık Hizmetleri (Consulting Services), iç denetçilerin kurumda herhangi bir idari sorumluluk almadan kurumun faaliyetlerini denetlenenle birlikte geliştirip onlara değer katan istişari bir faaliyettir. Kurumun faaliyetlerinin başta belirtilen standartlar, politika, plan, amaç ve hedeflere uygunluğu araştırılarak eksik, hata ve varsa hileli işlemleri tespit edip, bunları başta üst yönetim olmak kaydıyla denetlenenlere bildirmek ve yol göstermek danışmalık hizmeti kapsamına girer (Pickett, 2005: 187; Özbek, 2012:97).

1.3.2. Kuruma Değer Katmak

İç Denetim Enstitüsü (IIA) tarafından yapılan tespite göre iç denetimin oluşturduğu katma değer, "kurumsal hedeflere ulaşmak için önemli fırsatlar sağlamak,

süreç iyileştirmek, geliştirmek ve hem güvence hem de danışmanlık hizmetleri yoluyla riskleri azaltmak" biçiminde ifade edilmiştir (IIA, 2011). İç denetim kurumsal kültür ve kaynaklar bağlamında iç denetçi çalıştıran bütün kurumlarda katma değer yaratır. İç denetimin yönetişim, risk ve kontrol alanlarına getirdiği sistematik yaklaşım kuruma değer katacak birçok faaliyeti içermektedir (IIA, 2017).

Kuruma değer katma, iç denetimi gerçekleştirenler ve denetimden yararlananlar aşıcısından iki farklı şekilde algılama oluşturur. Denetimden yararlananlar için katma değer, kurumda karar alma süreçlerinde iç denetçilerin tavsiye ve çıkarımlarından ne kadar yararlanıldığıyla ilgili olduğu, denetçiler açısından ise katma değer kurumun daha iyi performans göstermesi için danışmalık ve iç kontrollerin etkinliğinin artırılmasıyla ilgili olduğu düşünülmektedir (Görmen, 2019:75; Özbek, 2012:101).

İç denetim, bir kurumda değer yaratıcı bir faaliyet olarak, kurum faaliyetlerini daha şeffaf, verimli ve risklere karşı daha dirençli hale getirilmesinde yönetimin kararlarını desteklenmektedir.

1.3.3. Bağımsızlık ve Objektiflik

Meslekî Uygulama Çerçevesi Terimler Sözlüğü'nde bağımsızlık (independence), "iç denetim faaliyetinin sorumluluklarını tarafsız olarak yerine getirme kabiliyetini tehdit eden şartlardan uzak olmak" şeklinde tanımlanmıştır. Aynı sözlükte objektiflik (objectivity) ise, "iç denetçilerin görevlerini, iş sonucunda çıkan ürüne gerçekten ve dürüst bir şekilde inanacakları ve bu ürünün kalitesinden önemli bir taviz vermeyecekleri şekilde yapmalarını sağlayan tarafsız bir zihinsel tutum" olarak tanımlanmıştır (TİDE, 2017: 3-4).

Kurumlarda iç denetim faaliyeti kapsamında yerine getirilmeye çalışılan sorumlulukların etkili bir şekilde sonuçlanabilmesi için, iç denetim yöneticisinin üst yönetim veya yönetim kuruluna ulaşmasında herhangi bir engel bulunmamalıdır. Objektifliğe yönelik tehditlere karşı hem kişisel olarak iç denetçi hem de kurum seviyesinde mücadele edilmelidir (Gönülaçar, 2007: 9).

İç denetçilerin denetim faaliyeti süreci sonucunda herhangi bir müdahaleden uzak yansız bir şekilde raporlarını hazırlayabilmelidirler. İç denetçinin

bağımsız ve objektifliğinin sağlanmasında üst yönetimin iç denetime bakışı, beklentileri ve kuruma sunacağı katkısıyla doğru orantılıdır. Diğer taraftan iç denetim elemanının da işini yaparken meslekin gereklerine ve kurallarına uymada azami özeni göstermesi ve mesleğinin gerektirdiği etik ilkelere bağlı kalması gerekir.

1.3.4. Standartlara Uygunluk

Standartlar denetim faaliyetinin planlama aşamasından ve sonuçların izlenmesi aşamasına kadar olan tüm süreçlerde denetçiye yol gösteren ve yönlendiren uygulaması zorunlu ve gerekli rehberlerdir. Ayrıca denetimin kalitesinin ölçülmesinde de kullanılan kıstaslardır (IIA, 2017:4). İç denetim mesleğiyle ilgili başta Uluslararası İç Denetim Enstitüsü'nün (IIA) getirmiş olduğu standartlar iç denetimin uygulanması yönünden evrensel mesleki ilkeler niteliğindedir. Uluslararası iç denetim standartlarının uygulamasının kolaylaştırılması için tamamlayıcı rehberler geliştirilmiştir. Bu rehberlere Global Teknoloji Denetim Rehberleri, Bilgi Teknolojisi Risk Değerlendirme Rehberleri, Genel Uygulama Rehberleri, Finansal Uygulama Rehberleri ve Kamu Sektörü Uygulama Rehberleri örnek olarak gösterilebilir (Sawyer, 2016: 15).

İç denetim faaliyetinde standartlar, denetimin planlanması ve uygulanması bakımından sistematik ve disiplinli olma zorunluluğunu temin eder. Kurallara ve ilkelere göre yapılan çalışma hem denetlenen birimin hem de üst yönetimin işini kolaylaştırarak iç denetimden gelen desteğin yönetim süreçlerine aktarılmasına katkı sağlar

1.3.5. Risk Odaklılık

IIA'nın İç Denetim Terimler Sözlüğünde risk, risk yönetimi kavramları tanımlanmıştır. Genel olarak kurumun amaçlara ulaşılması üzerinde etkisi olacak olumsuz bir olayın meydana gelme ihtimali risk olarak tanımlanmıştır (IIA, 2011:3). Risk için bir başka tanımda İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDDK) tarafından Kamu İç Denetiminde Risk Değerlendirme Rehberi'nde yapılmıştır. Bu rehberde risk "idarelerin kuruluş amaçları ile stratejik hedeflerine ulaşmasına ve görevlerin ifasına engel olabilecek veya beklenmeyen zararlara yol açabilecek durum ya da olaylar" şeklinde tanımlamıştır (İDDK, 2017:1). Risk yönetimi ise "kurumun amaçlarını gerçekleştirmek

üzere makul bir güvence sağlamak amacıyla potansiyel olay ve durumları belirlemek, değerlendirmek, yönetmek ve kontrol etme süreci" olarak tanımlanmıştır (IIA, 2011: 3).

Kurumların faaliyetleri sırasında birçok risk ve belirsizlikle karşı karşıya kalma ihtimalleri yüksektir. Bu risklerin tanımlanması ve risklerin nedenlerinin/kaynağının tespiti, risklerin kontrolü ve risklere karşı yürütülecek stratejilerin belirlenmesinde önemli rol oynar (İşgüden, 2011:18). Kurumlar için gelecekte karşılaşabilecek risklerin tahmin edilmesi risklerin beraberinde getireceği kriz, kaos ve diğer olumsuzlara karşı üst yönetimin hazırlıklı olmasını ve etkili mücadele vermesini sağlar. Aynı zamanda kurum çalışanlarının da beklenen risklere karşı eğitilmesi ve hazır hale gerilmesine de yardımcı olur (Selimoğlu vd., 2021: 203).

Bir kurumda risk yönetimi üst yönetimin sorumluluğundadır. Risklerin bertaraf edilmesi ya da kuruma zararlarının en aza indirilmesi ve amaç ve hedeflere ulaşmak için tedbirlerin alınması gerekliyse ek tedbirlerin alınması bu sorumluluk kapsamındadır. Yönetimin bu faaliyeti aynı zamanda bir kontrol sürecidir. Yönetim bu süreci gerçekleştirirken bu konuda bilgi, tecrübe ve uzmanlığa sahip iç denetim elemanlarıyla sürekli irtibat halinde olmalıdır. Örneğin Türkiye'de iç denetçilerin mesleğe atanma koşulları incelendiğinde şartları yerine getirip iç denetçi olmaya hak kazananların mesleki tecrübe, mevzuat bilgisi ve meslekle ilgili pek çok konuda derinlemesine bilgi sahibi oldukları söylenebilir.

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İÇ DENETİM YAKLAŞIMININ GELİŞME SÜRECİ

Türkiye'de 1950'li yıllardan itibaren idari reform/kamu yönetimi reformu gündemde olmasına, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) gibi kapsamlı projeler yürütülmesine rağmen, 2000'li yılların başına kadar istenen kapsamda veya ihtiyaç duyulan düzeyde reform uygulamaları hayata geçirilememiştir (Öztürk ve Coşkun, 2000: 147-148).

Türkiye'de kapsamlı bir idari reform süreci 2000'li yıllarda 57. Hükümetin uygulamalarıyla başlamış, daha sonra 58. ve 59. AK Parti Hükümetleri ile devam etmiştir (Coşkun ve Pank Yıldırım, 2021: 119-122). 2010'lu yılların başında ise özellikle

bakanlık teşkilatlarına yönelik yeniden yapılanma çalışmaları dikkat çekmektedir. Bu kapsamda Devlet Bakanlığı uygulaması kaldırılmış olup "icracı bakanlık" diye adlandırılan kendi teşkilatları eliyle hizmet gören birçok bakanlığın yapısı değişmiş, yeni bakanlıklar kurulmuştur (Coşkun, 2021: 115-116). Bu reform uygulamalarının önemli bir parçası olarak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanun 2003 yılında kabul edilmiş[1], tam olarak yürürlüğe girmesi 2006 yılının başını bulmuştur. 5018 sayılı Kanun, eskimiş olan 1927 tarihli 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu yürürlükten kaldırmış ve onun yerine geçmiştir. 5018 sayılı kanun bir taraftan Türkiye'deki kamu mali yönetim uygulamalarını günün şartlarına ve yönetim anlayışına uygun hâle getirirken, diğer taraftan kamu yönetiminin yapı ve işleyişine ilişkin birtakım yeni düzenlemeler de getirmiştir (Coşkun ve Pank Yıldırım, 2021: 129).

5018 Sayılı kanunla Türkiye'de ilk defa kamu yönetimi açısından "iç denetim" olgusu tanzim edilmiş, böylece iç denetim ve iç denetçilik uygulamaları Türk Kamu Yönetiminin yapı ve işleyişinin bir parçası haline gelmiştir. 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesini takiben, kamu yönetiminde iç denetim birimleri kurulmaya başlanarak günümüze kadar önemli gelişme ve aşamalar kaydedilmiştir. Bu gelişme ve aşamalar aşağıda üç başlık altında ele alınmıştır.

2.1. Kuruluş ve Yapılanma Dönemi (2004- 2008)

Kuruluş ve yapılanma dönemi iç denetimin kamu idarelerinde yerleşmesi için gerekli olan mevzuat çalışmalarının ve denetçilerin yetişmelerinde ihtiyaç duyulan eğitimlerin verilmesi ve iç denetime yönelik farkındalık çalışmaların hayata geçirildiği dönem olarak adlandırılabilir. İç denetim, temel dayanağı olan 5018 sayılı kanunun 63. maddesinde "kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti" şeklinde tanımlanmıştır. Yine 5018 sayılı Kanunun 63. maddesine göre iç denetim faaliyetleri "idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile

[1] 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir".

İç denetimin kamu sektöründe kuruluş ve yapılanma dönemi, kamu idarelerinde iç denetimin birimlerinin kurulması, iç denetçilerin çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi, iç denetçi sertifika eğitimi programı, kamu idarelerinde görev alacak iç denetçilerin sayı ve niteliğinin artırılması vb. çalışmalar ekseninde geçmiştir. İç denetimin kamu sektöründeki temellerinin atılmasına yönelik yasal düzenlemeler aşağıda tablo halinde verilmiştir.

Tablo 1. Kamu İdarelerinde İç Denetimin Gelişim Süreci (Kuruluş ve Yapılanma Dönemi: 2004- 2008)

Tarih	Gerçekleşen Aşama	Açıklama
24.12.2003	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanunu (KMYKK)	Kamu idarelerinde iç denetimin ilk adımı 5018 sayılı kanunla atılmıştır. İç denetimle ilgili oluşturulan ikincil ve üçüncül düzey mevzuatın temel dayağını oluşturur. İç denetimin kamu kurumlarında yerleşmesinde, ilgili paydaşlarca benimsenmesinde katkı sağlamıştır. İç denetimin teşkilatlanması açısından sürecin başlamasına yönelik önemli bir adımdır.
30.06.2004	İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun (İDKK) oluşturulması ve üyelerinin atanması.	İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK), 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun verdiği yetkiye istinaden kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulmuştur. Kamu idarelerinde iç denetimin kuruluş ve yapılanma dönemi fiilen başlamıştır.
08.10.2005	İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	Bu Yönetmelik, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 66 ncı maddesi uyarınca hazırlanmıştır. Kamu idarelerinde iç denetim sürecinin hızlanmasında basamak etkisi yapmıştır.
12.07.2006	İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	İç denetçilerin; kamu idareleri itibarıyla sayılarını, niteliklerini, atanmalarını, çalışma usul ve esaslarını, sertifikalarının verilmesi ve derecelendirilmesi ile diğer hususları düzenlemektir.
05.11.2007	Kamu İç Denetimi Strateji Belgeleri	Kamu İç Denetimi Strateji Belgeleri 3 yıllık dönemleri kapsayacak şekilde hazırlanır. Bu belgelerde Türk kamu yönetiminde iç denetimin mevcut durumu analize tabi tutulmakta ve mevcut dönemde yapılması gerekenlere yönelik yol haritası niteliğindeki hususlar yer almaktadır.

Kaynak: (https://hmb.gov.tr, 2023).

2.2. Uluslararası Mesleki Standartlara Uyum Dönemi (2009- 2013)

Yukarıda belirtilen kamu idarelerinde iç denetimin gelişim süreci (Kuruluş ve yapılanma dönemi: 2004- 2008) dönemi iç denetimin kamu idarelerinde teşkilatlanmasına yönelik çalışmaların hayata geçirildiği dönem olarak adlandırılabilir. Bu çalışmalar iç denetime yönelik mevzuatın oluşturulmasıyla ilgilidir. İkinci dönemde ise (Uluslararası Mesleki Standartlara Uyum Dönemi (2009- 2013) ilk dönemde gerçekleşen çalışmalara ek olarak iç denetim mevzuatının geliştirilmesi devam etmiştir. Ayrıca bu dönemde kamu idarelerinde uygulamaya konulan iç denetim faaliyetini uluslararası standartlarda gerçekleştirmek temel amaç olarak görülmüştür. İç denetimin gerçek anlamda bir reform olarak kamu kesiminde uygulanması için IIA'nın iç denetime getirmiş olduğu standartlara yönelik adımların bir an önce atılmasını gerekli kılmıştır. Bu çerçevede İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun (İDDK), 8.7.2011 tarih ve 14 sayılı Kararıyla belirlemiş olduğu Kamu İç Denetim Standartları (KİDS) Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsünün (IIA) "Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları" dikkate alınarak oluşturulmuştur. KİDS, iç denetçilerin niteliklerini ve kamu kesiminde iç denetim faaliyetinin yürütülmesine yönelik süreçleri belirlemektedir.[2]

5018 sayılı Kanun ve İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca, iç denetim birimi başkanı, iç denetim birimi başkan yardımcısı ve iç denetçilerin bu standartlara uymaları zorunlu tutulmuştur. KİDS belirlendikten sonra standartların uygulamasına yönelik kamu iç denetim rehberi İDKK tarafından Eylül 2013'te yayımlanmıştır. Rehberin amacı, kamu idarelerinde yürütülen "iç denetim faaliyetlerinin bütün aşamalarına (makro planlama, iç denetim plan ve programı hazırlama, denetim ve danışmanlık görevlerinin yürütülmesi, raporlama, izleme) ait yöntem ve esasları" açık bir şekilde ortaya koymaktır (Kamu İç Denetim Rehberi, 2013).

[2] Kamu İç Denetim Standartları 16.08.2011 tarih ve 28027 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

2.3. Denetimde 2014 Yılı Sonrası Gelişmeler ve Dijitalleşmeye Geçiş

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler özel sektörü etkilediği gibi kamu kesimini de etkilemiştir. Türkiye'de kamu kesiminde 2005'li yıllardan sonra aşamalı olarak bilgi otomasyon sistemleri, kamu iş ve işlem süreçlerinde zorunlu hale getirilmiştir (Emini, 2007:3). Konu iç denetim faaliyeti açısından ele alındığında kurumlarda iç denetim birimlerin varlığı halinde Kamu İç Denetim Yazılımı (İçDen) kullanılması meslek açısından önemli kilometre taşı olarak görülmektedir. İçDen yazılımı 2013 yılında yayımlanan "Kamu İç Denetim Rehberi" ile getirilen iç denetim faaliyetinin süreçlerine (iç denetimin planlaması, yürütülmesi, raporlanması ve izlemesi) birebir uyumlu olarak geliştirilmiştir (Kıral, 2014: 168). Bu bağlamda Ocak 2014'te "Kamu iç Denetim Yazılımı Kullanım Yönergesi" yayımlanarak kamu idarelerinde iç denetimde otomasyon sistemine geçiş süreci hızlanmıştır. "2021 yılsonu itibarı ile genel bütçeli idarelerin tamamı, özel bütçeli idarelerin % 47'si, sosyal güvenlik kurumlarının tamamı, üniversitelerin % 55'i ve en az oranla olmak üzere mahalli idarelerin % 34'ü İçDen programını kullanmaktadır" (Kamu İç Denetim Genel Raporu, 2021).

Kamu idarelerinde dijital döneme geçişlerinin bir diğer göstergesi de bilgi teknolojileri denetimi sayısının artmasıdır. Bilgi teknolojisi denetiminin İçDen programının hayata geçmesiyle ivme kazandığı görülmektedir. Bilgi teknolojilerine duyulan ihtiyaç kamu idarelerinde önem kazanmasıyla birlikte BT denetimi yapacak denetçilere yönelik "BT Denetim Rehberi" yayımlanmıştır. Kurumların ihtiyaçları doğrultusunda çeşitli mesleklerde çalışanların iç denetçi eğitimi almaları sağlanmış ve sertifikasyon süreci tamamlanarak 235 iç denetçinin farklı kamu idarelerine atanmaları gerçekleştirilmiştir (Kükrer ve Kavak, 2020: 93).

Diğer taraftan günümüzde yaşanılan "bilgi toplumu" aşaması ve yapay zekâda ulaşılan düzey ile bunların birbirini besleyen ve destekleyen süreçler olduğu (Coşkun, 2022: 15-16) dikkate alındığında; denetimde dijital araçların ve yapay zekânın kullanılması, denetimin etkinliği ve verimliliği açısından kaçınılmaz bir olgu olarak nitelendirilebilir.

3. İÇ DENETİM ALGISINI ÖLÇMEYE YÖNELİK ALAN ARAŞTIRMASININ SONUÇLARI VE ANALİZİ

Çalışma Türkiye'deki 17 bakanlığın merkez teşkilatında iç denetçilerin iç denetim algısını ölçmeye yönelik olarak gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda yürütülen alan araştırmasının temel bulguları bu başlık altında analiz edilip yorumlanmıştır.

3.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

İç denetim Türk kamu yönetimi açısından nispeten yeni bir uygulamadır. İç denetimle ilgili ulusal ve uluslararası literatür incelendiğinde bu kapsamda yapılan çalışmaların daha çok özel sektör eksenli yapıldığı, kamu yönetimi üzerinde yapılan çalışmaların ise sınırlı sayıda gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu durum kamu yönetimi alanında iç denetimin nasıl uygulandığı ve ilgili tarafların nasıl bir yaklaşım içinde olduğu hakkında bilgi üretilmesi ihtiyacı da ortaya koymaktadır. Kamu idareleri üzerine yapılan sınırlı sayıdaki araştırma, iç denetimin etkinliği hakkında daha fazla bilginin üretilmesi ihtiyacına işaret etmektedir. En kapsamlı merkezi idare teşkilatı olan bakanlık teşkilatlarındaki uygulamanın incelenmesi, iç denetçiliğin Türk kamu yönetimindeki uygulanma biçimi ve etkinliği hakkındaki bilimsel bilginin zenginleşmesine katkıda bulunacaktır.

3.2. Araştırmanın Anakütlesi (Evreni) ve Örneklemi

Araştırmanın anakütlesini bakanlıkların merkezi teşkilatları bünyesinde yer alan iç denetim birimi başkanlıklarında çalışan 226 kişi oluşturmuştur. 226 Kişinin iç denetim mesleği içindeki dağılımı "iç denetim birimi başkanı", "iç denetim birimi başkan yardımcısı" ve "iç denetçi" görevlerinden oluşmaktadır. Araştırma gerçekleştirilirken evrenin tamamına ulaşmak bazı zorluklar içerdiğinden örnekleme yapılmıştır. Bilimsel çalışmalarda örneklem büyüklüğünü hesaplamak için farklı formüller geliştirilmiş olup, en yaygın kullanılan örneklem formüllerinden birisi aşağıda verilmiştir (Naing vd., 2006: 9-14);

$$= \frac{Nt^2pq}{d^2\ (N-1)+t^2pq}$$

Yukarıdaki formül araştırma evreninin sayısal olarak bilindiği durumlarda örneklem büyüklüğünün hesaplanması için geliştirilmiştir.

Bu formülde N "evrendeki eleman sayısını", t "belirli serbestlik derecesinde" ve saptanan hata payında t tablosundan bulunan kritik değe, p "incelenecek olayın gerçekleşme olasılığı", q "incelenecek olayın gerçekleşmeme olasılığı" ve d ise "olayın gerçekleşme olasılığına göre yapılmak istenen ± sapma" olarak ifade edilmektedir.

Araştırmada N değeri; Bakanlıkların merkezi teşkilatlarında çalışan (iç denetim birimi başkanı, iç denetim birimi başkan yardımcısı ve iç denetçi) sayısı 226 kişi olarak belirlenmiştir. Araştırmada α değeri 0,10 yanılma düzeyinde N-1 serbestlik derecesi ile t kritik değeri 1,65 olarak belirlenmiştir. Çalışmada olayın gerçekleşme ve gerçekleşmeme olasılıkları 0,50 ve gerçekleşme olasılığına göre hatayı 0,10 olarak belirlenmiştir. Tüm değerler formülde yerine konduğunda;

$$n = \frac{226.(1{,}65)^2.(0{,}5).\ (0{,}5)}{(0{,}1)^2\ .(226-1)+(1{,}65)^2(0{,}5).(0{,}5)}$$ = (yaklaşık 53 kişi)

Araştırmanın sınırlılıkları nedeniyle evrenin tamamına ulaşmak zor olduğu için %90 güven düzeyiyle araştırmanın örnekleminin en az 53 katılımcıyla gerçekleştirilmesi zorunluluğu belirlenmiştir. Araştırma kapsamında dağıtılan anket formlarından 75 kişiden geri dönüş sağlanmış olup 72 anket değerlendirmeye alınmıştır.

3.3. Araştırmanın Soruları

Bu araştırmada iç denetim algısının daha iyi sorgulanması ve katılımcıların vermiş oldukları yanıtların belirli sınırlar içinde değerlendirilmesine yönelik aşağıdaki sorular ortaya konularak cevaplanmaya çalışılmıştır.

- ✓ Türkiye'de kamu teşkilatları açısından iç denetimin benimsenme durumu ve etkinliği?
- ✓ Bakanlık teşkilatlarında iç denetime yaklaşımın nasıl olduğu?
- ✓ Türkiye'de bakanlık teşkilatlarında iç denetimde hangi hususların ön plana çıktığı?
- ✓ Türkiye'de bakanlık teşkilatlarında iç denetimin, iç denetçiler tarafından ne şekilde algılandığı,
- ✓ İç denetim koordinasyon kurulunun mevzuattan kaynaklanan görevlerini yerine getirip getirmediği?

3.4. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada katılımcılarda iç denetim algısını ölçmek için 20 ifadeden oluşan anket formu oluşturulmuştur. Ancak bu çalışmada sayfa kısıtından dolayı 15 ifadeye ilişkin katılımcı değerlendirmeleri ele alınmıştır. Ölçeğin güvenirliğini ölmek amacıyla bakanlıkların merkezi teşkilatlarında çalışan 25 iç denetçi üzerine pilot uygulama yapılmıştır. Pilot uygulama sonucunda elde edilen verilerin güvenirlik analizinin gerçekleştirilmesi sonucunda ölçeğin "yüksek derecede güvenilir ($0,80 \leq \alpha=0,94 < 1,00$" olduğu görülmüştür. Pilot uygulama yapıldıktan sonra yapılan anket çalışmasıyla verilerin toplanması, Google form üzerinden anket linki, mail ve Whatsapp üzerinden katılımcılara ulaştırılarak ve doğrudan katılımcılara anket formu dağıtılarak gerçekleştirilmiştir. Anket ifadelerine verilen yanıtlar 5'li Likert tipi ölçeğe göre (1=kesinlikle katılmıyorum, 2=katılmıyorum, 3=kararsızım, 4=katılıyorum ve 5=kesinlikle katılıyorum) alınmıştır.

Anket verilerinin normal dağılıp dağılmadığının öğrenilmesi için ise SPSS 23 programı yardımıyla Normallik testi yapılmıştır. Araştırmaya katılan sayısı 29'dan fazla olduğundan Kolmogorov-Smirnov (K-S) testi uygulanmıştır. Verilerin normal dağılıp dağılmadığına yönelik karar Significance (Sig.) değeri 0,05 ten büyük veya küçük olması durumuna bakılarak verilir (Karagöz, 2017: 104). K-S Testi sonucunda iç denetim algısına yönelik ifadelerin ortalaması 0,84 ve Sig. = 0.200 çıkmıştır. Bu sonuca göre iç denetim algısı ölçeği normal dağılım gösterdiği görülmektedir. Araştırmada elde edilen bulgular yüzde, ortalama ve standart sapma değerleri kullanılarak yorumlanmıştır.

3.5. Demografik Verilerin Analizi

Araştırmaya bakanlıkların merkez teşkilatlarında çalışan 72 iç denetçi katılmıştır. Katılımcıların %20,8'i (15 kişi) kadın, %79,9'u (57 kişi) ise erkeklerden oluşmaktadır. Kamu kurumlarında çalışan iç denetçilerin cinsiyete göre dağılımları, İDKK'nın 2021 Faaliyet Raporunda yer alan bilgiye göre %19'u kadın %81'i erkek biçimindedir. Dolayısıyla erkek örneklem sayısının yaklaşık olarak cinsiyet açısından ana kütleyi temsil ettiği görülmektedir.

Katılımcıların yaş dağılımı, %41,7'si (30 kişi) 35- 45 yaş aralığında, %37,5'i (27 kişi) 45-54 yaş aralığında, %20,8'i (15 kişi) ise 55 ve üzeri yaş aralığında yer almaktadır.

Demografik bulgulara göre 26-34 yaş aralığında katılımcı yer almamaktadır. Bu araştırmaya benzer olan Arslan (2013) ve Kurnaz (2016)'ın çalışmalarında da 26-34 yaş aralığındaki iç denetçi sayısının çok düşük olduğu görülmektedir. İç denetçilik mesleğine atanma şartlarının zor koşullara bağlanmış olması ve belli bir mesleki kıdemin aranması, iç denetçilik kadrolarına atanma yaşını yukarı çekmiştir.

Katılımcıların eğitim durumuna göre dağılımı, %45,8'i (33 kişi) lisans mezunu, %44,4'ü (32 kişi) yüksek lisans mezunudur. Katılımcıların % 9,7'si (7 kişi) ise doktora eğitimini tamamlamıştır. 5018 sayılı Kanunun 65'inci maddesine göre iç denetçi olabilmek için lisans mezunu olmak gerekmektedir. Ancak demografik bulgulara göre, lisansüstü eğitim alan katılımcılar tüm katılımcıların %55'ini oluşturmaktadır. Bu oran oldukça yüksektir. Bu durumun sebepleri arasında kamu iç denetçi sertifikasyon derecelerinin artırılmasında eğitim seviyesinin kullanılmasıdır. Ayrıca araştırmaya katılan iç denetçilerin %55'inin yüksek lisans ve üzeri eğitim seviyesine sahip olması, bakanlıkların merkez teşkilatlarında görev alan iç denetçilerin niteliğinin yüksek olduğunu da ifade etmektedir.

Katılımcıların kurumda geçirdikleri süreler ise %12,5'inin (9 kişi) 5 yıl ve altı, %55,6'sının (31 kişi) 6-10 yıl arası, %29,2'sinin (21 kişi) 11- 14 yıl arası ve %15,3'ünün (11 kişi) ise 15 yıl ve üzeri bir çalışma süresine sahip oldukları görülmektedir. İç denetçilik mesleği Türk kamu yönetiminde nispeten yeni bir uygulama olup, iç denetim kamu kurumlarında 2007 yılı itibariyle fiilen başlamıştır. 5018 sayılı Kanunun geçici 5. maddesine göre, 31.12.2005 tarihi itibarıyla Sayıştay Denetçisi, Başbakanlık Müfettişi, Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi, Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı, gibi görevlerde bulunanalar kamu idarelerinde İç Denetçi; Bakanlık, Müsteşarlık, Başkanlık ve Genel Müdürlüklerde Müfettiş veya Kontrolör olanlar ile daha önce en az beş yıl bu görevlerde bulunanlar, kendi idarelerinde, özel bütçeli idarelerde, mahallî idarelerde ve sosyal güvenlik kurumlarında İç Denetçi olarak atanabilmiştir. Bu mesleklerden iç denetçilik mesleğine geçiş yapanların bir süre sonra emekli olduğu varsayıldığında iç denetçilik mesleğinde geçirilen sürenin ağırlıklı olarak 6-14 yıl arasında olması normal bir durumdur. Bu olgu aynı zamanda iç denetçilik mesleğinin kamu kurumlarındaki gelişiminin özellikle 2010 yılından sonra ivme kazanması ile de uyumludur.

3.6. Bulguların Analizi

Bakanlıkların merkezi teşkilatlarında iç denetim algısını ortaya koymak amacıyla anket formunda yer alan 15 ayrı ifadeden elde edilen bulgular aşağıda tablolar yardımıyla yorumlanmıştır.

Tablo 2. Katılımcıların "İç denetim kamu idaresinin çalışmalarına değer katar ve idari faaliyetleri iyileştiren bir araçtır" İfadesine Yönelik Değerlendirmeleri

İç denetim kamu idaresinin çalışmalarına değer katar ve idari faaliyetleri iyileştiren bir araçtır.										Toplam		Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum					
Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%		
1	1,4	0	0,0	0	0,0	28	38,9	43	59,7	72	100	4,56	,648

"Tablo 2."ye bakıldığında katılımcıların "İç denetim kamu idaresinin çalışmalarına değer katar ve idari faaliyetleri iyileştiren bir araçtır" ifadesine vermiş olduğu cevapların %98,6'sı "Katılıyorum" ve "Kesinlikle Katılıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Diğer yüzdelik oranın ise %1,4'ü "Kesinlikle Katılmıyorum" yanıtından oluşmaktadır. Katılımcıların ifadeye yönelik algıları ortalama skora göre değerlendirildiğinde (X=4,56) "kesinlikle katılıyorum" yönündedir.

Tablo 3. Katılımcıların "İç denetim, yöneticilere yol gösterir ve onların alacağı kararları etkilemektedir" İfadesine Yönelik Değerlendirmeleri

İç denetim, yöneticilere yol gösterir ve onların alacağı kararları etkilemektedir.										Toplam		Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum					
Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%		
1	1,4	5	7,0	6	8,5	37	52,1	22	31,0	72	100	4,04	,901

"Tablo 3." bakıldığında katılımcıların "İç denetim, yöneticilere yol gösterir ve onların alacağı kararları etkilemektedir" ifadesine vermiş olduğu cevapların %83,1'ini "Katılıyorum" ve "Kesinlikle Katılıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Diğer yüzdelik oranın %8,5'i "Kararsızım", %7'si "Katılmıyorum" ve %1,4'ü "Kesinlikle Katılmıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Katılımcıların ifadeye yönelik algıları ortalama skora göre değerlendirildiğinde (X=4,04) "katılıyorum" yönündedir.

Tablo 4. Katılımcıların "İç denetim, kamu kaynaklarının ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre kullanılmasına katkı sağlar" İfadesine Yönelik Değerlendirmeleri

İç denetim, kamu kaynaklarının ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre kullanılmasına katkı sağlar.										Toplam		Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum					
Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%		
0	0,0	2	2,8	3	4,2	41	56,9	26	36,1	72	100	4,26	,671

"Tablo 4." bakıldığında katılımcıların "İç denetim, kamu kaynaklarının ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre kullanılmasına katkı sağlar" ifadesine vermiş oldukları cevapların %93'ü "Katılıyorum" ve "Kesinlikle Katılıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Diğer yüzdelik oranın ise %2,8'ini "Kararsızım" yanıtı oluşturmaktadır. Katılımcıların ifadeye yönelik algıları ortalama skora göre değerlendirildiğinde (X=4,26) "katılıyorum" yönündedir.

Tablo 5. Katılımcıların "İç denetim, 5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuatla belirlenen genel kabul görmüş standartlara göre yerine getirilir" İfadesine Yönelik Değerlendirmeleri

İç denetim, 5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuatla belirlenen genel kabul görmüş standartlara göre yerine getirilir.										Toplam		Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum					
Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde		
3	4,2	1	1,4	3	4,2	35	48,6	30	41,7	72	100	4,22	,923

"Tablo 5." bakıldığında katılımcıların "İç denetim, 5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuatla belirlenen genel kabul görmüş standartlara göre yerine getirilir" ifadesine vermiş oldukları cevapların %90,3'ü "Katılıyorum" ve "Kesinlikle Katılıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Diğer yüzdelik oranın ise %4,2'si "Kararsızım", %1,4'ü "Katılmıyorum" ve %4,2'si "Kesinlikle Katılmıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Katılımcıların ifadeye yönelik algıları ortalama skora göre değerlendirildiğinde (X=4,22) "katılıyorum" yönündedir.

Tablo 6. Katılımcıların "İç denetim, bağımsız, nesnel güvence sağlayan bir faaliyetidir" İfadesine Yönelik Değerlendirmeleri

İç denetim, bağımsız, nesnel güvence sağlayan bir faaliyetidir.										Toplam		Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum					
Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%		
1	1,4	2	2,8	4	5,6	38	52,8	27	37,5	72	100	4,22	,923

"Tablo 6."' bakıldığında katılımcıların " İç denetim, bağımsız, nesnel güvence sağlayan bir faaliyetidir" ifadesine vermiş oldukları cevapların % 90,2'si "Katılıyorum" ve "Kesinlikle Katılıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Diğer yüzdelik oranın ise %5,6'si "Kararsızım", %2,8'i "Katılmıyorum" ve %1,4'ü"Kesinlikle Katılmıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Katılımcıların ifadeye yönelik algıları ortalama skora göre değerlendirildiğinde (X=4,22) "katılıyorum" yönündedir.

Tablo 7. Katılımcıların "İç denetim aynı zamanda danışmanlık hizmetini de içerir" İfadesine Yönelik Değerlendirmeleri

İç denetim aynı zamanda danışmanlık hizmetini de içerir.										Toplam		Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum					
Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%		
0	0,0	1	1,4	0	0,0	23	31,9	48	66,7	72	100	4,64	,564

"Tablo 7" ye bakıldığında katılımcıların "İç denetim aynı zamanda danışmanlık hizmetini de içerir" ifadesine vermiş oldukları cevapların %98,6'sı "Katılıyorum" ve "Kesinlikle Katılıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Diğer yüzdelik oranın ise %1,4'ü "Kararsızım yanıtından oluşmaktadır. Katılımcıların ifadeye yönelik algıları ortalama skora göre değerlendirildiğinde (X=4,64) "kesinlikle katılıyorum" yönündedir.

Tablo 8. Katılımcıların "İç denetim, yöneticilerin keyfi uygulamalarını engellemeye katkı sağlar" İfadesine Yönelik Değerlendirmeleri

İç denetim, yöneticilerin keyfi uygulamalarını engellemeye katkı sağlar.										Toplam		Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum					
Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%		
0	0,0	3	4,2	19	26,4	39	54,2	11	15,3	72	100	3,81	,744

"Tablo 8." bakıldığında katılımcıların "İç denetim, yöneticilerin keyfi uygulamalarını engellemeye katkı sağlar" ifadesine vermiş oldukları cevapların %69,5'i "Katılıyorum" ve "Kesinlikle Katılıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Diğer yüzdelik oranın ise %26,4'ü ise "Kararsızım" ve %4,2 "Katılmıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Katılımcıların ifadeye yönelik algıları ortalama skora göre değerlendirildiğinde (X=3,81) "katılıyorum" yönündedir.

Tablo 9. Katılımcıların "İç denetim, Uluslararası İç Denetim Standartlarına uygun olarak yapılması gereken bir faaliyettir" İfadesine Yönelik Değerlendirmeleri

İç denetim, Uluslararası İç Denetim Standartlarına uygun olarak yapılması gereken bir faaliyettir.										Toplam		Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum					
Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%		
0	0,0	3	4,2	3	4,2	30	41,7	36	50,0	72	100	4,38	,759

"Tablo 9." bakıldığında katılımcıların "İç denetim, Uluslararası İç Denetim Standartlarına uygun olarak yapılması gereken bir faaliyettir" ifadesine vermiş oldukları cevapların %91,7'si "Katılıyorum" ve "Kesinlikle Katılıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Diğer yüzdelik oranı ise %4,2'si "Kararsızım" ve %4,2'si "Katılmıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Katılımcıların ifadeye yönelik algıları ortalama skora göre değerlendirildiğinde (X=4,38) "katılıyorum" yönündedir.

Tablo 10. Katılımcıların "İç Denetim Koordinasyon Kurulu kamu idarelerinin iç denetim faaliyetlerini izleyerek tarafsız ve bağımsız bir organ olarak görevini yerine getirir" İfadesine Yönelik Değerlendirmeleri

İç Denetim Koordinasyon Kurulu kamu idarelerinin iç denetim faaliyetlerini izleyerek tarafsız ve bağımsız bir organ olarak görevini yerine getirir.										Toplam		Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum					
Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%		
4	5,6	15	20,8	17	23,6	28	38,9	8	11,1	72	100	3,29	1,093

"Tablo 10." bakıldığında katılımcıların "İç Denetim Koordinasyon Kurulu kamu idarelerinin iç denetim faaliyetlerini izleyerek tarafsız ve bağımsız bir organ olarak görevini yerine getirir" ifadesine vermiş oldukları cevapların % 50'sini "Katılıyorum" ve "Kesinlikle Katılıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Diğer yüzdelik oranı ise % 23,6'sı "Kararsızım", %20,8'i "Katılmıyorum" ve %5,6'sı "Kesinlikle Katılmıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Katılımcıların ifadeye yönelik algıları ortalama skora göre değerlendirildiğinde (X=3,29) "kararsızım" yönündedir. Katılımcıların tablo 3.10'daki ifadeye yönelik algılarının diğer ifadelere ilişkin algılarına kıyasla düşük olduğu görülmektedir.

Tablo 11. Katılımcıların "Kamu idarelerinde iç denetime destek veren ve iç denetimin fonksiyonu konusunda farkındalık seviyesi yüksek üst yönetimin varlığı mevcuttur" İfadesine Yönelik Değerlendirmeleri

Kamu idarelerinde iç denetime destek veren ve iç denetimin fonksiyonu konusunda farkındalık seviyesi yüksek üst yönetimin varlığı mevcuttur.										Toplam		Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum					
Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%		
9	12,5	26	36,1	18	25,0	18	25,0	1	1,4	72	100	2,67	1,035

"Tablo 11." bakıldığında katılımcıların "Kamu idarelerinde iç denetime destek veren ve iç denetimin fonksiyonu konusunda farkındalık seviyesi yüksek üst yönetimin varlığı mevcuttur" ifadesine vermiş oldukları cevapların %26,4'ü "Katılıyorum" ve "Kesinlikle Katılıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Diğer yüzdelik oranı ise %25'i "Kararsızım", %36'i "Katılmıyorum" ve %12,5'i "Kesinlikle Katılmıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Katılımcıların ifadeye yönelik algıları ortalama skora göre değerlendirildiğinde (X=2,67) "katılmıyorum ve kararsızım" yönündedir.

Tablo 12. Katılımcıların "İç denetim, kamu idarelerinde risk yönetimi için önerilerin geliştirildiği bir süreçtir" İfadesine Yönelik Değerlendirmeleri

İç denetim, kamu idarelerinde risk yönetimi için önerilerin geliştirildiği bir süreçtir.										Toplam		Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum					
Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%		
0	0,0	6	8,3	12	16,7	41	56,9	13	18,1	72	100	3,85	,816

"Tablo 12." bakıldığında katılımcıların "İç denetim, kamu idarelerinde risk yönetimi için önerilerin geliştirildiği bir süreçtir" ifadesine vermiş oldukları cevapların %75'i "Katılıyorum" ve "Kesinlikle Katılıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Diğer yüzdelik oranı ise %16,7'si "Kararsızım", %8,3'ü "Katılmıyorum" ve %8,3'i "Kesinlikle Katılmıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Katılımcıların ifadeye yönelik algıları ortalama skora göre değerlendirildiğinde (X=3,85) "katılıyorum" yönündedir.

Tablo 13. Katılımcıların "İç denetim, kamu idarelerinde mali ve mali olmayan tüm süreçleri kapsar" İfadesine Yönelik Değerlendirmeleri

İç denetim, kamu idarelerinde mali ve mali olmayan tüm süreçleri kapsar.										Toplam		Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum					
Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%		
0	0,0	0	0,0	1	1,4	37	51,4	34	47,2	72	100	4,46	,529

"Tablo 13." bakıldığında katılımcıların "İç denetim, kamu idarelerinde mali ve mali olmayan tüm süreçleri kapsar" ifadesine vermiş oldukları cevapların % 98,6'sı "Katılıyorum" ve "Kesinlikle Katılıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Diğer yüzdelik oranı ise %1,4'ü "Kararsızım" yanıtı oluşmaktadır. Katılımcıların ifadeye yönelik algıları ortalama skora göre değerlendirildiğinde (X=4,46) "katılıyorum" yönündedir.

Tablo 14. Katılımcıların "İç denetim, kamu idaresinin iç kontrol sisteminin yeterliliğini ve etkinliği ölçen bir araçtır" İfadesine Yönelik Değerlendirmeleri

İç denetim, kamu idaresinin iç kontrol sisteminin yeterliliğini ve etkinliği ölçen bir araçtır.										Toplam		Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum					
Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%		
0	0,0	1	1,4	5	6,9	39	54,2	27	37,5	72	100	4,28	,655

"Tablo 14." bakıldığında katılımcıların "İç denetim, kamu idaresinin iç kontrol sisteminin yeterliliğini ve etkinliği ölçen bir araçtır" ifadesine vermiş oldukları cevapların %91,7'i "Katılıyorum" ve "Kesinlikle Katılıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Diğer yüzdelik oranı ise %6,9'u "Kararsızım" ve %1,4'ü "Katılmıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Katılımcıların ifadeye yönelik algıları ortalama skora göre değerlendirildiğinde (X=4,28) "katılıyorum" yönündedir.

Tablo 15. Katılımcıların "İç denetim kamu idarelerinin stratejik planlarının doğru hazırlanması ve uygulanmasına katkı sağlar" İfadesine Yönelik Değerlendirmeleri

İç denetim kamu idarelerinin stratejik planlarının doğru hazırlanması ve uygulanmasına katkı sağlar.										Toplam		Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum					
Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%		
0	0,0	7	9,7	19	26,4	30	41,7	16	22,2	72	100	3,76	,911

"Tablo 15." bakıldığında katılımcıların "İç denetim kamu idarelerinin stratejik planlarının doğru hazırlanması ve uygulanmasına katkı sağlar" ifadesine vermiş oldukları cevapların %73,9'u "Katılıyorum" ve "Kesinlikle Katılıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Diğer yüzdelik oranı ise %9,7'i "Katılmıyorum" ve %26,4'ü ise "Kararsızım" yanıtından oluşmaktadır. Katılımcıların ifadeye yönelik algıları ortalama skora göre değerlendirildiğinde (X=3,76) "katılıyorum" yönündedir.

Tablo 16. Katılımcıların "İç denetim kurum personeli açısında rehberlik fonksiyonunu yerine getirir" İfadesine Yönelik Değerlendirmeleri

İç denetim kurum personeli açısında rehberlik fonksiyonunu yerine getirir.										Toplam		Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum					
Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%		
1	1,4	0	0,0	6	8,3	49	68,1	16	22,2	72	100	4,10	,653

"Tablo 16." bakıldığında katılımcıların "İç denetim kurum personeli açısında rehberlik fonksiyonunu yerine getirir" ifadesine vermiş oldukları cevapların %90,3'ü

"Katılıyorum" ve "Kesinlikle Katılıyorum" yanıtlarından oluşmaktadır. Diğer yüzdelik oranı ise %8,3'i "Kararsızım" ve %1,4'ü ise "Kesinlikle Katılmıyorum" yanıtından oluşmaktadır. Katılımcıların ifadeye yönelik algıları ortalama skora göre değerlendirildiğinde (X=4,10) "katılıyorum" yönündedir.

SONUÇ

İç denetim, Türk Kamu Yönetimine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile giriş yapmış, günümüze kadar önemli gelişme kaydederek denetim faaliyetlerine farklı bir bakış açısı kazandırmıştır. 5018 sayılı kanunun 63. maddesi iç denetimi "kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti" şeklinde tanımlamıştır. 5018 sayılı Kanunun 64'üncü maddesindeki iç denetçilerin görevleri, 65'inci maddesinde iç denetçilerin nitelikleri ve atanması, 66'ıncı maddesindeki İDKK ve 67'inci maddesindeki İDDK'nın görevleri hüküm altına alınarak iç denetimin kamu idarelerinde nasıl uygulanacağına yönelik genel çerçeve oluşturulmuştur. Böylelikle birincil düzey mevzuat 5018 sayılı Kanun ile oluşturulduktan sonra başta Hazine ve Maliye Bakanlığı ve İDKK olmak üzere diğer yetkili kurum ve yapılar tarafından hazırlanan ikincil ve üçüncül düzey mevzuata göre kamu idarelerinde iç denetim faaliyeti yürütülmektedir.

İç denetimin bakanlıkların merkez teşkilatlarında iç denetçiler gözüyle nasıl algılandığını ölçmek amacıyla 20 ifadeden oluşan anket formundan (ancak bu çalışmada 15 ifadeye ilişkin değerlendirmeler ele alınmıştır) elde edilen bulguların değerlendirilmesiyle, Bakanlıkların merkez teşkilatlarında iç denetimin 5018 sayılı Kanunda belirtiği şekliyle algılandığı sonucuna varılmıştır. Bu bağlamda iç denetimin değer katan, yol gösteren, kamu kaynaklarını etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilmesini sağlayan, bağımsız nesnel güvence sağlayan bir faaliyet olarak algılandığı görülmektedir. Genel olarak; iç denetimin başta 5018 sayılı Kanun olmak üzere ilgili iç denetim mevzuatına, uluslararası genel kabul görmüş standartlara ve etik kurallara göre yapıldığı tespit edilmiştir. İç denetimin kurumlarda yerine getirilmesi gereken ve

keyfi uygulamaları önleyen bir faaliyet olması gerektiği şeklinde algılandığı belirlenmiştir. Bunun yanında, iç denetimin İDDK tarafından tarafsız ve bağımsız olarak koordine edilen bir faaliyettir algısının katılımcılarca yüksek bir oranda kabul görmediği sonucuna varılmıştır. Araştırmada iç denetimin fonksiyonu konusunda bilinç düzeyi yüksek bir üst yönetimin olmadığı belirlenmiştir. Araştırmada iç denetimin finansal ve doğal olaylarla ilgili risklerin dışında olası tüm risklerin yönetilmesi algısının yüksek olduğu, iç kontrol sistemini ölçen ve etkinliğini artıran bir araç olduğu ve bu bağlamda yönetimin hedef ve amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik makul bir güvence hizmeti sağladığı yönünde sonuca varılmıştır.

Araştırma kapsamında iç denetimin kamu kurumlarında gelişimine katkı sağlayacağı düşünülen öneriler aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır.

- ✓ Kurumlarda tüm çalışanları kapsayacak şekilde, iç denetim farkındalığını artıracak çalışmalar yapılarak iç denetim algısının olumluluğu güçlendirilmelidir.
- ✓ İDKK'nın yapısı gözden geçirilerek, (kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk bir yapıya dönüştürülmesi değerlendirilmeli) yeniden yapılandırılmalıdır.
- ✓ İç denetim uygulamalarının teknolojik gelişmelere entegre edilmesi ve iç denetçilere yönelik eğitimlerin yaygınlaştırılması gerekmektedir. Yapay zekâ teknolojisinin denetimlerdeki kullanımı (kurumsal risk yönetiminde) ve denetimlerdeki etkinliği artırılmalıdır.
- ✓ Üst yöneticilerin, iç denetimden/denetçilerden gereğince yararlanmasını temin eden tedbirler geliştirilmelidir. Ayrıca üst yöneticilerin, İDB Başkanıyla düzenli iletişimi sağlanmalıdır.
- ✓ Üst yöneticilerin dış denetimdeki sorumluluk hallerine benzer bir anlayış iç denetim için de getirilmelidir.
- ✓ Üst yöneticiler ile iç denetçiler arasındaki iletişimi artırmak için yıl içerisinde düzenli görüşme takvimleri oluşturulmalıdır.
- ✓ Üst yöneticilerin, iç denetim birimi ile diğer birim ve çalışanlar arasında çıkan anlaşmazlıklarda yapıcı ve tarafsız konum alması, çıkan sorunları kurumsal

yönetim, kurumsal risk yönetimi ve iç kontrol stratejileri yöntemleriyle ile çözüm bulunmasına yardımcı olmalıdır.

- ✓ İç denetime yönelik yapılan çalışmalar iç denetçilerin bakışıyla sınırlandırılmamalı, bu çalışmalara kurumun diğer çalışanlarının katılımı da sağlanmalıdır.

Kamu idareleri üzerine yapılan sınırlı sayıdaki araştırma, iç denetimin etkinliği hakkında daha fazla bilginin üretilmesi ihtiyacına işaret etmektedir. En kapsamlı merkezi idare teşkilatı olan bakanlık teşkilatlarında iç denetçilerin dışında diğer çalışan ve paydaşlara yönelik araştırmaların artmasıyla, iç denetçiliğin Türk Kamu Yönetimindeki uygulanma biçimi ve etkinliği hakkındaki bilimsel bilginin zenginleşmesine katkıda bulunacaktır.

KAYNAKÇA

Acar, İ. A. ve Şahin İpek, E. A. (2016). Kamuda Karar Alma - İç Denetim İlişkisi: Güvence Verme, Danışmanlık ve Yönetime Değer Katma Fonksiyonları Açısından Bir Değerlendirme, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*,(21), s. 1573- 1581.

Aksoy, M. (2008*). Kamuda İç Kontrol ve İç Denetim*. Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını.

Alp, Z. (2012). Mali Yönetim Reform Sürecine İlişkin Eksiklikler ve Zaaflar!, *Denetişim*, (Sayı 4), 57-68.

Arslan, M. C. (2013). İç Denetim ve Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin İç Denetim Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma. (Yayımlanmış Doktora Tezi). Marmara Üniversitesi, İstanbul.

Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu ECIIA, (2005). *Avrupada İç Denetim Durum Raporu*, Çev. Türkiye İç Denetim Enstitüsü (TİDE), Brussels: Rapor No: 74.

Bilge, S. ve Kiracı, M. (2010*). Kamu Sektöründe İç Denetim ve İç Denetimin Başarıyla Uygulanmasında Rol Oynayan Faktörler*. Ankara: Gazi Kitapevi.

Bou-raad, G. (2000). Internal Auditors And A Value-Added Approach: The New Business Regime, *Managerial Auditing Journal* 15(4), 182-186.

Bozkurt, P. (2018). Türk Kamu Yönetiminde İç Denetim Sistemi: Stratejik Yönetim Perspektifinden Bir Değerlendirme, *Sayıştay Dergisi*, (Sayı 109), 9-25. https://dergi.sayistay.gov.tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/109mk1.pdf.

Burnaby, P. A. and Hass, S. (2011). Internal Auditing in the Americas, *Managerial Auditing Journal*, 26(8), 734- 756.

Coşkun, B. (2021). Türkiye'de Bakanlık Teşkilatları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrasında Son Durum. Yılmaz ve Güler (Ed.). *Değişim ve Dönüşüm Dinamikleri Bağlamında Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* (s. 93- 136). Bursa: Ekin Yayınevi.

Coşkun, B. (2022). Almanya'nın Yapay Zekâ Politikası. Akman, Topçu, Chiftchi (Ed.). Yapay Zekâ ve Kamu Politikası: Ülke İncelemeleri (s. 15-36). Ankara: Nobel Yayınları.

Coşkun, B. ve Pank Yıldırım, Ç. (2021). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Kamu Yönetimi Reformu İlişkisi: Türkiye Üzerine Bir İnceleme. Parlak ve Doğan (Ed.). *Postmodern Kamu Yönetimi Kavramlar, Teoriler, Yaklaşımlar* (s. 103- 138). Ankara: Nobel Yayınları.

Demir, M., Ülker, Y. ve Arslan, Ö. (2018). İç Kontrol, İç Denetim ve Bağımsız Denetim İlişkisi, *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, (Sayı 5), 82-104.

Emini, F.T. (2007). Kamu Yönetiminde Bilişim Sistemlerinin Strateji Geliştirme Amaçlı Kullanımı: Kuram ve Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İçin Bir Model Önerisi. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Selçuk Üniversitesi, Konya.

Gönülaçar, Ş. (2007). İç Denetimde Hedefler ve Beklentiler, *Mali Hukuk Dergisi*, 130, 1- 21.

Görmen, N. (2019). Değer Katan Bir İç Denetim, *Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(1), s. 73-86.

Gözler, K. ve Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB), https://www.hmb.gov.tr/kategori/ic-denetim-koordinasyon-kurulu E.T. 10.07.2023.

https://www.tide.org.tr/uploads/SG_Kamu_Yonetisiminde_Denetimin_Rolu.pdf, Uluslararası İç Denetim Enstitüsü (IIA), (2017), Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi (UMUÇ). https://www.tide.org.tr/file/documents/pdf/UMUC-2017-updated.pdf , E. T. 10.11.2021

İç Denetim Koordinasyon Kurulu, (2013). Kamu İç Denetim Rehberi, İDKK, Versiyon: 01, Ankara, 1- 190. E.T. 11.12.2021 https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/K%C4%B0DR_v1.0.pdf

İç Denetim Koordinasyon Kurulu, (2020). Kamu İç Denetim Strateji Belgesi (2021-2023), İDKK, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2020/12/2021-2023-StratejiBelgesi.pdf E.T. 11.12.2021

İç Denetim Koordinasyon Kurulu, (2022). Kamu İç Denetim Genel Raporu, İDKK, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2022/08/2021-Kamu-Ic-Denetim-Genel-Raporu-Son-Hali.pdf. E.T. 11.12.2021

İşgüden, B. (2011). İç Denetimin Değişen Faaliyet Alanları ve Türk Ticaret Kanunu'nda Yapılan Düzenlemelerin İç Denetçiler Üzerindeki Etkileri, *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (Journal of Ufuk University Institute of Social Sciences),* 1(1), 15-27.

Kamu İç Denetim Standartları, Resmi Gazete 29987(22.02.2017), E.T. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/kamu_ic_denetim_standartlari.pdf

Karagöz, Y. (2017). *SPSS ve AMOS Uygulamalı Nicel-Nitel-Karma Bilimsel Araştırma Yöntemleri ve Yayın Etiği*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Kardeş Selimoğlu, S. ve Özbek, Y. (2020). *İç Denetim: Uluslararası İç Denetim Standartları ile Uyumlu*. Ankara: BETA Yayınları.

Kıral, H. (2014). *İç Denetim: Yönetime Değer Katmak*. Ankara: İDKK.

KMYKK, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018). Resmi Gazete 25326 (24.12.2003). E.T. 15.06.2021

Köseoğlu, İ. (2023). Türkiye'de İç Denetim Ve İç Denetimin Bakanlık Teşkilatlarında Uygulamasına Yönelik Bir Alan Araştırması. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Muğla.

Kurnaz, E. (2016). Risk Odaklı İç Denetim Yaklaşımı: Türkiye'deki Kamu Sektöründeki İç Denetçilere Yönelik Bir Araştırma. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Atatürk Üniversitesi, Erzurum.

Kükrer, E. ve Kavak, S. (2020). Kamu Sektöründe İç Denetimin Etkinliğini Olumsuz Etkileyen Faktörler. H. Kıral (Ed.), *İç Denetim: Kuruma Değer Katmak* (2. Baskı) iç. (16-37). Ankara: Seçkin Yayınları.

Mamur Işıkçı, Y. (2017). Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarını Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi, *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), s. 167-191.

Matyjewiez, G., and D'Arcangelo, J.R. (2004). "ERM-Based Auditing", *Internal Auditing*, s. 4- 18.

Moller, R. (2009). *Brink's Modern Internal Auditing*. 7. Edition. New Jersey : Jojn Wiley & Sons Inc.

Naing, L., Winn, T., and Nordin, R. B. (2006). Practical Issues in Calculating the Sample Size for Prevalence Studies. *Archives of Orofacial Sciences*, (Vol. 1), 9-14.

Özbek, Ç. (2012). *İç Denetim, Kurumsal Yönetim, Risk Yönetimi ve İç Kontrol*. İstanbul: Türkiye İç Denetim Enstitüsü Yayınları.

Öztürk, N.K. (2015). *Yönetim: Temel Kavramlar ve Uygulamalar.* İzmir: Albi Yayınları

Öztürk, N.K. ve Coşkun, B. (2000). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış, *Türk İdare Tarihi Dergisi*, 72(426), s. 145-163.

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

Pehlivanlı, D. (2010*). Modern İç Denetim: Güncel İç Denetim Uygulamaları*. İstanbul: Beta Yayınları.

Pickett Spencer K.H. (2005). *The Esential Handbook Of Internal Auditing*. England: John Wiley& Sons Inc.

Sawyer, L. (2016). *Sawyer's İç Denetçiler İçin Rehber (İç Denetimin Temelleri),* (3Cilt), (Çev. Ç. Özbek), İstanbul: Türkiye İç Denetim Enstitüsü Yayınları Yayın No: 10.

Selimoğlu, N.K., Yeşilçelebi, G. ve Altunel, M. (2021). İç Denetim Süreçlerini İyileştirme ve Risk Yönetimi Araçları: Yalın Altı Sigma ve FMEA, *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, (Özel sayı), 201-218.

Şimşek, K. (2020). *İç Denetim*. Ankara: NOBEL Yayınevi.

Tataroğlu, M. (2017). Kamu Yönetiminin Denetimi. İzmir: KitapAna

Tufan, M. ve Görün, M. (2013). Türkiye'deki Kamu İç Denetim Sisteminin Uluslararası İç Denetim Standartları Çerçevesinde İncelenmesi, *Sayıştay Dergisi*, 89, s. 115- 135.

Uluslararası İç Denetim Enstitüsü (IIA) (2011), İç Denetim Terimler Sözlüğü, https://www.tide.org.tr/file/documents/pdf/IcDenetimTerimlerSozlugu.pdf, E. T. 0.9.11.2021.

Uluslararası İç Denetim Enstitüsü (IIA), (2012), Kamu Kesimi Yönetişiminde Denetimin Rolü, https://www.tide.org.tr/uploads/SG_Kamu_Yonetisiminde_Denetimin_Rolu.pdf.

Uluslararası İç Denetim Enstitüsü (IIA), (2017), Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi (UMUÇ). https://www.tide.org.tr/file/documents/pdf/UMUC-2017-updated.pdf , E. T. 10.11.2021.

Araştırma Makalesi / *Research Article*

AS A NATIONAL SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION TODAIE'S GRADUATE EDUCATION ACADEMICS AND STUDENTS' PERSPECTIVE

Sinan YAZICI[*1]
Ahmet EFE[**]

ABSTRACT

Public administrations are significant in providing essential public services such as justice, security, defense, and health that the market cannot fully meet and in observing the public interest. This study carried out within the scope of the theories of Tacit Knowledge and Institutional Knowledge, aimed to reveal the perceptions of the academicians working in the institution and the public personnel studying in this institution regarding the graduate education of Public Administration Institute for Türkiye and the Middle East, a national public administration school.

The data obtained from the study with the phenomenology design of the qualitative research method and the academicians and public personnel with different academic formations working in other fields of the Türkiye public bureaucracy were analyzed by content analysis. As a result of the study, it is revealed that Public Administration Institute for Türkiye and the Middle East has a public administration laboratory function in disclosing the tacit knowledge in public institutions and producing high-level knowledge through the interaction of students from different disciplines and other countries. It has been understood that the systematic and multidisciplinary training of public personnel, especially senior managers, with the perspective of public interest and public service, contributes to their internalization of a strategic and general view in their institutions and thus to making the right decisions with the competence to see the big picture.

Keywords: National Public Administration School, Postgraduate Education of Civil Servants, Public Administration Institute of Türkiye and the Middle East, Tacit Knowledge Theory.

[1] [*]Assoc. Prof., Bayburt University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Political and Science Public Administration, sinanyazici@bayburt.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9121-4677

[**] Dr., Senior Auditor, International Federation of Red Cross and Red Crescent, ESSN Audit Unit, icsiacag@gmail.com , ORCID:0000-0002-2691-7517

Makale geliş tarihi: 21.06.2023 / **Makale kabul tarihi:** 16.01.2024

BİR ULUSAL KAMU YÖNETİMİ OKULU OLARAK TODAİE'NİN LİSANSÜSTÜ EĞİTİMİNE AKADEMİSYENLERİNİN VE ÖĞRENCİLERİNİN BAKIŞI

ÖZ

Adalet, güvenlik, savunma, sağlık gibi piyasanın karşılamadığı temel hizmetlerin sunulmasında ve kamu yararının tam anlamıyla gözetilmesinde kamu yönetimi büyük önem taşımaktadır. Örtük Bilgi ve Kurumsal Bilgi Birikimi kuramları kapsamında gerçekleştirilen bu çalışma, bir ulusal kamu yönetimi okulu olarak Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün lisansüstü eğitimine ilişkin, kurumda görev yapan akademisyenler ve bu kurumda eğitim alan kamu personelinin kurumla ilgili algılarını anlamayı ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Bu araştırmada, nitel araştırma yöntemlerinden fenomenoloji deseni kullanılmıştır. Maksimum çeşitlilik örnekleme tekniğinin kullanılığı araştırmanın verileri akademisyen ve Türk kamu bürokrasisinin farklı alanlarında görev yapan farklı akademik formasyona sahip kamu personeli ile yapılan mülakatlar yoluyla elde edilmiştir. Elde edilen veriler, içerik analizi tekniği kullanılarak analiz edilmiştir. Analizler sonucunda elde edilen bulgular, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün bir kamu yönetimi laboratuvarı işlevine sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca, araştırma sonuçları Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün başta üst düzey yöneticiler olmak üzere kamu personelinin eğitimine, kamuda doğru kararlar verebilmelerine ve ilgili konularda kapsamlı bir bakış açısı geliştirebilmelerine katkı sağladığını göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: *Ulusal Kamu Yönetimi Okulu, Kamu Personelinin Lisansüstü Eğitimi, Örtük Bilgi Teorisi, Türkiye Ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.*

INTRODUCTION

National public administration schools (NPAS) have an important place in the history of public administration, which is the functioning mechanism and visible face of states (Wilson, 1887), to have a well-functioning structure. Before the Capitalist Modern World-System (MWS), Mandarin Schools in China (Fukuyama, 2011; Kaçer, 2017) and The Devshirme Education System launched by the Abbasid State (Fukuyama, 2011) and preserved in Ottoman Empire can be given as an example in the training Public Personnel (Kanadıkırık, 2019:127-130; Kurban 2016:74-76). With the capitalist MWS, it is possible to accept the Cameral Sciences at Prussia universities as the first example of NPAS. They were founded in 1727 and played a pioneering role in training senior public personnel needed by Prussia (Seppel, 2017:2-5). The 1789 French Revolution initiated the process that resulted in the complete liquidation of the feudal system in Europe and paved the way for public administration organization spread.

Today, as in the past, national public administration schools continue to be important in the education and training of public personnel. Although the students receiving education in each of these schools may differ from country to country, it is possible to say that the purpose of the establishment of national public administration schools (Bozkurt, 2008:241) is to train public personnel who have tacit knowledge of their public institutions, has high analysis capability, are experienced and able to share their experiences with other personnel.

However, with the spread of the New Public Management approach that advocates change in public administration, some opinions have emerged about those schools being elite schools, maintaining the status quo, and preventing change (Nitas, 2003:249-250). These schools' presence in many countries worldwide, especially the European Union (EU), a transnational structure, indicates NPAS's importance (Şengül, 2009:293). In the EU, the European Institute of Public Administration (EIPA), and in most EU member states, there are national public administration institutes to ensure common understanding and harmony between the EIPA and the public administration

institutes of the member states [2]. There are also NPAS in countries such as the Republic of South Africa[3], Russia[4], China[5], Canada[6], Ireland[7], and Azerbaijan[8].

The Public Administration Institute for Türkiye and the Middle East (TODAIE), as stated a need in Barker Report (Mıhçıoğlu, 1988, s. 1-2), in Türkiye was an institute with an additional protocol to a technical assistance agreement signed between Türkiye and the United Nations in 1952 in line with Turkey's requirements for training managers with high analytical skills, accurately evaluate events and facts (Aslan, 2019:120-121) until it was terminated with the Decree-Law No. 703 published on July 9, 2018. TODAIE students from undergraduate levels of different faculties such as educational sciences, engineering, theology, law, economics, administration, and literature worked in various public administration fields with four years of professional experience. Approximately 6,000 civil servants received master's and doctorate education in public administration and other management-related fields, and more than 50 thousand civil servants received in-service training (2018-2019 Graduate Programs Application Brochure, 2018). According to the brochure mentioned above, TODAIE is understood to have received postgraduate training from 78 civil servants from 34 countries. From this point of view, it is possible to state that this institution is also an international institution.

The extant literature encompasses an array of seminal inquiries. Günay (2004:119) and Page & Wright (1999:6-10) have explored the training of senior public personnel. Şengül (2009:293), Gérard (2019:22), and Çiner (2012:51-53) have scrutinized the structure and function of the Ecole Nationale d'Administration (ENA). Sarah & Akbari (2022:7) underscore the significance of middle manager education within the public administration hierarchy. Janenova (2019:127-130) has delved into

[2] europa.eu/eas/dispa/.../Examples%20of%20Partnership.doc (accessed on 10.12.2021)
[3] http://www.thensg.gov.za/wp-content/uploads/2016/08/NSG_ Course_Directory_ Final-002.pdf (accessed on 10.12.2022)
[4] https://www.ranepa.ru/eng/ (accessed 10.12.2022)
[5] http://www.isd.pku.edu.cn/info/1468/5770.htm (accessed on 10.12.2022)
[6] http://www1.napa.vn/en/the-institute-of-public-administration-of-canada.napa (accessed on 10.12.2022)
[7] https://www.ipa.ie/ (accessed on 10.12.2022)
[8] www.dia.edu.az (accessed on 10.12.2022)

public administration education in post-Soviet Central Asian Republics. Hintea (2013:295) has probed the higher education reform process in Central and Eastern Europe and Romania.

Reichard (1998:180), Forrer, J., Kee, J. E., & Gabriel, S. (2007:270), and Ventriss, C. (1991:5-8) have delved into the acquisition of knowledge and skills essential for training public administrators, exploring potential interdisciplinary approaches' effects on public administration students. Yiu, L., & Saner, R. (1998:10-11) have scrutinized the learning processes of public personnel dispatched abroad to construct China's post-socialism public administration structure. Nagel (2000:8) has assessed the paradigm shift in public administrator education across Europe, Asia, Latin America, the Middle East, and North America.

Ayee (2019:10) has appraised institutions' effectiveness in training public administrators in Africa, while Rendon, K.F. (2012:330) has examined the reasons behind public procurement's limited emphasis in public administration training programs. The OECD (2017) conducted a comparative evaluation of member countries' public administration schools, considering their structure, public personnel, innovation, technological adaptation, and future outlook.

Additionally, research has scrutinized TODAIE's inception process (Tural, 2014:20-40; Mıhçıoğlu, 1988:15-35; Akçakaya & İlhan, Kübra, 2021:177-180), in-service training, educational impacts (Uluğ, 2011:325-330), and international policies (Sezen 2011). Quantitative inquiries have sought to understand the institution's educational influence on students (Sürgit 1968; Erensoy 1981; Ozer 1995), aligning with the overarching objective of establishing correlations between TODAIE's education, workplace outcomes, and satisfaction levels.

Despite this extensive literature, a conspicuous research gap persists; no study investigates the subjective perspectives of both postgraduate public personnel and faculty members regarding TODAIE's postgraduate education in the context of Tacit Knowledge Theory through qualitative means. Consequently, this study aims to elucidate the perceptions of TODAIE's academicians and students concerning the institution's graduate education quality, in alignment with Tacit Knowledge and

Institutional Knowledge Accumulation theories. It seeks to discern the existence of interdisciplinary connections between public personnel's prior education and TODAIE's instructional offerings within the tacit and institutional knowledge paradigms. Moreover, the study considers the interplay between foreign and national public personnel students as a subsidiary research matter.

It is paramount that public personnel, stemming from diverse institutions, convey the tacit knowledge underpinning the Türkçe bureaucracy to TODAIE, thereby transforming it into a bastion of public wisdom. Consequently, the study adopts Tacit Knowledge and Institutional Knowledge Theory, which Michael Polanyi propounded, positing that individuals possess knowledge surpassing their articulable capacities (Bernius, 2010), as its overarching theoretical framework.

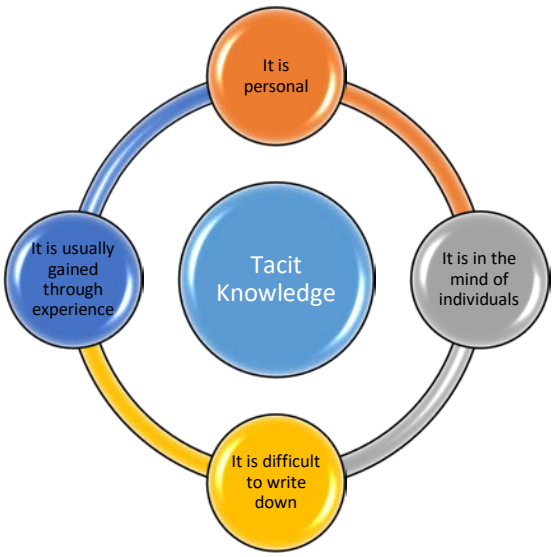


Figure 1: Characteristics of Tacit Knowledge

To better understand the concept of Tacit Knowledge, it is necessary to mention the fundamental differences between explicit knowledge and tacit knowledge (Nonaka, 1994:15-18): Explicit knowledge can be logically obtained, written, and stored. Tacit knowledge can only be acquired through experience and social interaction. While explicit knowledge can be easily conveyed orally in writing,

tacit knowledge is difficult. Finally, while it is possible to collect and accumulate explicit knowledge with written methods, in tacit knowledge, the information is only in the mind of the person who knows (Polanyi, 2009:7; Milton & DeDeo, 2022:2). The fact that it includes technical know-how, which is a type of tacit knowledge that cannot be easily coded and can be learned through experience and social interaction, makes it more valuable than explicit knowledge (Bartol & Srivista, 2002:66-67 & Yi, 2009:66; Tsoukas, 2003:415).

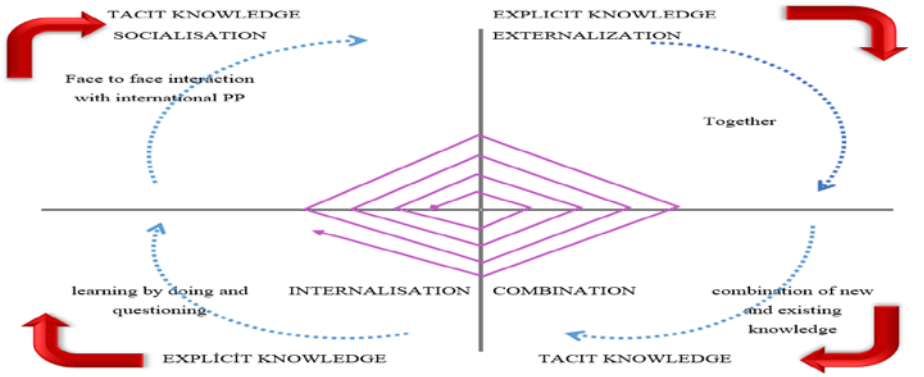


Figure 2: Institutional Knowledge Accumulation

Another theory used in the study is the Institutional Knowledge Theory. It refers to creating and maintaining knowledge over time within an organization (Nonaka, 1994:16). This information can include coded and implied information, such as policies and procedures. Institutional knowledge theories focus on how organizations can create and maintain a culture of continuous learning and knowledge sharing to expand and improve their knowledge base continually (Barbosa et al. 2023:).

The data obtained in this study carried out with the phenomenology design of the qualitative research method, were analyzed by content analysis. Qualitative research data reveals that NPAS has a public administration laboratory function. Besides, it shows that public personnel training, especially senior administrators,

contributes to making suitable resolutions about institutional decisions and having a comprehensive perspective on related issues.

METHOD

Research Design: This research was carried out with the phenomenology design of the qualitative research method. Phenomenology, put forward by Husserl, examines people's opinions to investigate situations, events, and phenomena in detail (Smith & Osborn, 2008:55-56). The purpose of this design is to express feelings about a particular phenomenon or concept (Yıldırım & Şimşek, 2019:69-70). It is to discover the ordinary meaning of living experiences such as thought, understanding, perception, and perspective (Creswell 2013:79; Van Manen, 2007:12). The phenomenology design was used in this study because it was aimed to understand the perceptions of the academicians working in TODAIE's graduate education and the students studying at this institution, and because both authors received postgraduate education in this institution.

Study Group: The study group of this research consists of 20 public personnel (P) who receive postgraduate education at TODAIE and five academics (A) working in this institution. For this reason, the maximum diversity sampling approach was used to cover these areas as much as possible and to reach richer data by reflecting the diversity of individuals who may be related to the study area to the maximum extent (Glesne 2016:19). In addition, the snowball (Baltacı, 2021:253) sampling approach was used to reach the maximum number and variety of participants. Detailed information about the participants is available in the findings section.

Data Collection: In this study, a semi-structured interview was accompanied by the initial questions prepared within the framework of the purpose of the research and the determined sub-objectives. The interview data, which lasted 500 minutes, was solved and turned into a written document. The interview data, which holds 50 pages, was analyzed using the content analysis technique, considering other data in the NLP environment. The open-ended questions asked are as follows:

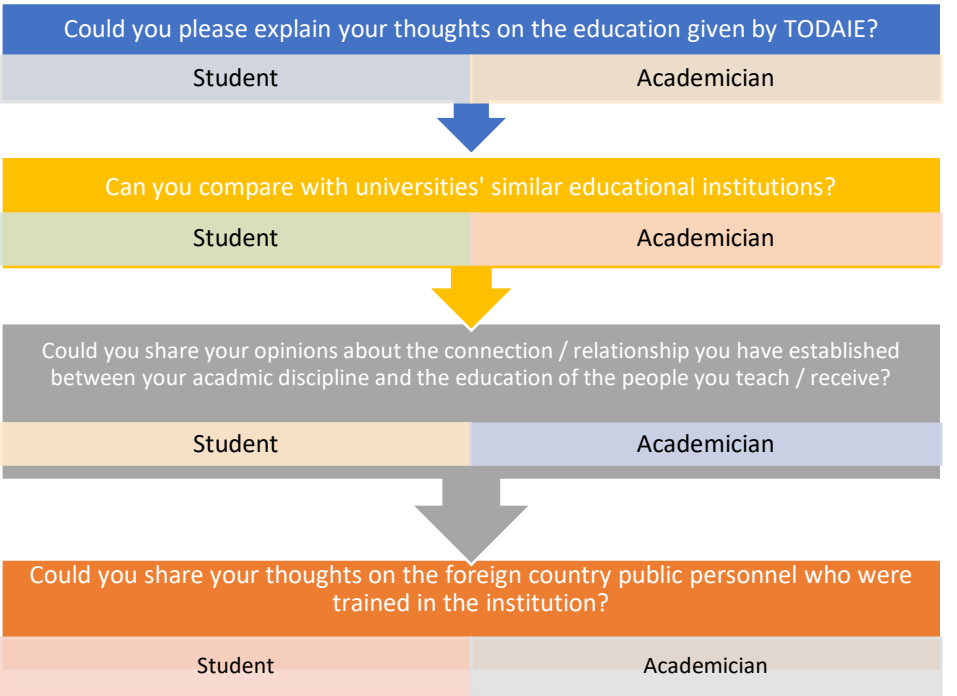


Figure 3: Questions to the Participants

Data Analysis: The acquired study data underwent content analysis, entailing systematic text summarization by forming meaningful word clusters and subsequently assigning codes (Baltacı, 2021:82-83). Furthermore, the objective encompassed elucidating the phenomenon's genesis by categorically organizing the resultant codes (Yıldırım & Şimşek, 2019:75) and synthesizing emerging patterns to compare ensuing themes. This research section presents findings derived from participants' responses to interview form inquiries and related spontaneous queries.

Validity and Reliability: For research validity and reliability, adherence to recommendations in extant literature was paramount (Yıldırım & Şimşek, 2019:75; Creswell, 2013:68). Lacking a guiding framework for research findings analysis within the literature, a framework developed for data analysis underwent expert scrutiny to assess its validity and reliability. Two academic experts validated themes and codes. In response to expert opinions, "Public Personnel, Academician, and Nature of the Institution" was integrated, while Theme 3 was renamed "Interactive Training

Process." The "Interdisciplinary approach" code was omitted from both academic and student categories, supplanted by "student-academician interaction," "student-academician interaction," and "Türkçe Education System" codes within the "student-academician interaction" domain for students (Trainees). Content validity was affirmed through interviews with two public personnel who completed their education in TODAİE.

Data analysis reliability was reinforced by consulting experts, who ascertained encoding supported data reliability (Yalman & zunöz, 2021:112; Creswell, 2013:66). Participant consent validated the study's open-ended questions. Rigorous data analysis and transparent result elucidation constituted pivotal qualitative research validity criteria (Creswell, 2013:71). Participant selection rested on voluntarism, aligning with Yıldırım and Şimşek's emphasis on in-depth data collection through participant involvement for research validity and reliability assurance (Maxwell, 2018:122-124). Two participants declined participation in this context.

RESULTS

The general characteristics of the academicians participating in the research process are below in Table 1 and Table 2. Students are symbolized as Public Personnel (P) and educators as Academician (A) to avoid confusion in processing their data.

Table 1: General Features of Academicians

Availability Time in TODAİE	Academicians	Teaching Status in the Institution		Teaching Experience at Universities	
Less than 10 years	A5	Yes:	No: A5,	Yes:	No: A5
More than 10 years	A4	Yes		Yes	
More than 15 years	A1, A3	Yes		Yes	
More than 20 years	A2,	Yes		Yes	

The general characteristics of the participants who are academicians are presented in “Table 1.” Except for one participant, others have taught master's and doctorate courses at the institution. Like other participants, the participant who did not have experience teaching in the institution knew the institution in detail. Five academics also have experience teaching undergraduate, graduate, and doctoral university programs. Therefore, the participants are a suitable sample for the study, both in terms of understanding the institution's interaction and universities' ability to compare institutions providing education in the field of public administration.

Table 2: General Characteristics of the Trainees

Symbol	Academic Title	Position	Lecture Status	Previously Served Institution	Undergraduate Education	Training Received from TODAİE
P 1	Dr. Lecturer	Academician	Yes	Minister of Education	Economy	Master
P 2	Dr.	Senior Manager	No	Regulatory and Supervisory Institutions	Public Administration	Master and Ph.D
P 3	Dr.	Senior Manager	Yes	Environment and Urban Ministry	Economy	Ph.D
P 4	Assoc. Prof.	Academician	Yes	Minister of Education	Theology	Master
P 5	Dr.	Senior Manager	Yes	Minister of Justice	Justice	Master
P 6	Assoc. Prof.	Academician	Yes	Environment and Urban Minister	Banking	Master
P 7	Dr. Lecturer	Academician	Yes	Minister of Health	Chemical Engineer	Master
P 8	Assoc. Prof.	Academician	Yes	Public Economic Organization	Faculty of Business	Master and Ph.D.
P 9	Dr.	Senior Manager	Yes	Minister of Transport	Electrical Engineer	Master
P 10	Dr.	Senior Manager	Yes	Minister of Education	History Section	Master
P 11	Assoc. Prof.	Senior Manager	No	Ministry of Interior	Public Administration	Master
P 12	Dr.	Senior Manager	No	Agriculture and Forestry	Forestry Engineering	Master
P 13	Assoc. Prof.	Senior Manager	No	Ministery of Transport	Computer Engineering	Master
P 14	Dr.	Ministry Inspector	No	Minister of Education	Literature	Master

P 15	Dr.	Senior Manager	No	Finance and Treasury	Finance	Master
P 16	Dr.	Senior Manager	No	Environment and Urban Minister	Public Administration	Master
P 17	Dr.	Senior Manager	No	National Assembly	Law	Ph.D.
P 18	Assoc. Prof.	Academician	Yes	Finance and Treasury	Economics	Ph.D.
P 19	Assoc. Prof.	Senior Manager	No	Municipality	Public Administration	Master
P 20	Dr.	Senior Manager	No	Minister of Health	Medicine	Master

"Table 2." evaluates that the students with at least a doctorate, managers, or academicians are competent enough to compare the university with TODAIE regarding its education. The participants stated they would not have any difficulties making this comparison. Both researchers observed that the participants had no problems conveying their views. The data obtained in the study were decoded by the content analysis method. It is concluded that the data under three interrelated main themes should be handled.

Table 3. Codes and Themes Revealed in Content Analysis

Academicians	**Students's**	**Categories**	**Themes**
Codes	**Codes**		
A quite selective exam P, who knows the application? High level of knowledge P High corporate culture A certain level of maturity	A quite selective exam P who knows the application? High level of knowledge P High institutional culture A certain level of maturity Scientific ethics of academics The atmosphere of tolerance	Enrollment General Specifictions	*Theme 1: Public Personnel, Academician and the Nature of the Institution*
Theoretical information of academicians Application information of P Administrator, practitioner, and auditor P together Platform nature of TODAIE P with different professions Difficulties encountered in the processing of lessons	Theoretical information of academicians Practical information of P Administrator, practitioner, and auditor P together Platform nature of TODAIE P with different professions	Theorical knowledge application and experience	*Theme 2: Platform Combining Theory and Practice*

P from different professions such as teacher, engineer, theologian, judge, governor Natural science field Social science field Student-academician interaction	P from different professions such as teacher, engineer, theologian, judge, governor Natural science field Social science field Student-academician interaction Türkçe Education System	Different discipline and orientation P Interaction of A and P	*Theme 3: Interactive Training Process*
Foreign P Türkçe P Learning environment of other countries' Political, administrative structure The soft power of the country	Foreign P Türkçe P Learning environment of other countries' political-administrative structure The soft power of the country	Foreign P and Türkçe P Interaction with foreigners	*Theme 4: Contribution of Foreign Public Personnel*

Theme 1: Public Personnel, Academician and the Nature of the Institution: The codes that emerged from the content analysis are presented in "Table 3." comparatively in A and P. In this respect, there is a remarkable similarity in the A and the P's coding related to Theme 1 as in other themes. According to the participants, the essential feature of P trained in TODAIE is that they have worked in the public sector for at least four years and passed a highly selective written and interview exam.

Theme 2: Platform Combining Theory and Practice: The process of qualifying for enrollment in TODAIE provides two essential results: The knowledge and experience related to the application and the level of intellectual ability. According to Theme 2's data results, participants A and Ps (n:25) think that the P, who received an education, has worked in public for at least four years and passed a serious written and interview exam. With A's theoretical and P's practical knowledge, TODAIE has become a platform where theory and practice meet. The chances of TODAIE were to bring theory and practice together as one of its essential advantages. Participants say there are two different features: experience and the necessary knowledge about public administration practices, distinguishing TODAIE from universities' graduate programs. The universities' relevant departments' training remains relatively theoretical since the opportunity to receive practical aspects is insufficient.

Essential features of Ps trained in TODAIE are that they have undergone professional(primary) education in a specific age group and come from different

professions. According to participants, this atmosphere provides a significant advantage in classes. For example, while a class related to provincial management is in progress, the ones from the field, such as top-level managers, governors, district governors, teachers, engineers, doctors, and auditors, can also be in the same environment. Thus, it could provide direct interaction and feedback on the subject's theoretical information, reflection in practice, and the interested parties' real problems. This situation was a significant opportunity for the academician who taught the lesson to see the differences between theoretical knowledge and practice. Thus, the classroom became an important platform. A1's opinion on the subject is below:

> "While explaining the trial of civil servants, judges and prosecutors in the class contributed to the learning of the subject in a multidimensional way by sharing their real life and updated experiences. Thus, there was an interaction between the practitioners and the theoretical background."

There was an interaction between the A and P and among the Ps. With the help of this interaction or learning process, Ps could gain in-depth knowledge about other Türkçe Public Administration implementation areas. Thanks to this information, public personnel could have a holistic perspective on Türkçe public administration. The thoughts of P2 on the subject are given below:

> "The intellectual accumulation of the student's knowledge was quite high due to passing the written and oral exams, which were difficult to obtain the right to participate in TODAIE. Even in a 5-minute tea break between classes, we had the opportunity to discuss details about any subject or institution without the hassle of reading hundreds of pages or tiring research."

Theme 3: Interactive Training Process: Some of the P (N=4) think that the training given by TODAIE contributed to solving the problems arising from the Türkçe Education System. With the data from Theme 3, it is possible to say that both academics and Ps have similar views. The explanations of P5 and P9 are essential in shedding light on the difficulties experienced in the Türkçe education system. The P5's explanations are presented below:

> "Legal education in our country is technical and result-oriented. It is possible to find an answer to your 'How?' question. However, it is not possible to find the necessary answer

> to the 'why' question. For example, any lawyer knows answers the questions: 'in which provinces are the X Courts located, and what are their duties and powers?' However, he does not know the answer to questions like 'Why were they established?' My education at TODAIE has made me realize that I should address issues differently."

One of Turkey's leading law schools' course[9] content confirms that courses such as economics and political history, expected to support encouraging thinking about the background of social phenomena other than law courses, are given during the first and second years of undergraduate education at a limited level. Likewise, the statements of P 9 point to similar problems.

> "As a country, we are late in identifying some critical problems. One of them is self-determination. For instance, questions like 'Who am I, what am I, what is my capacity, what are my interests, in which field am I successful?' We find answers three or five years after starting working life."

Participants (A3 and P4) state that senior administrators should think about the issues from a multidimensional perspective, understand the background of events and facts, and fully comprehend and critically analyze them in making correct decisions. For this reason, they emphasize the necessity of knowing social sciences, such as political science, management science, finance, economics, and political history, and internalizing this information. The explanations of P5 and P9 indicate that to become a senior public administrator, the experience gained during his undergraduate education and professional life will be inadequate.

Within the framework of theme 3, the interaction between TODAIE's student pool P's undergraduate and graduate education was examined. Having received undergraduate education from different fields, such as natural, social, health, law, religious, and educational sciences, Ps also take courses in management, political, international relations, business-economics-finance, urbanization, environmental issues, and law in TODAIE. By encouraging this situation, academics have contributed to analyzing the events holistically within an interdisciplinary framework and

[9] http://www.law.ankara.edu.tr/ders-programi/ (accessed on 10.12.2022)

information about P's undergraduate and professional application. In this context, the opinion of A 3 is below:

> "… I got my P students to write many master's and doctoral theses to establish the relationship between their knowledge and political science, especially for the ones coming from science, engineering, and health sciences,. The education process in TODAIE has ade significant contributions to the academic context in terms of enabling social-natural science interaction."

The data obtained from the participants are presented in “Table 4.” and “Table 5.” to demonstrate the effect of the interaction, as mentioned above, more clearly.

Table 4. Comparing the Undergraduate-Doctorate Training of Participant Academicians

	Academic Title	Po	PreviousInstitution	Undergraduate Education	TODAIE Education
P1	Dr. Lecturer	Academician	Ministry of Education	Economy	Master
P4	Assoc. Prof.	Academician	Ministry of Education	Theology	Master
P6	Assoc. Prof.	Academician	Ministry of Environment and Urban	Banking	Master
P7	Dr. Lecturer	Academician	Ministry of Health	Chemical Engineering	Master
P8	Assoc. Prof.	Academician	Public Economic Enterprise	Business	Master and Ph.D.
P18	Assoc. Prof.	Academician	Ministry of Treasury and Finance	Economy	Ph.D.

When P 4, P 6, and P7's master's or doctorate degrees from TODAIE are examined, P 4 stated that his education at TODAIE provided significant gains in learning the logic of social sciences.

> “As a religious culture and ethics teacher, I took doctorate classes in sociology of religion. After completing the lecture, I could not comprehend the social sciences logic. During my education, I had the opportunity to grasp social sciences' logic in detail without the need for other degrees from other universities. The conversations we had with friends who are also studying at the Institute impacted this situation.”

P6 stated that he conducted his studies with his undergraduate experiences during his master's and doctoral thesis processes.

"My undergraduate education was in banking. I received a master's degree at TODAIE while working at the Ministry of Environment and Urbanization. It was an important problem for me to take my undergraduate education in a quantitative field while being in a different profession. TODAIE has made important contributions in closing this gap."

Similarly, P7 conducted his undergraduate studies in the field of chemical engineering. They had a master's degree in TODAIE and received Ph.D. in city and environment and Public Administration. Both participants are essential for the interaction between natural sciences and social sciences for undergraduate and graduate education.

Table 5. Comparison of Undergraduate-PhD Education Training of Senior Public Personnel Participants

	Academic Title	Position	Previous Institution	Undergraduate Education	TODAIE Education
P2	Dr.	Senior Manager	Regulatory and Supervisory Institutions	Public Administration	Master and Ph.D.
P3	Dr.	Senior Manager	Environment and Urban Ministry	Economy	Ph.D.
P5	Dr.	Senior Manager	Ministry of Justice	Justice	Master
P9	Dr.	Senior Manager	Ministry of Transportation	Electrical Engineer	Master
P10	Dr.	Senior Manager	Ministry of Education (Teacher)	History Section	Master
P 11	Assoc. Prof.	Senior Manager	Ministry of Interior	Public Administration	Master
P 12	Dr.	Senior Manager	Ministry of Agriculture and Forestry	Forest Engineer	Master
P 13	Assoc. Prof.	Senior Manager	Transport	Computer Engineering	Master
P 15	Dr.	Senior Manager	Fiscal and Treasury	Finance	Master
P 16	Dr.	Senior Manager	Environment and Urbanization	Public Administration	Master
P 17	Dr.	Senior Manager	National Assembly	Law	Ph.D.
P 19	Assoc. Prof.	Senior Manager	Municipality	Public Administration	Master
P 20	Dr.	Senior Manager	Ministry of Health	Medicine	Master

It is understood that the participants who have become senior executives were promoted in their institutions or appointed to a different institution. The undergraduate education received by P2, P3, P11, P15, P16, and P19 is compatible with the education they received from TODAIE. Therefore, other participants will be analyzed. P5, P9, P10, P 12, P 13, P 15, P 17, and P 20 stated that they prepared their theses interactively by infusing them with their undergraduate, professional, and training from TODAIE. The public personnel not from the social sciences indicated that they saw this benefit in their management experiences. Regarding the subject P9:

> "I was assigned to an important post after my training. As the manager, while I could look at the different dimensions of the issues, it was the most important difference between me and my other friends that my fellow engineers looked at the events in terms of engineering and handled the processes with a single dimension."

Theme 4: Contribution of Foreign Public Personnel: According to the participants (n: 25), the foreign Ps trained in TODAIE and the Türkçe Ps have similar characteristics. Both students were studying in the same classrooms in TODAIE, sharing similar environments. Since the foreign P's knowledge about the Türkçe Public Administration system was insufficient, academics would give extra homework to the foreign Ps about their public administration systems, local government structures, and public personnel regimes. In the classes, both foreign and Türkçe Ps were learning each other's public administration structure through the experiences in the public administration of their own countries in a learning approach from the known to the unknown. The comments of A2 on the subject are presented below:

> "Comparative public administration studies at the institution were relatively few initially. However, in parallel with the increase in international students, I started giving homework assignments to international students about their public administration to better understand the course by associating them with their public administration structures. For example, one of my international P students conducted his doctoral thesis studies on "Ukraine and Türkçe Ombudsman.[10]"

[10] After his thesis, he began to work in the Ombudsman office of his country.

It is understood that international students who receive graduate education in TODAIE come mostly from non-Western countries. As countries that gained independence after World War II, they are in the process of building their public administrations (Jreisat, 2006, p. Xxix). Türkçe Public Administration had the opportunity to be a model for those non-Western countries' Ps trained in TODAIE. A1's experience with international students is given below:

> "Regarding the subject, an international student from Chad said that France allocates a quota to Ps from Chad at ENA school every year. After their education, they are followed by the French State and assisted in their appointment to senior positions in the Chad State."

The international and Türkçe Ps educated at TODAIE not only had interactions in terms of knowledge, but they also established friendships. With the rapprochement that emerges, students become volunteer ambassadors of the country they are trained in, thus becoming their soft power agents. The views of P8 on the subject are presented below:

> "Our friendship with them had progressed so much that when we went to their countries for the symposium, they made us feel at home."

P7, on the subject, stated that thanks to international students coming to TODAIE, he also had the opportunity to learn non-Western management models.

> "I owe our knowledge about non-Western countries, especially Russia and Central Asian countries, to our interaction with the international students from those countries). I think the lecturers also benefited from the activities in the lesson[11]"

DISCUSSION

This research endeavor aimed to gain insights into the perspectives of academics and students affiliated with TODAIE, a prominent national public administration school, concerning the caliber of postgraduate education offered at this institution. The study was conducted within the theoretical framework of tacit

[11] In a comparative public administration course, an Azerbaijani student presented an assignment under Public Administration in Russia.

knowledge and institutional knowledge theories. One of the primary objectives was to explore the potential existence of an interdisciplinary connection between the educational experiences of civil servants during their undergraduate or postgraduate studies and the pedagogical approach employed at TODAIE.

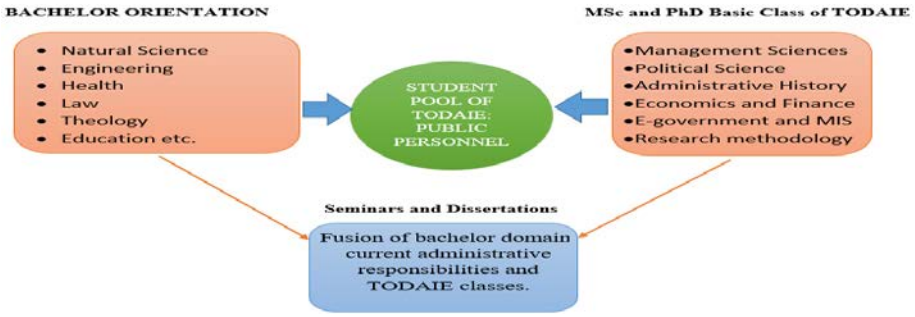


Figure 4. Infusion of Different Knowledge Areas of Bachelor Degrees of P and Classes Provided in TODAIE

The study posits that TODAIE, as a platform, catalyzes interdisciplinary synergy. Its theoretical framework and educational provisions harmonize with this paradigm (Yıldırım, 1996, p. 89; Raadschelders, 1999, p. 296; Youngblood, 2007, p. 2). Diverse student backgrounds foster requisite collaboration. P, with a varied disciplinary and practical background, actively enriches national institutional knowledge via public administration theory and practice dialogues. The platform's forte lies in bridging P's multidisciplinary background and the interdisciplinary bonds forged via student interaction, academic expertise, and practical wisdom. Thus, TODAIE serves as a repository of Türkçe public bureaucracy's theoretical and practical wisdom, affirming its institutional knowledge hub status.

TODAIE's preeminent strength as an NPAS lies in its capacity to amalgamate theoretical and practical knowledge across government, civil service, and politics domains. A comprehensive academic curriculum exposes students to a spectrum of public administration theories, concepts, and practices. Incorporating research, case studies, and fieldwork empowers students to apply knowledge in actual settings. Interactions among students from diverse national and international backgrounds furnish a valuable platform for mutual learning. This interaction facilitates experience,

insight, and perspective exchange, deepening comprehension of public sector challenges and opportunities. Additionally, this collaborative milieu nurtures essential communication and leadership skills, indispensable for success in public administration.

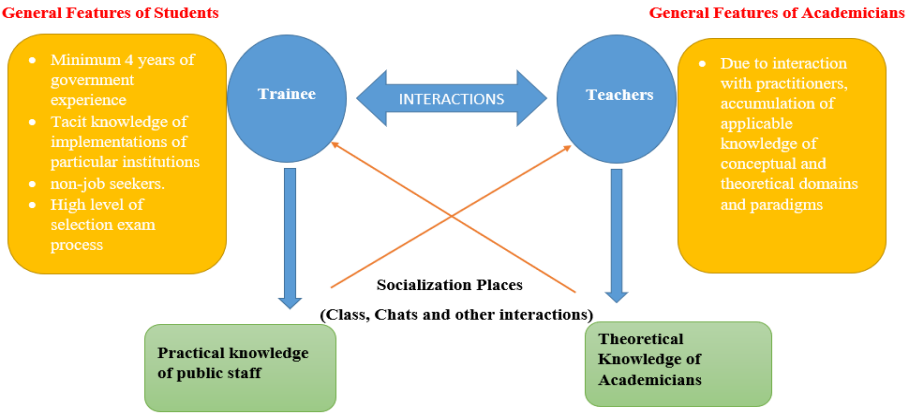


Figure 5. Interaction of Theory and Practice

Figure 5 illustrates the synergistic contribution of student and academic characteristics to interpersonal dynamics, thereby facilitating the accumulation of practical knowledge among public staff and theoretical knowledge among academics. This collaborative milieu fosters shared learning spaces, promoting close interaction among those engaged in public practice management, implementation, supervision, and evaluation. The resulting socialization ambiance enriches the educational quality, yielding valuable insights into the feasibility and relevance of theoretical and regulatory knowledge in real-world scenarios, while also shedding light on the challenges and capabilities of public institutions in practical contexts. This dynamic offers a unique opportunity for academic instructors to discern gaps between theory and its practical application, establishing a platform for the exchange of tacit knowledge and diverse perspectives, thereby substantiating the tacit knowledge theory's relevance within this study.

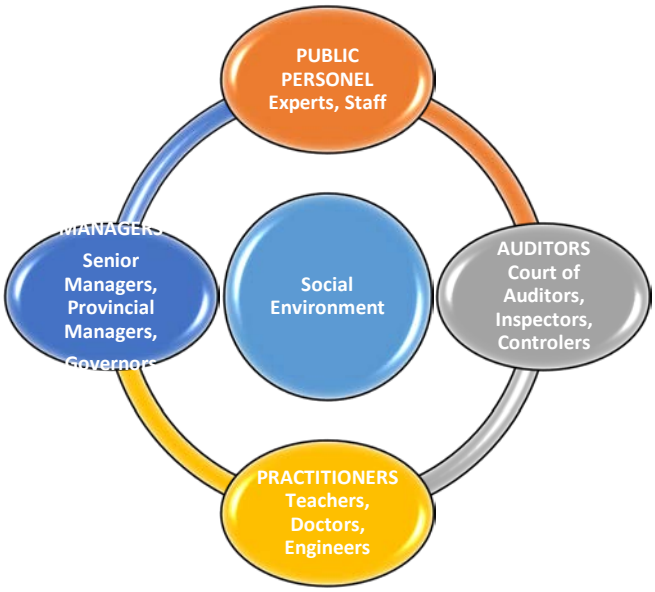


Figure 6. Professionally P in Lesson Atmosphere

The study elucidated a noteworthy observation, as depicted in Figure 6, wherein participants (Ps) spanning diverse fields within the realm of public administration, occupying assorted managerial roles, and possessing expertise across various technical domains, were afforded the prospect of knowledge acquisition from external institutions. This encompassed the assimilation of unfamiliar application procedures, extant bureaucratic processes, and tacit governmental norms via instructional modules and interactive platforms at TODAIE. Moreover, participants were granted the capacity to accrue theoretical erudition by enrolling in courses encompassing political science, jurisprudence, economics, and fiscal studies, all situated within the ambit of public administration discipline.

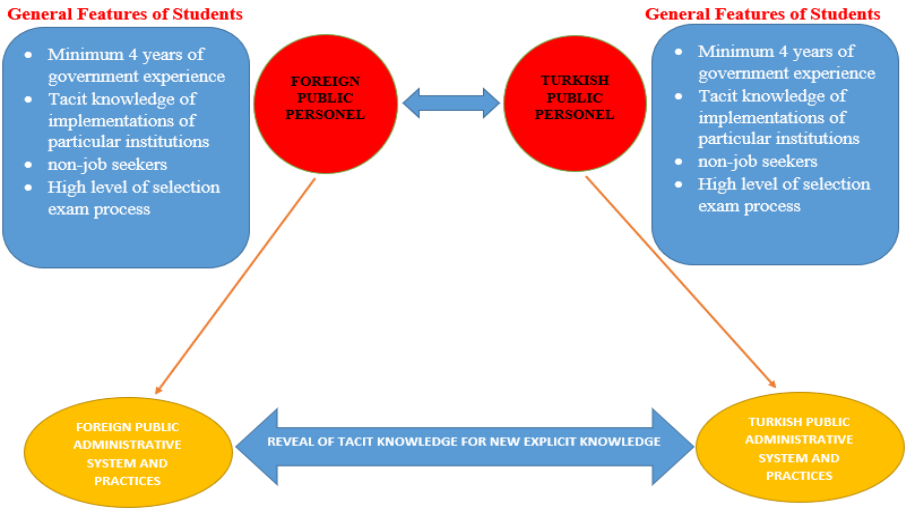


Figure 7. Socialization of Foreign and Türkiye Ps in TODAIE

When scrutinizing the demographic composition of international postgraduate students enrolled at the Türkçe Public Administration Institute (TODAIE), a discernible pattern emerges wherein a predominant proportion originates from non-Western nations. This specific student cohort avails itself of a unique opportunity to articulate their implicit reservoir of knowledge, with a pronounced emphasis on regulatory frameworks and theoretical constructs, engendered through interactions with their counterparts from both foreign and domestic origins. This collaborative engagement culminates in a conspicuous augmentation of the institutional knowledge reservoir harbored within TODAIE.

The process of knowledge exchange and experiential sharing amongst students hailing from diverse nationalities and backgrounds serves to embellish and diversify the institutional knowledge repository. This diversification engenders fertile ground for the exploration of innovative perspectives and novel approaches, thus enriching the academic discourse. Furthermore, this academic milieu bequeaths to the participants a global vista, thereby equipping them with a heightened acumen to comprehend and differentiate international administrative paradigms.

The presence of foreign public servants within educational institutions significantly augments the potential for cross-cultural pedagogy and intercultural

comprehension. Within the context of TODAIE, international students undertake an illuminating odyssey into the intricacies of the Türkçe public administration system. Simultaneously, they contribute by imparting insights gleaned from their respective national contexts, thereby facilitating a comparative analytical framework.

Additionally, the establishment of enduring bonds of camaraderie between Türkçe and international students bears the potential for catalyzing soft power diplomacy, fostering an environment conducive to international cooperation and mutual understanding between nations. Consequently, academic institutions stand to accrue considerable advantages from cultivating a heterogeneous student body, while educators can elevate the pedagogical sphere by infusing their instructional approaches with comparative and cross-cultural pedagogy within the purview of the TODAIE learning platform.

CONCLUSION

In summary, this study underscores the pivotal role of National Public Administration Schools (NPAS), such as TODAIE, in providing high-caliber education, especially for senior managers in political science and public administration, fostering both national and international interaction. Bachelor's degree holders can also gain a comprehensive grasp of social sciences, including political science, management science, finance, and political history through NPAS. It serves as a crucible for public administration, allowing governmental bodies to learn from state institutions' best practices and enhance their managerial competencies. These findings align with tacit knowledge and institutional knowledge theories, highlighting TODAIE's significance in shaping Türkçe public administration and governance. Its diverse student body, rigorous curriculum, and commitment to interdisciplinary approaches are notable contributions.

In conclusion, the presence of international postgraduate students predominantly from non-Western countries at TODAIE enriches the institution's knowledge base through the exchange of tacit knowledge, promoting innovative perspectives, and enhancing their global comprehension of administrative practices.

Moreover, the engagement of foreign public personnel facilitates cross-cultural learning and a comparative approach to understanding the Türkçe public administration system. The friendships forged between Türkçe and international students also have the potential to foster soft power diplomacy and international cooperation. Overall, fostering diversity within academic institutions, like TODAIE, holds immense promise for enhancing educational quality and global understanding.

However, further research using official documents for practical education is imperative to confirm these findings. The study validates the feasibility of establishing a public administration institute within Ankara Haci Bayram University, inheriting TODAIE's assets. Based on strategic, technical, academic, and curriculum prerequisites, the following recommendations are proposed:

Strategic Requirements:

1. Develop a concise mission and vision statement aligning with university and governmental agency goals.
2. Foster strong leadership to enhance collaboration with stakeholders.
3. Implement a robust marketing strategy targeting civil servants and governmental entities.
4. Establish partnership agreements with relevant governmental agencies for training and knowledge sharing.
5. Create an adaptable learning environment for working professionals.

Technical Requirements:

1. Develop an interactive learning platform for easy access to course materials and communication.
2. Integrate technology-based tools like e-learning, virtual classrooms, and gamification.
3. Ensure access to updated research databases and resources.
4. Implement a user-friendly information management system for enrollment and record-keeping.

Academic Requirements:

1. Assemble a qualified faculty with expertise in public administration.
2. Incorporate practical experience and case studies into the curriculum.
3. Encourage student research and collaboration with governmental agencies.
4. Provide robust student support and mentorship.

Curriculum Requirements:

1. Design a curriculum aligned with the latest public administration theories and practices, including tacit knowledge theory and institutional knowledge accumulation.
2. Prioritize critical thinking and decision-making skills.
3. Balance theoretical and practical coursework, addressing real-world public administration challenges.
4. Promote interdisciplinary learning and collaboration.
5. Integrate ethics, values, and diversity considerations throughout the curriculum.

Limits: The study acknowledges limitations, such as not considering articles and publications produced by TODAIE throughout its history, which could provide further insight. Additionally, the closure of TODAIE made it difficult to include foreign civil servants as participants in the study.

Ethics Committee Approval:This study was approved by the Ethics Committee of Bayburt University Ethics Committee's with the decision date 17.02.2023 and numbered E-36671036-050.99-119777.

Informed Consent:An informed consent was obtained from all participants prior to their inclusion in the study.

Peer-review:Externally peer-reviewed.

Authors' Contributions:Data Collection -N. A.; Analysis and Interpretation –S.Y., A.E.; Literature Review- S.Y., A.E. ;Proofreading and Editing –A.E.; Critical Review- S.Y.

Conflict of Interests:The authors have no conflict of interest to disclose.

Financial Disclosure:The authors declared that this study has received no financial support.

REFERENCES

Akçakaya, M., ve İlhan, K. (2021). Enderun Mektebi ve Türk kamu yönetimi için bir model önerisi. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, *7*(2), 169-187.

Aslan, O. E. (2019). *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi,* Ankara: İmge Kitabevi.

(Ed.), B. T. (2016). *İran: Toplum, Devlet ve Siyaset.* Ankara: TODAİE Yayınları.

2018-2019 Lisansüstü Programlar Başvuru Broşürü. (2018). Ankara: TODAİE .

7163 Sayılı Kanun. (tarih yok). http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin /1.3.7163.pdf (E.T 28.12.2018). adresinden alındı

Agallija, N., & Yazıcı, S. (2017). Arnavutluk'un Demokrasiye Geçiş Süreci ve Avrupa Birliği Yolunda Yapılan Reformlar Hakkında Arnavutluk Halkının Düşünceleri. *Journal of Social and Humanities Sciences Research, 4*(1), 46-55.

Akbulut, Ö. Ö., Mimaroğlu Özgen, H., Fındık, D., Seymenoğlu, Ö., & Almış, O. (2012). *Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim.* Ankara: TODAİE Yayınları.

Akyıldız, F. (2018). Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Tarihsel Gelişim, Amaç ve Yöntem. N. Ş. Pınarcıoğlu, & A. Kanbak içinde, *Current Debates In Social Sciences* (s. 47-56).

Altınok, M. (2018). Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi. E. Alacadağlı, & Y. Işıkçı içinde, *Kamu Yönetimi Ansiklopedisi I.* Astana Yayıncılık.

Appleby, M. (2019, 05 09). *What Are the Benefits of Interdisciplinary Study?* OpenLearn. The Open University: http://www.open.edu/openlearn/education/what-are-the-benefits-interdisciplinary-study adresinden alındı

Aslan, O. E., Çakıroğlu, A., Zengin , O., Yıkarbaba, S., & Durna, D. (2017). *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilat Rehberi.* Ankara: TODAİE Yayınları.

Avcıoğlu, D. (1974). *Türkiye'nin Düzeni: Dün-Bugün-Yarın.* İstanbul: Cem Yayınevi.

Ayee, J. R. (2019, 08 08). *Renovated Pedagogical Methods and Curricula in the Training Institutes of Public Administration in Africa.* http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN000509.pdf. adresinden alındı

Balay, R. (2004). Küreselleşme, Bilgi Toplumu ve Eğitim. *Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 37*(2), 61-82.

Berkman, A. Ü. (2009). Amme İdaresi Dergisi'nde Yayınlanan Makaleler ve Türk Yönetim Bilimi. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 4*(1), 25-49.

Borrego, M., Boden, D., & Newswander, L. K. (2014). Sustained Change: Institutionalizing Interdisciplinary Graduate Education,. *The Journal of Higher Education, 85:6,*, 858-885, DOI: 10.1080/00221546.2014.11777350.

Boyce, C., & Neale, P. (2006, May). *Conducting in-Depth Interviews: A Guide for Designing and Conducting In-Depth Interviews for Evaluation Input.* Pathfinder International.

Bozkurt, Ö. (2008). Ulusal Yönetim Okulu. K. (. Sezen) içinde, *Kamu Yönetimi Sözlüğü* (s. 241-242). Ankara: TODAİE Yayıncılık.

Calin Emilian Hintea. (2013). Public Administration Schools in Romania: Strategic Choices for the Future. *Revista de cercetare şi intervenie sociala, vol. 42,*, 294-309, https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=242689.

Cole, S. (1999). *Sosyolojik Düşünme Yöntemi (Sosyoloji Bilimine Giriş).* (B. Demirkol, Çev.) Ankara: Vadi Yayınları.

Çukurçayır, M. A. (2002). Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler. *Türk İdare Dergisi, 74*(437), 157-167.

Editör Stuard S. Nagel. (2000). *Training Public Administrator Around The World.* Westport, Cooncticut, London: Quorum Books.

Editör, F. K. (2017). TODAİE Yayın Kataloğu. Ankara: TODAİE Yayıncılık.

Emre, C. (2003). *Yönetim Bilimi Yazıları .* Ankara: İmaj Yayınları.

Ergun, T. (2008). Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Maddesi. *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayıncılık.

Esmer, Y., Şaylan, O., & Dayı, F. (2017). Yerel Yönetimlerde Liderliğe Yönelik Kavramsal Bir Araştırma. M. Güler, & M. Turan içinde, *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar (2.Cilt)* (s. 296-306). İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

Esmer, Y., Yüksel, M., & Şaylan, O. (2019). Yerel Yönetimlerde İnovasyon Uygulamalarına Yönelik Bir Değerlendirme. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 11*(2), 175-189.

Forrer, J., Kee, J. E., & Gabriel, S. (2007). Not Your Father's Public Administration,. *Journal of Public Affairs Education, 13:2,* , 265-280, DOI: 10.1080/15236803.2007.12001479.

Fukuyama, F. (2011). *The Origins of Political Order.* New York: Farrar, Straus and Giroux.

Graduate Programs Application Brochure (2018-2019). (2018). Ankara: TODAİE.

Gruenwald, O. (2014). THE PROMISE OF INTERDISCIPLINARY STUDIES: RE- IMAGINING THE UNIVERSITY. *Journal Of Interdisciplinary Studies, 26(1/2),*, 1-28.

Gulbenkian Komisyonu. (1996). *Sosyal Bilimleri Açın.* (Ş. Tekeli, Çev.) İstanbul: Metis Yayınları.

Güler, B. A. (2009). Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir? B. A. Güler, & vd. içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 13-38). Ankara: İmge Kitabevi.

Günay, Ö. F. (2004). *Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi.* Ankara: Yayınlanmamış Doktora Tezi.

İnalcık, H. (2012). *Devlet-i 'Aliyye Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-1.* İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Janenova, S. (2019). *Public Administration Academies in Central Asia: 'Government puppets' or independent seats of learning? Teaching Public Administration.* https://doi.org/10.1177/0144739419886624.

Jreisat, J. E. (2006). The Field of Comparative Administration Through the Years. E. E. Otenyo, & N. N. Lind içinde, *Comparative Public Administration: The Essential Readings* (s. xxvii-xxxiv). Elsevier: Amsterdam, Boston, Heidelberg, London, Newyork.

Kanadıkırık, H. (2019). Patrımonıalısm In Modernısatıon: A Comparatıve Essay To Interpret Russıan And Türkçe Polıtıcal Cultures. *International Journal of Social Inquiry*, 125-154.

Karahanoğulları, O. (2009). Fransa'da Kamu Yönetimi. B. A. Güler, & vd. içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 39-168). Ankara: İmge Kitabevi.

Keyder, Ç. (2015). *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar.* İstanbul: İletişim.

Koçi Bey Risalesi. (1972). *Koçi Bey Risalesi.* (Z. Danışman, Çev.) İstanbul: MEB Devlet Kitapları.

Komisyon(Martin Forst, R. A. (2017). *National school of Governmet (Building Civil Service Capacity).* OECD.

Köker, L. (2016). *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi.* İstanbul: İletişim.

Kurban, S. (2016). TANZİMAT SONRASI DÖNEMDEN GÜNÜMÜZE ÜST DÜZEY YÖNETİCİ EĞİTİMİ . *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , 71-81.

Kurum, G., & Çınkır, Ş. (2017). Marriage Made in Hell: Views of Education Supervisors on the Unification of Education supervision in Türkiye. *Education and Sicience*, 35-57.

Mardin, Ş. (1981). Religion and Secularism in Türkiye. A. Kazancıgil, & E. Özbudun içinde, *Atatürk: Founder of a Modern State* (s. 191-219). London: Hurst.

Martin Forst, R. A. (2017). *National school of Governmet (Building Civil Service Capacity).* OECD.

Mcneil, W. H. (2002). *Dünya Tarihi.* Ankara: İmge Kitabevi.

Mıhçıoğlu, C. (1988). *Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları.* Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi.

Müdürlüğü, S. G. (tarih yok). TODAİE 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu. Ankara. 08 09, 2019 tarihinde http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/yOW24+TODAIE_2015_Faaliyet_Raporu.pdf adresinden alındı

Nagel, S. S. (2000). *Training Public Administrator Around The World.* Westport, Cooncticut, London: Quorum Books.

Neuman, W. L. (2006). *Toplumsal Araştırma Yöntemleri.* (S. Özge, Çev.) İstanbul: Yayınodası Yayıncılık.

Nitas, K. (2003). Fransa Yönetim Sistemi. K. N. (Ed.) içinde, *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim* (s. 201-278). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

Öğün, S. S. (2014). Türk Milliyetçiliğinde Hâkim Millet Kodunun Dönüşümü. E. Kalaycıoğlu, & A. Y. Sarıbay içinde, *Türk Siyasal Hayatı: Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme* (s. 292-323). Ankara: Sentez.

Özer, C. (1988). *TODAİE Mezunlar Araştırması (1965-1985).* Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Raadschelders, J. C. (1999). A Coherent Framework for the Study of Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory, 9*(2), 281-304.

Reichard, C. (1998). Education and training for new public management, https://doi.org/10.1016/S1096-7494(99)80090-7. *International Public Management Journal, Volume 1, Issue 2*, 177-194.

Rendon, K. F. (2012). Public Procurement: Public Administration and Public Service Perspectives. *Journal of Public Affairs Education, 18:2,* , 327-348, DOI: 10.1080/15236803.2012.12001687.

Ryan, L. (2019, 05 30). *12 Qualities Employers Look for When They're Hiring.* Forbes Magazine: http://www.forbes.com/sites/lizryan/2016/03/02/12-qualities-employers-look-for-when-theyre-hiring/2/#599c7d101ced adresinden alındı

Saklı, A. R. (2013). Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenleri: Prusya Ekolü. *Ege Akademik Bakış, 13*(3), 285-294.

Seppel, M. (2017). Cameralism in Practice. M. Seppel, & K. Tribe içinde, *Cameralism in Practice (State Administration and Economy in Early Modern Europe)* (s. 1-17). New York: The Boydell Press.

Sezen, S. (2011). Uluslararası Siyasalar ve Kamu Görevlilerinin Hizmetiçi Eğitimi: TODAİE Örneği. F. K. (Editör) içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* (s. 365-390). Ankara: TODAİE Yayınları.

Şengül, R. (2009). Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli:Fransa'da ENA Örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(24).

Tezcan, A. (2017, 04 12). *Türkiye ve Ortadoğu amme İdaresi Enstitüsü İdari Yapılanması ve Faaliyet Alanları.* 08 20, 2018 tarihinde www.csgb.gov.tr. adresinden alındı

Toffler, A. (1990). *PowerShift (Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21st Century.* Aylesbury, Buck, England : BPCC Hazell Books.

Tural, E. (2014). *TODAİE Tarihi (1940-1990).* Ankara: TODAİE Yayıncılık.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Teşkilat Kanunu . (tarih yok). http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.7163.pdf (E.T 28.12.2018). adresinden alındı

Uluğ, F. (2011). Kamu Kesiminde Hizmetiçi Eğitim ve Yönetici Yetiştirme. F. K. (Editör) içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* (s. 325-364). Ankara: TODAİE Yayıncılık.

Ulusoy, G. (2007). Disiplinler Arası Araştırma ve Eğitim. C. C. (Editör) içinde, *Değişim Çağında Yüksek Öğretim:Global Trendler-Paradigmal Yönelimler* (s. 389-398). İzmir: Yaşar Üniversitesi Yayınları.

Van Wart, M., & Cayer, J. (2006). "Comparative Public Administration: The Search for Theories", Otenyo, E.E. and Lind, N.S. (Ed.) Comparative Public Administration .

Research in Public Policy Analysis and Management, Vol. 15, 171-192. https://doi.org/10.1016/S0732-1317(06)15005-8.

Ventriss, C. (1991). Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus. . *Public Administration Review, 51(1)*, 4-14. doi:10.2307/976631.

Waldt, G. v. (2014). Public administration teaching and interdisciplinarity: considering the consequences. *Teaching Public Administration*, https://doi.org/10.1177/0144739414523285.

Wallerstein, I. (2004). *World Systems Analysis.* Durham & London: Duke University Press.

Wallerstein, I. (2011). *Modern World System I (Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century.* Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Weber, M. (2004). *Sosyoloji Yazıları.* İstanbul: İletişim Yayınları.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly, 2*(2), 197-222.

Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin İdari Reform Politiği.* Ankara: Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Yazıcı, S. (2018). Dördüncü Sanayi Devrimi ve Kamu Yönetimi Disiplini. R. Ed. Karagöz, T. Kodaman, & M. Premovic içinde, *Sosyal Beşeri ve İdari Bilimlerde Akademik Çalışmalar* (s. 255-271). Cetinje: Ivpe.

Yazıcı, S. (2018). İnovasyon, Rekabet ve Devlet. *Türkçe Studies (Information Technologies & Applied Sciences), 13*(13), 67-86.

Yıldırım, A. (1996). Disiplinlerarası Öğretim Kavramı ve Programlar Açısından Doğurduğu Sonuçlar. *Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 89-94.

Yıldırım, H. (2019). *Memur-Sen Tarihi.* Ankara: Memur-Sen Yayınları.

Yıldırım, H. (2019). *Memur-Sen Tarihi.* Ankara: Memur-Sen Yayınları.

Yilin Hou, A. Y.-o. (2011). The Case for Public Administration with a Global Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 21, January ,*, 45–51, https://doi.org/10.1093/jopart/muq070.

Yiu, L., & Saner, R. (1998). Action Learning As A Vehicle For Capacity Building In China. *Performance Improvement Quarterly, 11*(1), 1-24.

Youngblood, D. (2007). Interdisciplinary Studies and the Bridging Disciplines. *Journal of Research Practices, 3*(2), 1-8.

Yücel, T. (1989). TODAİE'de Hizmet İçi Eğitim. *Amme İdaresi Dergisi, 22*(1), 123-128.

Zakaria, F. (2016). *In Defense of a Liberal Education.* W.W. Norton and Company.

Araştırma Makalesi / *Research Article*

MEZARLIK VE DEFİN KAMU HİZMETİ

Mutlu KAĞITCIOĞLU*

ÖZ

Mezarlık ve defin hizmeti, idari bir kamu hizmeti olarak idare hukukunun konusunu oluşturmaktadır. Ülkemizde mezarlık ve defin kamu hizmetine yönelik dağınık bir mevzuat bulunmaktadır. Mezarlık ve defin hizmetinde yetkiler belediyelerde yoğunlaşmakla birlikte, diğer mahalli idarelerin ve merkezden yönetimin de katıldığı bir organizasyon söz konusudur. Mezarlıkların kamusal mal statüsünde olmalarından doğan bazı sonuçlar bu hizmetten faydalanmayı etkilediği gibi, hizmetin bazı bölümlerinin özel kişiler eliyle gördürülmesinden de söz edilebilir. Kamu hizmeti ilkeleri açısından değerlendirildiğinde mezarlık ve defin kamu hizmeti, bedelsizlik ve eşitlik ilkesi yönünden uygulamaya yansıyan sorunların var olduğu bir hizmet alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Makalede, gündelik hayatımızın bir parçası olan ama o kadar da göz ardı edilen bu hizmet alanı, mevzuat incelemesi ve güncel gelişmelerin ele alınarak değerlendirildiği kamu hizmeti ilkelerinin irdelenmesi yöntemiyle ele alınmaya çalışılmıştır. Çalışmada tespit edilen sorunlar neticesinde, mezarlık ve defin kamu hizmetine ilişkin o güncel ve kapsayıcı bir mevzuatın yapılması ihtiyacı bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Hizmeti, Mezarlık Hizmeti, Defin Hizmeti, Kamu Malı, Kamu Hizmetinden Yararlanma.

* Doç. Dr., Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Ana Bilim Dalı Öğretim Üyesi, mutlukagitcioglu@gmail.com, ORCID: 0000-0001-8032-0976.

Makale geliş tarihi: 19.09.2023 / **Makale kabul tarihi:** 16.01.2024

CEMETERY AND BURIAL PUBLIC SERVICE

ABSTRACT

Cemetery and burial service constitute the subject of administrative law as an administrative public service. In our country, there is a scattered legislation regarding the cemetery and burial public service. Although the authorities in the cemetery and burial service are concentrated in the municipalities, there is an organization in which other local administrations and central administration participate. Some consequences arising from the cemeteries' being in the status of public domain affect the benefit of this service, and it can be mentioned that some parts of the service are carried out by private individuals. When evaluated in terms of public service principles, the cemetery and burial public service emerges as a service area where there are problems reflected in practice in terms of the principle of gratuitousness and equality. In the article, this service area, which is a part of our daily life but is ignored, has been tried to be discussed by examining the public service principles by examining the legislation and current developments. As a result of the problems identified in the study, it is concluded that there is a need for an up-to-date and comprehensive legislation regarding cemetery and burial public services.

Keywords: *Public Service, Cemetery Service, Burial Service, Public Domain, Access to Public Service.*

GİRİŞ

Mezarlık ve defin hizmeti, toplumun vazgeçilmez müşterek ihtiyacını karşılayan bir kamu hizmetidir. Bu kadar hayatımızla iç içe olan bu hizmetin idare hukuku açısından yeterli bir inceleme konusu yapılmadığı görülmektedir. Oysa, idarenin kamu hizmeti alanının küçülmeye başlanması ve kamu hizmetine yeni anlamlar kazandırılmaya çalışılmasına rağmen, ülkemizde halen mezarlık ve kamu hizmeti idarenin yerine getirdiği yegâne idari kamu hizmetlerinden biri olarak kalmıştır. Bununla birlikte, özel mülkiyete ve özel işletmeye konu olması bakımından yeni gelişmelerin yaşanabileceği bir hizmet alanı olarak da karşımıza çıkmaktadır. İdarenin tekelinde olmakla birlikte hem hizmetten yararlananlar açısından hem de hizmetin görülmesine katılanlar açısından mevzuatta bir dizi kurallar ve yasaklar getirilmiştir. Kamu hizmeti ilkeleri açısından değerlendirildiğinde ise bazı sorunlar içeren bir hizmet alanı belirmektedir. Makalede, gündelik hayatımızın bir parçası olan ama o kadar da göz ardı edilen bu hizmet alanı, mevzuat incelemesi ve güncel gelişmelerin ele alınarak değerlendirildiği kamu hizmeti ilkelerinin irdelenmesi yöntemiyle ele alınmaya çalışılmıştır.

1. MEZARLIK ve DEFİN KAMU HİZMETİNİN HUKUKİ REJİMİ

1.1. Kamu Hizmeti Olarak Mezarlık ve Defin Hizmeti

Kamu hizmetini, devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların denetimi ve gözetimi altında özel hukuk kişileri tarafından yürütülen kamuya yararını sağlayan faaliyetler olarak ele alınabilir (Türk İdare Hukukunda kamu hizmetine ilişkin öğretide ve yargı kararlarında çeşitli tanımlar için bkz. Onar, 1966: 14 vd.; Duran, 1982: 301 vd.; Özay, 2002: 224 vd.; Yayla, 2009: 71 vd.; Karahanoğulları, 2015: 9 vd.; Derbil, 1950: 28 vd.; Tan, 1991: 329 vd.; Yılmaz, 2008: 1220 vd.) Herhangi bir faaliyet doğrudan anayasada, kanunda veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde kamu hizmeti olarak belirlenebileceği gibi (sübjektif anlayış)[1], herhangi bir belirleme olmasa dahi

[1] Örneğin Anayasa'da, eğitim (m. 42), sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması (m. 56), gençliğin korunması (m. 58) gibi faaliyetler kamu hizmeti olarak öngörülmüştür.

kamu hizmeti kavramını oluşturan unsurlar çerçevesinde bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesi de söz konusu olmaktadır.[2] Mezarlık ve defin hizmeti, bir kamu hizmetidir. Bu hizmet, genel olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından üstlenilmiştir. Çalışmamızda değineceğimiz üzere, kamu tüzel kişisinden alınan yetkiyle ve onun denetimi altında özel hukuk kişileri tarafından mezarlık ve defin hizmetinin yürütülmesi hususunda açık kapı bırakıldığı da görülmektedir.

Mezarlık ve defin hizmetinin, kamu yararına yönelik olarak kamusal ihtiyaçların var olduğu bir alanda yürütüldüğü açıktır. Sağlık hizmetinde olduğu gibi mahiyeti gereği mezarlık ve defin hizmetini de geciktirilemez, ertelenemez ve ikame edilemez bir kamu hizmeti olduğunu belirtmek gerekir. Buradaki kamu hizmetinin anayasal dayanaklarını, devlete verilen ödevler ve yükümlülüklerde bulmak mümkündür. Anayasa'nın 5. maddesinde devletin temel amaç ve görevleri arasında; kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak; insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak bulunmaktadır. Mezarlık ve defin kamu hizmeti, sağlık hizmetinin bir uzantısıdır. Sağlık hizmetlerinin konu edindiği Anayasa'nın 56. maddesinde, devletin herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamasından söz edilmektedir. Sağlık kamu hizmeti, insan haklarıyla doğrudan bağlantılı olarak devletin bu konuda vazgeçemeyeceği yükümlülüklere sahip olduğu bir kamu hizmetidir. Anayasa'da sağlık kamu hizmeti için kamu ve özel sektörün bir arada olduğu karma bir model öngörülse de mezarlık ve defin kamu hizmetinin özel sektör tarafından yerine getirilmediğini belirtmek gerekir. Öte yandan mezarlık ve defin hizmeti kişilik hakkıyla da ilişkilidir. Ölüm sonrasında kişiliğin korunması ilkesi çerçevesinde idarece sunulacak kamu hizmetinde, Anayasa'nın 17. maddesi uyarınca kişinin maddi ve manevi bütünlüğünün korunması göz önünde tutulmalıdır. Ölüm sonrası (post-mortal) kişilik hakkına yönelik tartışmalar Medeni

[2] Anayasa Mahkemesi, T. 28.06.1995, E. 1994/71, K. 1995/23, RG. T. 20.03.1996, S. 22586; Anayasa Mahkemesi, T. 09.12.1994, E. 1994/43, K. 1994/42-2, RG. T. 24.01.1995, S. 2181; Danıştay 2. Dairesi, T. 30.11.2011, E. 2008/3392, K. 2011/5944, Erişim Tarihi: 21 Ağustos 2023, www.lexpera.com.tr.

Hukukta yer almaktadır ve bizim çalışmamız dışındadır (Özel, 2002: 43 vd.; Karauz, 2018: 359 vd.). Ancak insan onuru gibi kamu düzeninin unsuru haline gelen kişilik hakkıyla ilgili ilkelerin, idarenin sunduğu mezarlık ve defin hizmeti için de uygulama alanı bulduğu görüşündeyiz.

Mezarlık ve defin kamu hizmeti için mevzuatta yer alan ilk hukuksal düzenleme, 24.04.1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'dur. Söz konusu Kanun'a göre; ülkenin sağlık şartlarını ıslah ve milletin sağlığına zarar veren bütün hastalıklar veya diğer sağlığa zarar veren sebeplerle mücadele etmek ve gelecek neslin sağlıklı olarak yetişmesini temin ve halkı tıbbi ve toplumsal yardımlaşmaya eriştirmek genel devlet hizmetleri olarak kabul edilmiştir. Mezarlık ve defin kamu hizmeti de bu genel devlet hizmetleri arasında kabul edilerek Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda düzenlenmiştir (211 ilâ 234. maddeler). Yine Kanun'da, "*Mezarlıklar tesisatı ve mevta defni ve nakli işleri*", belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır (m. 20/4). Mezarlık ve defin hizmetlerinin kamu hizmeti olarak düzenlendiği, diğer kanun ve düzenleyici işlemler şu şekilde ele alınabilir;

- 18.03.1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu'nda; köylünün mecburi işleri arasında köy mezarlıklarına ve mezarlık ile köy arasında ağaç dikmek (m.13/16), köylünün isteğine bağlı köy işleri arasında, mezarlığın konumu, korunması ve bakımına ilişkin (m.14/4) hükümler yer almaktadır.

- 09.06.1994 tarihli ve 3998 sayılı Mezarlıkların Korunması Hakkında Kanun'da, mezarlıkların korunmasına yönelik düzenlemeler (ilk 3 madde) bulunmaktadır.

- 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda "*defin ve mezarlıklar*" hizmetleri belediyenin görev ve sorumlulukları arasında düzenlenmiştir (m.14).

- 10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda "*Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek*." şeklinde büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları arasında bu hizmetler öngörülmüştür (m. 7).

- Mezarlık ve defin hizmetlerinin özel bir düzenlemeye tabi tutulduğu kanunlar da bulunmaktadır: 11.09.1981 tarihli ve 2524 sayılı Anıtkabir Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun; 06.11.1981 tarihli ve 2549 sayılı Devlet Mezarlığı

Hakkında Kanun; 17.07.2003 ve 4948 sayılı Devlet Mezarlığı Dışında Defnedilen Bazı Devlet Büyüklerinin Mezarları Hakkında Kanun.

- 03.04.1930 tarihli ve 1580 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, yürürlükteki Belediye Mezarlıkları Nizamnamesi, belediyenin mezarlık hizmetine yönelik bir düzenleyici işlemdir.

- 19.01.2010 tarihli ve 27467 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mezarlık Yerlerinin İnşaası ile Cenaze Nakil ve Defin İşlemleri Hakkında Yönetmelik, ölümden define kadar olan tüm iş ve işlemlerin usul ve esaslarını düzenlemekte olup Çevre ve Şehircilik Bakanı ve Sağlık Bakanı tarafından yürütülmektedir.

- Sayılan mevzuat dışında merkezden ve yerinden yönetim idarelerinin çıkardıkları yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemler bulunmaktadır: 20.05.1982 tarihli ve 17699 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Devlet Mezarlığı Tesisi, Yönetimi, Bakım ve Onarımı Yönetmeliği; Resmi Gazete'de yayımlanmamakla birlikte kurumsal web sayfalarında ulaşılan büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yönetmelikleri, Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğünün 01.05.2000 tarih ve 5853 sayılı genelgesi (2000/42 sayılı genelge), vs.

Yukarıda sayılan mevzuat çerçevesinde mezarlık ve defin hizmetlerinin Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile kanun koyucu tarafından bir kamu hizmeti olarak kabul edildiğini belirtebiliriz. Hukuksal düzenlemelerde ele alınış biçimiyle, kural olarak idarenin tekelinde olan ve kamu hukuku kurallarıyla bağlı olan bir kamu hizmeti söz konusudur. Mevzuatta görüldüğü üzere bu hizmetler, merkezden ve yerinden yönetim idareleri eliyle yürütülmektedir. Kamu hizmeti türleri ayrımı açısından mezarlık ve defin hizmetlerinin, idari bir kamu hizmeti niteliği taşıdığını söyleyebiliriz. Dolayısıyla, idare eliyle görülen mezarlık ve defin hizmetlerinde kamu hukuku rejimi hakimdir.

İdarenin düzenleme faaliyeti açısından ise yukarıda öngörüldüğü gibi nizamname, yönetmelik gibi düzenleyici işlemler ile hizmetlerin sunulmasına ve hizmetlerden yararlanılmasına ilişkin kurallar getirildiği görülmektedir. Söz konusu düzenleyici işlemler hem merkezden yönetim hem de yerinden yönetim idareleri tarafından çıkarılmaktadır. Bu düzenleyici işlemlerin önemli bir bölümünü, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin çıkardığı yönetmelikler oluşturmaktadır. Belediyelerin mahalli

müşterek ihtiyaçlar doğrultusunda mezarlık ve defin hizmetlerini, yukarıda yer verdiğimiz kanunlar ile merkezden yönetimin çıkardığı düzenleyici işlemler dayanak alarak düzenledikleri görülmektedir. Düzenleyici işlemler, sunulan hizmetlerin yürütülmesine ilişkin kurallar yanında bu hizmetin sunulması için gerekli kamusal mallar ile personel hakkında da kurallar içermektedir. Mezarlıkların mülkiyeti ve tesisi ile belediyelerin ilgili birimlerinin ve personelinin (mezarlıklar şube müdürlüğü ve personeli, taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri, bilgi işlem merkezi, gassal hocaları, güvenlik görevlisi ve bekçiler, cenaze nakil ve yıkama aracı şoförü, işçiler, vs.) görev, yetki ve sorumlulukları ayrıntılı olarak yönetmeliklerle düzenlenmektedir.

İlgili mevzuat incelendiğinde, mezarlık ve defin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde dağınık bir yönetim tablosu ile karşılaşılmaktadır. Bu alandaki örgütlenmede, yerinden yönetim idareleri yanında merkezden yönetimin de yer aldığı karmaşık bir şema yer almaktadır. Genel olarak belediyeler, mezarlık ve defin kamu hizmetlerinin yoğunlaştığı idarelerdir. Belediyeler dışında il özel idareleri ve köyler de mevzuat çerçevesinde bu konuda faaliyette bulunabilmektedir. Devlet Mezarlığı Dışında Defnedilen Bazı Devlet Büyüklerinin Mezarları Hakkında Kanun'da, mezar ve eklerinin bakım, onarım, koruma, yönetim ve benzeri işlerin belediyeler yanında il özel idareleri tarafından da yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Bazı düzenlemelerde ise Sağlık Bakanlığı başta olmak üzere merkezden yönetim içindeki idarelere çeşitli görevler ve yetkiler verilmiştir. Umumi Hıfzıssıhha Kanunu uyarınca, ölülerin yakılması için fenni usulü dairesinde fırınlar yaptırmak isteyen belediyelerin, bu hususta Sağlık Bakanlığına projeleri onaylatıp izin almaları gerekmektedir.

Yine, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda mezarlık ve defin hizmeti belediyelere verilmekle birlikte, "*fevkalade hallerde*" yani olağanüstü hallerde ve sağlık açısından sakınca olmadığı takdirde, Cumhurbaşkanı kararıyla belirli mezarlıklar haricinde ölü defnine izin verileceği belirtilmiştir (m. 211). Kanun'da yer verilen olağanüstü hali Danıştay; mevzuatımız bakımından, savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması gibi gerçekten ağır ve tehlikeli durumlar, genel hayata etkisi ölçüsünde salgın hastalık, yer sarsıntısı, yangın, su baskını, yer kayması, çığ ve benzeri büyük afetler olarak sınırlanabileceğini bir kararında ifade etmiştir. Olağanüstü

hallerde mezarlık ve defin hizmetinde farklı idareler devreye girebilmektedir. Örneğin 06.02.2023 tarihinde gerçekleşen Kahramanmaraş merkezli deprem ve sonrasındaki diğer depremler sonucunda, Cumhurbaşkanı kararıyla depremden etkilenen illerde 3 ay süreyle olağanüstü hal ilan edilmiş olup, hayatını kaybedenler için Adalet Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından valilikler ve ilgili kurum ve kuruluşlar, depremde yaşamını yitirenler için kimliklendirme ve defin hizmetinde görev yapmıştır.[3] Yine söz konusu deprem felaketi sebebiyle Adalet Bakanlığı tarafından; köylerde muhtarlar tarafından, muhtar bulunamıyor ya da muhtarlara ulaşılamıyorsa mülki amir tarafından görevlendirilecek memurlarca deprem sonucu hayatını kaybeden kişilerin kimlikleri ve durumları tespit edilerek bu kişiler tarafından düzenlenecek defin ruhsatı ile defin işlemlerinin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.[4]

Mezarlık Yerlerinin İnşaası ile Cenaze Nakil ve Defin İşlemleri Hakkında Yönetmelik'e göre mezarlık yerinin seçiminde; vali, kaymakam ve sayılan çeşitli il ve ilçe müdürlükleri, Umumi Hıfzıssıhha Kurulu devreye girmektedir. Devlet Mezarlığı Hakkında Kanunu Uyarınca mezarlığın yönetiminden ve buradaki idari hizmetlerin yerine getirilmesinden Milli Savunma Bakanlığı sorumlu kılınmıştır. Sonuç olarak ülkemizde mezarlık ve defin hizmetleri farklı idareler eliyle yürütülmektedir. Dağınık bu yapıda, farklı idareler arasında eşgüdümün sağlanması önem taşımaktadır.

1.2. Mezarlıkların Hukuksal Statüsü

Mevzuat incelendiğinde çeşitli mezarlık tanımlarına rastlanmaktadır: "*Köy, kasaba ve şehir halkının ölülerini defnettiği yerdir*."[5], "*Köy, kasaba ve şehir halkının ölülerini defnettiği veya kadimden beri mezarlık olarak kullanılmış veya kullanılan*

[3] "*Depremde Yaşamını Yitirenlerin Kimliklendirme ve Defin Hizmetleri Hk.*", Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Kamuoyu açıklaması, 08.02.2023, Erişim tarihi: 24 Şubat 2023, https://www.afad.gov.tr/kamuoyu-aciklamasi-basin-duyurusu.

[4] İl ve ilçe merkezlerinde ise ölü muayene tutanaklarına Cumhuriyet savcısı tarafından görüldü yapılacağı ve defin ruhsatı düzenleneceği belirtilmiştir; "*Deprem Nedeniyle Olağanüstü Hal İlan Edilen Yerlerde Yapılacak Ölü Muayene ve Defin Ruhsatı işlemleri*", Adalet Bakanlığı, "*Kimliği tespit edilemeyen cenazelerin fotoğrafı çekilecek, parmak izi ve DNA örneği alınacak*", Anadolu Ajansı, 10.02.2023, Erişim tarihi: 24 Şubat 2023, https://www.aa.com.tr/tr/asrin-felaketi/kimligi-tespit-edilemeyen-cenazelerin-fotografi-cekilecek-parmak-izi-ve-dna-ornegi-alinacak/2814296.

[5] Orman Kadastrosu ve 2/B Uygulama Yönetmeliği, m. 14/1-h, RG. T. 20.11.2012, S.28473.

yerler"[6], "*Ölülerin defin edildiği mezarların oluşturduğu gömü alanı*"[7], "*Mezarların toplu halde bulunduğu yerleri ve defin için yönetmeliklere uygun şekilde ayrılmış boş alanlar*"[8]. Mezarlıklar, Yargıtay'ın bir kararında ise "*ölülerin gömülmesine terk ve tahsis edilen yerlerdendir*" olarak tanımlanmıştır.[9]

Mezarlıklar kendi içinde farklı sınıflandırmalarla ele alınmaktadır. Bir Yargıtay kararından hareketle mezarlıklar, halen kullanılan faal mezarlıklar ve metruk (terkedilmiş) olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür.[10] Buna göre faal mezarlıklar, halen ölü gömülen yerlerdir. Metruk mezarlıklar ise öncesi itibariyle faal mezarlık iken daha sonra terk edilerek bu niteliğini ve işlevini kaybetmiş yerlerdir. Metruk mezarlıkların koşulları oluştuğu takdirde zamanaşımı zilyetliği de kazanılması veya özel bir amaç için (geçit hakkına konu edilmesi gibi) kullanılması olanaklıdır.

"*Umumi mezarlıklar*" kavramı, Mezarlıkların Korunması Hakkında Kanun'da yer almaktadır. Kanun'un 1. maddesine göre; devlet mezarlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü yönetimindeki tarihi mezarlıklar ile şehitlikler ve cemaatlere ait özel statüsü bulunan mezarlıklar hariç, umumi mezarlıkların mülkiyeti belediye bulunan yerlerde belediyelere, köylerde köy tüzelkişiliklerine aittir. 1. madde düzenlemesinden anlaşıldığı üzere, umumi mezarlıklar genel olarak mülkiyeti belediye veya köylere ait mezarlıklardır. Umumi mezarlıkların bir kısmi ise özel statülü olup bu mezarlıklar, devlet mezarlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü yönetimindeki tarihi mezarlıklar ile şehitlikler ve cemaatlere ait mezarlıkları kapsamaktadır.

Konuyla ilgili yürürlükte diğer mevzuat olan Belediye Mezarlıkları Nizamnamesi'nde önceden vakfa ait tapulu veya tapusuz umumi mezarlıklar ile metruk ve sahipsiz mezarlıkların belediyelere intikal ettiği açıklanmıştır (m.1).

[6] Orman Sayılmayan Tapulu Taşınmazlar Üzerindeki Ağaç ve Ağaççıklardan Faydalanılması Hakkında Yönetmelik, m.3/1-p, RG. T. 10.12.2020, S. 31330.
[7] İstanbul Büyükşehir Belediyesi Cenaze ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim tarihi: 07 Mayıs 2023, https://www.ibb.istanbul/Uploads/2017/4/cenaze-defin-hiz-yonetmelik-2013.pdf.
[8] Konya Büyükşehir Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı Mezarlıklar Yönetmeliği, Erişim tarihi: 07 Mayıs 2023,
https://www.konya.bel.tr/dosyalar/yonetmelikler/cevre_mezarlik_yonetmeligi2019.pdf.
[9] Yargıtay, 8. Hukuk Dairesi, T. 12.05.1994, E. 1993/4823, K. 1994/6756, Erişim tarihi: 10 Eylül 2023, www.lexpera.com.tr.
[10] Yargıtay 14. Hukuk Dairesi, T. 28.03.2008, E. 2008/2647, K. 2008/4237, Erişim tarihi: 09 Eylül 2023, www.lexpera.com.tr.

Dolayısıyla bu düzenleme uyarınca, bir özel hukuk kişisi veya özel hukuk tüzel kişisi lehine mezarlık ihdas edilemeyecektir. Öte yandan Nizamname'nin 2. Maddesinde;

- Tapu ile tasarruf olunan mezarlıkların,
- Şahıslara ve ailelere ait özel vakıf mezarlıkların,
- Cami harimlerindeki mezarlıkların,

belediye mülkiyetinde olmayacağı kabul edilmiştir. Bu mezarlıkların denetimi ve defin hizmeti belediyeye bırakılmıştır. Mezarlıkların Korunması Hakkında Kanun'un yukarıda yer verilen 1. maddesinde, Nizamname'nin 2. maddesindeki gibi bir istisna düzenlemesi bulunmamaktadır. Dolayısıyla Kanun'un yürürlük tarihinden sonra artık Nizamname'nin 2. maddesinde sayılan ve belediye ya da köy mülkiyetinde olmayacak bir mezarlık oluşturulamayacağı ifade edilebilir. Anılan Kanun'un yürürlük tarihinden önceki dönemde, Nizamname'nin 2. maddesine dayanılarak oluşturulan mezarlıkların mülkiyetinin, belediye veya köylere ait olmadığı belirtilebilir (Benzer yönde görüş için bkz. Toprak ve Karakurt, 2009: 94; Tokat, 2016: 219).

Özel statüsü olmayan umumi mezarlıklar kendi içinde üç sınıfa ayrılmaktadır. Belediye Mezarlıkları Nizamnamesi'nin 20. maddesinde umumi mezarlıklar; "*birinci sınıf mezarlar*", "*ikinci sınıf mezarlar*" ile "*üçüncü sınıf mezarlar*" olarak sınıflandırılmıştır. Buna göre birinci sınıf mezarlar, aile mezarlı (aile metfenleri) şeklinde, belediye tarafından belirlenen bir bedel karşılığında en çok 12 metre kare ve sürekli olmak üzere doğrudan doğruya o aile bireylerine intikal eden mezarlardır. İkinci sınıf mezarlar (şahsa mahsus metfenler), belediye tarafından belirlenen bir bedel karşılığında 4, 50 metre kare ve sürekli olarak kişiye özgülenen mezarlardır. Üçüncü sınıf mezarlar ise parasız olup önceden belirlenen düzenli bir sıra dahilinde birbirini takip eden ve bir sıraya göre ölülerin gömüldüğü mezarlardır. [11] Kamu mallarının hukuki rejimine tabi olan birinci, ikinci ve üçüncü sınıf mezarların üçüncü bir kişiye devri mümkün değildir.

[11] Birinci ve ikinci sınıf mezarlıklardan farklı olarak, üçüncü sınıf mezarlardaki cesetlerin kemik ve kalıntıları, toprağın tabiatına göre sağlık memurlarının verecekleri raporlara dayanmak ve beş seneden az olmamak üzere belediye meclisince tespit edilecek bir süre geçtikten sonra özel olarak hazırlanan genel bir yere nakliye ve defnolunarak, boş kalan üçüncü sınıf mezara sıra geldiği zaman yeniden cenaze defnedilebilir. Bkz. Belediye Mezarlıkları Nizamnamesi, m. 22.

Mülkiyeti idareye (belediye veya köy) ait olan mezarlıklar (umumi mezarlıklar, metruk ve sahipsiz mezarlıklar) kamu malı statüsündedir. Mezarlıkların, kamu malı sayılacağı yargı kararlarında da belirtilmiştir.[12] Mezarlıkların özel hukuk kişilerine ait mallar kategorisinde olup olmayacağı sorusu için Belediye Mezarlıkları Nizamnamesi'nin 2. maddesi ele alınmalıdır. Nizamname'nin 2. maddesinde sayılan mezarlıkların kamu malı olmadıkları belirlenebilir. Zira üzerinde idari denetim olmakla birlikte anılan düzenleme gereğince belediyeye devrolunmadığından, söz konusu mezarlıklar özel hukuk kişilerine ait mallar olarak değerlendirilebilir. Tabi, Nizamname'nin 2. maddesindeki mezarlıklar sınırlı sayıdadır ve genel kurala özel bir istisna oluşturmaktadır.

Öte yandan, özel mülkiyet alanlarında mezarlıkların oluşturulması yönünde İstanbul Büyükşehir Belediyesi Cenaze ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği'nde (m. 15) bir düzenleme bulunmaktadır; Dolayısıyla, mezarlıkların kamu malı statüsü dışında özel hukuk kişilerine ait olmalarına açık kapı bırakan düzenlemelerin oluşmaya başladığı tespit edilebilir;

"Özel mülkiyet alanlarında oluşturulan mezarlıkların işletilmesi Madde 15: … (2) Mezarlık hizmetleri, müdürlük personeli ile doğrudan ve/veya bütçe içi işletme tesis ederek yerine getirilebileceği gibi, müdürlükçe işletme hakkı verilmesi halinde özel şahıslar veya özel hukuk tüzel kişileri tarafından yerine getirilebilir.

Mezarlık hizmetlerinin, müdürlük personeli ile doğrudan ve/veya bütçe içi işletme tesis edilerek yerine getirildiği mezarlıklarda iş ve işlemler Mezarlıklar Müdürlüğü Çalışma Yönetmeliğine uygun olarak yerine getirilir.

Mülkiyeti İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait mezarlık alanlarında mezarlık hizmetlerinin özel şahıslar veya özel hukuk tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesi

[12] "*… Belediye, Köy veya Yerel İdare Birlikleri Tüzel Kişiliğine ait metruk veya faal mezarlıklar dışında özel mezarlıklara yer verilmemiştir. Daha açık bir deyimle, Yasalarımızda bir şahsın, derneğin veya Camiinin mezarlığı olamaz. … kamu malı sayılan mezarlığın davacı gerçek kişi adına tapuya tesciline karar verilmiş olması Yasaya aykırıdır.*", Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, T. 12.05.1994, E. 1993/4823, K. 1994/6756, Erişim tarihi: 14 Ağustos 2023, www.lexpera.com.tr.

İBB Meclisinin bu yöndeki kararını müteakiben belirlenecek ihale ve işlettirme usullerinin uygulanması ile mümkün olabilecektir.

Ayrıca, imar planlarında mezarlık alanı olarak belirlenen özel şahıs veya özel hukuk tüzel kişilerine ait yerler mülkiyetlerinin İstanbul Büyükşehir Belediyesine devri karşılığında devredenler tarafından mezarlık alanı olarak işletilebilecek, bu durumda devir ve işletmenin şart, usul ve sınırları İBB Meclisinin şartlı bağışı kabul kararı ve bu karar doğrultusunda düzenlenecek protokolde belirlenecektir."

Kamu malları tahsis amaçları bakımından sahipsiz mallar, orta malları ve hizmet malları olarak sınıflandırılırken, kamu malı statüsündeki mezarlıkların bu sınıflardan hangisine gireceği hususu ele alınmalıdır. Ülkemizde kamu mallarına yönelik genel bir kanun bulunmadığından, farklı kanunlarda dağınık bir mevzuat karşımıza çıkmaktadır. Bu konuda öne çıkan 21.06.1987 tarihli ve 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun "*Kamu malları*" başlığını taşıyan 16/B maddesinde de mezarlıklar, "*kamu hizmetinde kullanılan, bütçelerinden ayrılan ödenek veya yardımlarla yapılan resmi bina ve tesisler*" arasında yani "*hizmet malı*" olarak sayılmıştır. Anılan maddeye göre, kayıt, belge veya özel kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine göre hazine, kamu kurum ve kuruluşları, il, belediye, köy veya mahalli idare birlikleri tüzelkişiliği, adlarına tespit olunacaktır. Öğretide ise mezarlıkların genel olarak orta malları içinde sayıldığı görülmektedir (Düren, 1975: 115; Gülan, 1999: 35; Gözler, 2019: 854; Ulusoy, 2022: 664; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2017: 701; Akyılmaz ve vd. 2020: 613)[13]. Bu itibarla, mezarlıkların orta malı veya hizmet malı olarak kabul edilip edilmeyeceği tespit edilmelidir.

Orta malları, bir tahsis sonucu doğrudan halkın kullanımına veya yararlanmasına sunulmuş, önceden izin alınmaksızın ücretli veya ücretsiz olarak yararlanılan mallardır (Konuyla ilgili ayrıntılı bilgiler için bkz. Düren, 1975: 37 vd.; Gözler, 2019: 854 vd.; Gülan, 1999: 33 vd.). Hizmet malları da esasen orta mal

[13] Akyılmaz, Sezginer ve Kaya 2017 yılındaki eserlerinde mezarlıkları orta malları arasında sayarken; 2020 yılındaki eserlerinde Kadastro Kanunu'ndaki belirleme çerçevesinde hizmet malları arasında yer vermişlerdir.

tanımındaki ölçütleri kapsamaktadır. Her iki mal kategorisindeki ayrımı net olarak belirlemek bazı mallar için güçtür. Hizmet mallarını idarenin; "*kamu hizmetinin görülmesine ayırdığı*" ve "*fiilen kamu hizmetlerinde kendisinin kullandığı*" veya "*başkalarına kullandırdığı*" mallar olarak belirleyen ve Bilgen tarafından verilen tanım, hizmet malını orta malından ayırma anlamında önemlidir (Bilgen, 1994: 38). Kadastro Kanunu'nun 16. maddesindeki düzenlemenin, kamusal malları sınıflandırmada isabetli belirlemeleri olmadığı da görülmektedir. Örneğin, Kanun'da parklar ve bahçeler de hizmet malı olarak sayıldığı gibi, meydanlar hem hizmet malı hem de orta malı olarak ele alınmıştır. Bununla birlikte, kanaatimizce mezarlıklar açısından Kadastro Kanunu'nda ifade edildiği üzere mezarlıkları bir hizmet malı olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü mezarlıklara ilişkin mevzuata bakıldığında, mezarlık kamu hizmetinden yararlanılması için öncelikle idarenin mezarlık hizmetinin görülmesine ayırması gerekli bir taşınmaz bulunmak durumundadır. Mezarlık yeri seçimi mevzuatta özel idari usullere tabi tutulmuştur. Umumi mezarlıkların mülkiyeti belediye ve köylere aittir. Mezarlık alanları, bu alanda sunulan hizmete tahsis edilmektedir. İdarenin mülkiyetinde bulunan mezarlıklar, sunulan kamu hizmetinin asli bir unsuru olarak hizmete tahsis edilmektedir.

Mezarlıkların Korunması Hakkında Kanun'a göre mezarlıklar; imar mevzuatı ile veya başka herhangi bir şekilde park, bahçe, meydan, otopark, çocuk parkı, yeşil alan gibi sahalar olarak ayrılamaz ve asli gayesi dışında hiçbir amaç için kullanılamaz (m. 2). Kamu hizmetine tahsis edilen ve fiilen kamu hizmetinde kullanılan mezarlıklardan yararlanma, serbestlikten yasaklamaya kadar bir düzenleyici işlemle düzenlenmektedir. Örneğin Belediye Mezarlıkları Nizamnamesi uyarınca, mezarlığa hangi gün ve saatlerde ziyaretçilerin kabul edileceği belediyesi tarafından tespit edilir (m. 37). Aşağıda inceleyeceğimiz üzere, mezarlık kamu hizmetinden yararlanmada idarenin öngördüğü şartlar ve bedel karşılığında verilen izinler devreye girmektedir. Bu yararlanma usulleri düzenleyici işlemlerle yürütülmektedir. Orta mallarından genel yararlanma ise kural olarak izinsiz ve ücretsizdir. Mezarlıklardan genel yararlanma ise tahsisi gerçekleştirmeye yöneliktir, kural olarak, izinli ve ücretlidir. Öte yandan belirli kimseler için mevzuatta bedelsiz olarak mezarlık kamu hizmetinden yararlanma

öngörülmüştür. Öğretide Gülan, mezar yerlerine gömü yapılmasını özel yararlanma olarak değerlendirmiştir (1999: 207). Müellif bu yararlanmanın, o malın kamu malı haline gelebilmesi için yapılmış tahsisin kapsamında ve onun doğal sonucu olarak ortaya çıkan, istisnai olmayan özel bir yararlanma türü olduğunu ifade etmiştir. Bu yönden de mezarlıkların, orta mallarının tipik örneğini olarak verilebilecek mera, yaylak ve kışlaklardan farklı bir kategoride yer aldığı ifade edilmelidir. Mezarlıklardan yararlanmanın anonim bir yararlanma olmadığı, yararlananların kamu malının bir bölümünü tek başına kullanabilme imkânın olduğu belirtilmelidir.

Mezarlıklar ister orta malı isterse hizmet malı olarak nitelendirilsin, kamu mallarının tabi olduğu hukuksal rejimin konusu olacakları belirtilmelidir. Bu rejimin yansımalarına mevzuatta rastlamak mümkündür. Mezarlıkların Korunması Hakkında Kanunu'nda umumi mezarlıklarla ilgili, bu yerlerin satılamayacağı ve kazandırıcı zamanaşımı zilyetliği yolu ile iktisap edilemeyeceği de madde hükmünde belirtilmiştir (m.1). Söz konusu Kanun'da mezarlıklar ile şehitliklerin, imar mevzuatı ile veya başka herhangi bir şekilde park, bahçe, meydan, otopark, çocuk parkı, yeşil alan gibi sahalar olarak ayrılamayacağı ve asli gayesi dışında hiçbir amaç için kullanılamayacağı vurgulanmıştır. Ancak, yol geçme zorunluluğu bulunduğu Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca kabul edilen mezarlıklar veya bölümler bu hükmün dışında bırakılmıştır (m.2). Kadastro Kanunu'na göre; orta malları, hizmet malları, ormanlar ve Devletin hüküm ve tasarrufu altında olup da bir kamu hizmetine tahsis edilen yerler ile kanunları uyarınca Devlete kalan taşınmaz mallar, tapuda kayıtlı olsun olmasın kazandırıcı zamanaşımı yolu ile iktisap edilemez (m.18/2) Yine, kamu malı statüsündeki mezarlıkların haczedilemeyeceğini kabul etmek gerekir. Yargıtay bir kararında mezarlıkların da aralarında olduğu bir grup malı "*kamuya tahsis kararına gerek olmadan kendiliğinden haczedilemeyecek mallar*" olarak ele almıştır.[14] Kamu malı olan mezarlıkların tapuya tescil edilmesi gerekli olup, bu tescil açıklayıcı niteliktedir. Mezarlık Yerlerinin İnşaası ile Cenaze Nakil ve Defin İşlemleri Hakkında

[14] Yargıtay 12. Hukuk Dairesi, T. 22.06.2004, E. 2004/12672, K. 2004/16456, Erişim tarihi: 02 Mayıs 2023, www.lexpera.com.tr.

Yönetmelik'te mezarlık yeri olarak seçilen alanların, tapu tescili yapılmadan mezarlık olarak kullanılamayacağı açık şekilde ifade edilmiştir (m. 6).

1.3. Kamu Hizmeti İlkeleri Çerçevesinde Mezarlık ve Defin Kamu Hizmeti

Kamu hizmetine hâkim olan ilkeler, mezarlık ve defin hizmeti açısından da geçerlidir. Eşitlik ilkesi yönünden, mezarlık ve defin hizmetlerinin sunumunda ayrıcalık tanınamayacak ve idarenin tarafsızlık yükümlülüğü söz konusu olacaktır. Danıştay bir kararında, Anayasa'nın "*Herkes, dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı gözetilmeksizin, kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.*" hükmüne atıfla; ayrıcalık yapılmasını gerektirecek hiçbir olağanüstü hal bulunmadığı halde bir kişinin, ölümünde belediye mezarlığı dışında ayrı bir yere gömülmesine izin veren (İstanbul İli Süleymaniye Camii Haziresine) ve bu suretle ona ayrıcalık tanıyan Bakanlar Kurulu kararının, sözü geçen maddede ifadesini bulan "eşitlik" ilkesine uygunluğundan söz edilemeyeceğini açıklamış ve iptal yönünde karar vermiştir.[15] Ayrıca, dini sebepler nedeniyle bu hizmetlerden yararlanmanın engellenmemesi gerektiği ve laiklik ilkesi çerçevesinde idarenin ayrımcılık yasağı ile bağlı olduğu da belirtilmelidir. Bu konuda, gayrimüslim bireylerin söz konusu hizmetlerden nasıl yararlanacağı meselesi de önemlidir. Lozan Barış Antlaşmasının azınlıkların korunması ile ilgili maddesinde, Türk hükümetinin azınlıklara ait mezarlıklara tam bir koruma sağlamayı yükümleneceği kabul edilmiştir. Mezarlık ve defin hizmeti ile ilgili olarak mevzuatta laiklik ilkesi çerçevesinde ele alınabilecek hükümlere yer verildiği görülmektedir. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Cenaze ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği'nde "*Gayrimüslimler*" başlığı altında, gayrimüslimlerin kendi cenaze ve defin işlemlerinin mensubu oldukları din ve mezhep inançlarına göre yapılacağı öngörülmüştür.

Mezarlık ve defin kamu hizmetlerinde, süreklilik ve düzenlilik ilkeleri uygulanır. Sunulan bu hizmetlerin niteliği gereği kesintisiz olması ve düzenli olması esastır. Diğer bir ilke olan değişkenlik ilkesi de mezarlık ve defin hizmetlerinin işleyişine yönelik

[15] Danıştay 10. Dairesi, T. 09.06.2004, E. 2002/4723, K. 2004/5434, Erişim tarihi: 18 Mayıs 2023, https://legalbank.net.

kurumsal yapının revizyonu veya bilimsel gelişmeler çerçevesinde uygulanabilir. Bu konuda Covid-19 salgını sebebiyle yaşanan ölümler sonrasında cenazelerin defnedilmesi ile ilgili alınan kararlar dikkat çekicidir. Tüm dünyada salgın sebebiyle ve salgınla bağlantı sürelerde, hayatını kaybedenlerin defnedilmesi ile ilgili farklı ve tartışmalı uygulamalar ortaya konulmuştur.[16] Ülkemizde de bakanlık işlemleri ile cenazelere katılım, mezarlık yerlerinin temini, cenazenin defni işlemlerinde salgın süresine değişikliklere gidilmiştir.[17]

Bedelsizlik (meccanilik) ilkesi yönünden mezarlık ve defin kamu hizmetinde yararlanma açısından farklılıklar bulunmaktadır. Bazı koşulların varlığı halinde bazı hizmet öznelerine yönelik bu hizmetler bedava verilirken, farklı koşullarda para karşılığında sunulması da söz konusudur. Örneğin, Belediye Mezarlıkları Nizamnamesi'nde, "*Fakirler ile kimsesi olmayan ölüler belediyece parasız kaldırılır, yıkattırılır ve gömülür*." (m. 33) kuralı vardır. Benzer düzenleme, Mezarlık Yerlerinin İnşaası ile Cenaze Nakil ve Defin İşlemleri Hakkında Yönetmelik'te de bulunmaktadır.[18] Nizamname'de, üçüncü sınıf mezarların parasız olduğu kabul edilmiştir. Nizamname'de, belediyece yıkanması ve kefenlenmesi ve mezarlığa kadar götürülmesi, mezar açılması ve kapanması için bir "*ücret tarifesi*"nden bahsedilmiş olup, bu tarifenin düzenlenmesi belediye meclislerine bırakılmıştır. Belediyelerin kendi yönetmeliklerinde de farklı düzenlemeler rastlanmaktadır. Örneğin İstanbul

[16] Örneğin Sri Lanka'da bir süre için Covid-19 sebebiyle yaşamını yitirenler için zorunlu krematoryum uygulaması öngörülmüştür, "Siri Lanka hükümeti Kovid-19'dan ölenlerin cesedini yakma uygulamasına devam edecek", Anadolu Ajansı, 07.01.2021, Erişim tarihi: 12 Kasım 2022, https://www.aa.com.tr/tr/dunya/sri-lanka-hukumeti-kovid-19dan-olenlerin-cesedini-yakma-uygulamasina-devam-edecek/2102397; İtalya'da da bir süreliğine Covid-19 sebebiyle yaşamını yitirenler için cenaze törenleri yapılması yasaklanmıştır,
" 'No chance to see their loved ones again': Funerals in Italy have been banned, and many are being buried alone", CBS, 27.03.2020, Erişim tarihi: 12 Kasım 2022, https://www.cbsnews.com/news/italy-has-banned-funerals-now-after-coronavirus-patients-die-alone-they-are-buried-alone-too/.

[17] Örneğin valiliklere gönderilen 26.03.2020 tarihli ve "*Koronavirüs Tedbirleri/Cenaze İşlemleri*" başlıklı İçişleri Bakanlığı yazısıyla; cenazelerin bekletilmeden tabutla birlikte defnedilmesi, defin işlemlerine katılımın olabildiğince az sayıda tutulması, cenaze namazına katılanlar arasında yeterince mesafe bırakılması, Covid-19 nedeni ile vefat eden kişilerin cenazelerini taşıyan cenaze araçlarının diğer cenaze nakil işlemlerinde kullanılmaması ve her nakilden sonra dezenfekte edilmesi gibi çeşitli tedbirler öngörülmüştür, Genelge, Erişim tarihi: 11 Ekim 2022 http://www.mersin.gov.tr/kurumlar/mersin.gov.tr/Genelgeler%20Yonergeler/Koronavirus_Genelgeleri/web2020/8849_cenaze_islemleri.pdf.

[18] "*Fakir ve kimsesizlerin cenaze işlemleri*
MADDE 25 – (1) Fakir veya kimsesiz cenazeler; belediyece veya köy muhtarlıklarınca herhangi bir ücret alınmadan kaldırılır, yıkattırılır, kefenlenir ve gömülür. …"

Büyükşehir Belediyesi Cenaze ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği'nde; şehit asker, gaziler, polis ve kamu personelinden görevi başında öldürülenlerin cenazelerinin ücretsiz olarak defnedileceği; mezar yeri kullanma belgesi ve mezar inşaat izin belgesinin ücretsiz verileceği öngörülmüştür.

Kamu hizmetinin bedelsizliği ve ücretliliği sorunu ile ilgili genel tartışmalar mezarlık ve defin kamu hizmeti için de gündeme gelmelidir. Mezarlık ve defin kamu hizmetinin anılan mevzuat çerçevesinde, pek çok kamu hizmetinde olduğu gibi kural olarak bedava olmadığı ve bir karşılığı olduğu söylenmelidir. Belediye Kanunu'nda "*Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler*" belediyenin gelirleri arasında sayılmıştır. Bu çerçevede, mezarlık ve defin kamu hizmeti için de sunulan hizmete ilişkin olarak belirlenecek tarifeler çerçevesinde ücretler tahsil edilebilecektir, ki bu konuda aşağıdaki başlıklarda açıklamalar getirilecektir. İdari bir kamu hizmeti türü olan mezarlık ve defin kamu hizmetinde de idarece alınan karşılığın hizmetin maliyetini geçmemesi gerektiği belirtilmelidir.[19] Pratikte, defin hizmetlerinin genel olarak ücretsiz sunulduğu belirtilebilir; gasilhane, il içine ve il dışına nakil ücreti, tabut, ilaçlama, tabut örtüsü, tabutsuz defin, gibi. Ancak mezarlık hizmeti açısından mezarlık yerlerinin bedellerinin oldukça "*fahiş*" ücretlerin uygulandığı dikkati çekmektedir.[20] Özellikle İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük nüfuslu yerleşim yerlerinde yüksek rakamların alındığı tespit edilmektedir. Örneğin, 2017 tarihli yayında verilen verilere göre, İstanbul Anadolu yakasında boş mezar bedeli 1. grup mezarlık yeri için 22.000-TL, bu rakam Ankara için 25.000-TL olarak uygulanmıştır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2017: 27). İstanbul için büyükşehir belediyesi resmi web sayfasından ulaşabildiğimiz 2020 tarifesine göre, boş mezar bedeli 1. grup mezarlık yeri için 34.000-TL olup, daha önce köy statüsünde olan yerlerdeki mezarlıkların

[19] Öte yandan Anayasa Mahkemesinin kamu hizmeti dolayısıyla ilgililerden para alınmasına dair düzenlemeleri anayasaya uygun bulunduğu kararları vardır; Anayasa Mahkemesi, T. 18.02.1985, E. 1984/9, K. 1985/4, RG. T. 26.06.1985, S. 18793. Aynı yönde Anayasa Mahkemesi, T. 19.04.1988, E. 1987/16, K. 1988/8, RG. 23.08.1988, S. 19908.

[20] Danıştay bir kararında, "*mezar ücreti*"nin amme hizmetlerinin tatbikatından doğan bir alacak niteliğinde olduğundan, 21.07.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsilinin mümkün olduğunu belirtmiştir, Danıştay 9. Dairesi, T. 04.03.1999, E. 1997/4587, K. 1999/927, Erişim tarihi: 02 Kasım 2022, https://legalbank.net.

bulunduğu 4. grup mezarlıklarda boş mezar yeri bedelinin 2.200-TL'dir.[21] Bu tutarlar, 2023 yılı için 45.260-TL ve 2.900-TL'ye yükseltilmiştir.[22] Söz konusu rakamların yüksekliği, nüfusun yoğun olduğu illerdeki mezarlık alanlarının oldukça yetersiz olduğu gerekçesiyle açıklanabilir. Sunulan hizmete ilişkin bu yüksek fiyatın sebepleri fiziki yetersizlikler ile açıklanabilse de bu fiyatların genel bir sorunun yansıması olduğu dikkatten kaçmamalıdır.

Kamu hizmetlerinin sunulmasına etki eden faktörlerin serbest piyasa koşullarına bağlanması, örneğin mezarlık yeri bedelinin ildeki gayrimenkul değerlerine göre belirlenmesi, idarenin sunduğu hizmetin karşılığı olarak talep ettiği paranın da belirleyici bir unsuru olmaktadır. Diğer taraftan şehircilik ilkeleri çerçevesinde yapılması gereken ve Anayasa'dan kaynaklanan planlama görevinin gereği gibi yerine getirilmemesinin bir sonucu olarak, sağlıklı ve düzenli şehirleşmenin ülke çapında dengeli bir şekilde uygulanmaması da kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki ekonomik verilere doğrudan etki etmektedir. Bu itibarla, mezarlık kamu hizmetindeki bedelsizlik ilkesinin ne derece varlık gösterdiği sorusuna olumlu bir yanıt vermek güç olmaktadır.

Kamu hizmetlerinin sunulmasında eşitlik ve tarafsızlık ilkesi bağlamında ortaya çıkan diğer bir konuda ölen kişinin bedeninin yakılması işlemidir. Kremasyon olarak ifade edilen bu işlem için krematoryum denilen belirli teknik şartları haiz fırınlar kullanılmaktadır. Mevzuatımıza bakıldığında Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 224. ve 225. maddelerinde, cesetlerin yakılmasına ilişkin usullerin düzenlendiğini görmekteyiz. Dolayısıyla kanuni anlamda ölülerin yakılması işlemine cevaz verildiği görülmektedir. Kanun'a göre ölülerin yakılması için fırın yaptırılması, belediyelerin takdirine (isteğine) bırakılmıştır. Bu çerçevede ölülerin yakılması için fırın yaptırmak isteyen belediyenin, hazırlattığı projeyi Sağlık Bakanlığına onaylatması gerekmektedir. Ayrıca cesedin yakılması için bazı yazılı belgelerin varlığı da Kanun'da öngörülmüştür. Yine Kanun'a göre defnedilen ölülerin defnedildikten sonra yakılmak için mezardan çıkarılmalarına izin verilmeyeceği de belirtilmiştir. Bu şekilde özetleyebileceğimiz

[21] Anadolu Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü 2020 Ücret tarifesi, Erişim tarihi: 07 Mayıs 2023, https://www.ibb.istanbul/Uploads/2020/2/ANADOLU-YAKASI-MEZARLIKLAR-MuDuRLugu-m.pdf.

[22] Anadolu Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü 2023 Ücret tarifesi, Erişim tarihi: 14 Eylül 2023, https://ibb.istanbul/BBImages/Slider/Image/anadolu-yakasi-mezarliklar-sube-mudurlugu-2023.pdf.

kanuni düzenleme dışında, belediyelerin ilgili yönetmeliklerinde kremasyon işlemine dair bir düzenlemeye rastlanılmamıştır. Öte yandan herhangi bir belediyenin yaptırdığı bir krematoryum da tarafımızca tespit edilememiştir. Öldükten sonra cenazesinin yakılması talebinin belediyece reddedilmesi üzerine idari yargı süreci tüketilerek Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne yapılan başvuru ise kabul edilemezlik gerekçesiyle reddedilmiştir.[23] Mahkeme burada, devletin takdir alanına girmekten imtina ederek, cenaze işlemlerinde geliştirmesi gereken altyapı hizmetleri konusunda yetkili ulusal makamlara göre kendi değerlendirmesini yapmanın Mahkeme'ye ait olmadığına karar vermiştir. Ayrıca, yerel makamların bu konuda sahip oldukları takdir yetkisini aştıklarının veya adil dengeyi bozduklarının makul olarak iddia edilemeyeceğini belirtmiştir. Kanaatimizce kişilerin öldükten sonra yakılma taleplerinin anayasal ve kanuni dayanağı olmasına rağmen uygulamada bir karşılığının bulunmaması, temel hak ve özgürlüklere dair güvencelerle doğrudan bağlantılıdır. Anayasa'nın 10. maddesi uyarınca sunulan kamu hizmetinde eşitlik ve tarafsızlık ilkelerinin, kremasyon işleminde karşılanmadığı belirtilmelidir.

2. MEZARLIK VE DEFİN KAMU HİZMETİNİN YÜRÜTÜLMESİ

2.1. Mezarlık ve Defin Kamu Hizmetinden Yararlanma Usulleri

Cenazelerin gömülmesine ilişkin temel kurallar Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda yer almakla birlikte, diğer mevzuatta da çeşitli kurallar getirilmiştir. Bu düzenlemelerde, mezarlık ve defin kamu hizmetinin yerine getirilmesi için *izin* veya *ruhsat* isimli çeşitli belgeler altında idareye başvuru koşulları belirlenmiştir. Cenazenin yakınları için öngörülen idarenin sunduğu hizmetten faydalanma için ilgili idareye başvurma ve idareden izin alma şartı, özel kişilerin kamu hizmetini gördüğü ruhsat usulündeki izinden farklıdır. Mezarlık ve defin kamu hizmeti kural olarak idarenin tekelinde olduğu için buradaki izin, idarece sunulan hizmetin gözetimi ve denetimi için belirlenmiş bir usuldür. Zira mezarlık ve defin hizmeti ile ilgili mevzuatta belirlenen

[23] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, "Şişman v. Türkiye" Başvurusu, 21.10.2014, Başvuru No. 46352/10, Erişim tarihi: 18 Temmuz 2023, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":["şişman"],"display":[2],"languageisocode":["TUR"],"itemid":["001-153036"]}.

görev ve yetkilerin idare eliyle yerine getirileceği kabul edilmiştir. Mezarlık ve defin hizmetlerinden yararlananlar için bu yararlanma türü özel yararlanmadır. Özel yararlanmalar kural olarak geçici olsa dahi, tahsise uygunlukları ve tahsis konusu sebebiyle bir istikrarı da gerektirmektedir (Gülan, 1999: 209). Mezarlıklardan özel yararlanmada, (yeniden cenaze gömülebilme özelliği sebebiyle üçüncü sınıf mezarlıklar dışında) süreklilik özelliğinin bulunması kaçınılmazdır.[24] Danıştay bir olayda, davacıların eş ve annelerinin gömüldüğü ikinci sınıf mezar yerinin beş yıllık süre içinde etrafı çevrilerek mezar yaptırılmadığı gerekçesiyle boşaltılarak üçüncü şahsa satışının yapılmasına ilişkin idarenin işlemini, Belediye Mezarlıkları Nizamnamesi'nin 20. maddesine uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptal eden İdare Mahkemesi kararını onamıştır.[25]

Ayrıca, mevzuatta öngörülen istisnalar (Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, m. 211 gibi) dışında seçilmiş yerlerden başka yerlere cenaze defninin yasak olduğundan[26], mezarlık hizmetinden yararlanmanın idarece belirlenen hizmet alanlarıyla sınırlı olduğunu belirtmek gerekmektedir. Diğer taraftan mevzuatta, mezarlık ve defin hizmetinin bazı bölümlerinin özel kişilerce yürütülmesi imkânı açık olduğundan, burada söz konusu olan izin usulü ise kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki ruhsat usulü olarak ele alınacaktır. Bu konu ise bir sonraki başlıkta değerlendirilecektir.

İlgili kamu hizmetinden yararlanmak için idareden alınması gereken ilk belge farklı isimlerle mevzuatta düzenlenmiştir; defin ruhsatiyesi, gömme ruhsatiyesi, ölüm belgesi, gömme izin kâğıdı, vs. Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nda cenazenin defni için "*defin ruhsatiyesi*" alınma şartı getirilmiştir. Belediye Mezarlıkları Nizamnamesi'nde ise "*gömme ruhsatiyesi*" olarak ifade edilmiştir. Yönetmelik'e göre, Umumi Hıfzısıhha Kanunu hükümlerince yetkili kılınmış olan memurlar tarafından verilmiş gömme

[24] " *'C.E. 21 octobre 1955, Meline, R.Leb. s. 491, D. 1956, concl. Guionin 'mezarlık imtiyazında, kamu mallarından yararlanmaya genel olarak hakim olan geçicilik ve geri alınabilirlik niteliği yoktur.' "* (Naklen, GÜLAN, 1999: 209.)

[25] Danıştay 8. Dairesi, T. 14.02.1990, E. 1988/1144, K. 1990/227, Erişim tarihi: 04 Kasım 2022, https://legalbank.net.

[26] "*Cenazenin defni*

MADDE 39 – (1) Mezarlık olarak seçilmiş yerlerden başka yerlere cenaze defni, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 211 inci maddesinde belirtilen istisna haricinde yasaktır. …"

ruhsatiyesi alınmadıkça, mezarlığa ölü kabul edilemez ve gömülemez. Mezarlık Yerlerinin İnşaası ile Cenaze Nakil ve Defin İşlemleri Hakkında Yönetmelik'te ise ölüm belgesi alınmadıkça hiçbir cenazenin gömülemeyeceği, ölüm belgesi alınmayan cenazelerin mezarlığa kabul ve defnedilemeyeceği öngörülmüştür. Söz konusu üç belge de aynı işlevi görmekle birlikte, üç ayrı mevzuatta üç farklı isimle yer almaktadır. Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nda uyarınca defin ruhsatiyeleri belediye doktorları, toplum sağlığı merkezi doktorları ile aile hekimleri tarafından vefat edenin muayenesinden sonra verilir ve bu ruhsatiyelerin yerleşim yeri bazında hangi doktorlar tarafından verileceği Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü (eski ismiyle Türkiye Halk Sağlığı Kurumu) tarafından belirlenir. Hastane ve sağlık kuruluşlarında bu ruhsatlar ilgili kuruluş müdürü ve başhekimi tarafından verilir ve görevli hekimler onaylarlar. Hekim bulunmayan yerlerde bu ruhsat sağlık memurları tarafından verilir. Bunların bulunmadığı yerlerde ise jandarma komutanı veya köy muhtarları tarafından verilebilir.

İdarenin izin faaliyetinin diğer bir görünümü "*mezar yeri kullanım tahsis belgesi*" veya diğer ismiyle "*mezar yeri kullanma belgesi*"nde ortaya çıkmaktadır. Mezarlık Yerlerinin İnşaası ile Cenaze Nakil ve Defin İşlemleri Hakkında Yönetmelik'te mezar yeri kullanım tahsis belgesi, belediye tarafından mezar sahiplerine; bedel karşılığı alınan mezarların kullanım hakkının satın alan kişiye ait olduğunu, kullanım tahsisini varislerine devredilebileceğini ve bu mezar yerine yapılacak mükerrer defnin ancak varislerinin uygun göreceği kişilere ait olabileceğini belirtir belge olarak ifade edilmiştir. Belediyeler vermiş oldukları mezar yeri kullanım belgeleriyle ilgili bilgileri elektronik ortamda kayıt altında tutmakla yükümlüdürler. Bu belgeler, belediyelerin yönetmeliklerinde ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Cenaze ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği'nde söz konusu belge; ebatları ve ihtiva ettiği bilgileri bu yönetmelikçe belirlenen usul ve esaslar içerisinde Mezarlıklar Müdürlüğünce tahsis edilen mezar veya mezarların hak sahibini gösteren belge olarak tanımlanmıştır. Bu belgenin verilmesi karşılığında, belediyeler tarafından belirlenen ücret tarifesine bağlı olarak bir bedel alınmaktadır. Mezarlık Yerlerinin İnşaası ile Cenaze Nakil ve Defin İşlemleri Hakkında Yönetmelik gereğince, mülkiyeti belediyede

olan mezar yeri için kullanım hakkı alan kişinin, bu kullanım hakkını ancak varislerine devredebileceğini, üçüncü bir kişiye devretmesinin/satmasının hukuken mümkün olmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Diğer bir izin usulü "*mezar yapım izin belgesi*" veya "*mezar inşaat izin belgesi*" ismi altında uygulanmaktadır. Örneğin, Çanakkale Belediyesi Mezarlık ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği'nde[27] mezar yapım izin belgesi; "*Mezar Yeri Kullanma Belgesi sahibi olanların, mezarlarını onarmak, inşa etmek için hak sahiplerinin müdürlükten almak zorunda oldukları 30 gün geçerli olan inşaat yapma izin belgesi*" şeklinde tanımlanmıştır. Mezar yeri kullanım tahsis belgesi sahipleri mezarını onarmak, inşa etmek için cenaze işleri biriminden mezar yapım izin belgesi almak zorundadır. Belediye Mezarlık Nizamnamesi'nin 36.maddesine göre ölüm tarihinden itibaren üç ay dolmadıkça mezar yeri yapımına izin verilmez. Örneğin, Antalya Büyükşehir Mezarlıklar Şube Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te defin anındaki lahitsiz mezarlara, defin tarihinden itibaren bir sene sonra toprak altı inşasına, mezarın üst yapımı için de defin tarihinden itibaren 90 gün sonra mezar yeri yapım izni verileceği hususu yer almaktadır.[28]

2.2. Mezarlık ve Defin Kamu Hizmetine Özel Hukuk Kişilerinin Katılması

Kamusal bir ihtiyacı karşılayan mezarlık ve defin kamu hizmeti, yerinden yönetim idareleri başta olmak üzere devlet eliyle sunulan bir hizmet olmaya devam etmektedir. Buradaki kamu hizmeti kural olarak bizzat idare eliyle yürütülmektedir. Dolayısıyla mezarlık ve defin kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü idare tarafından "*emanet*" usulüyle görülmektedir. Diğer taraftan mezarlığın inşası, bakımı, cenazenin nakli vs. gibi hizmetlerin ise özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilmesi söz konusudur. Mezarlığın inşası, bakımı, cenazenin nakli gibi işlemler mezarlık ve defin kamu hizmetinin bir parçasıdır. Dolayısıyla mezarlık ve defin kamu hizmetinin bazı

[27] Çanakkale Belediyesi Mezarlık ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim tarihi: 07 Mayıs 2023, https://www.canakkale.bel.tr/file/258/kK_.pdf.

[28] Antalya Büyükşehir Mezarlıklar Şube Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Erişim tarihi: 24 Mayıs 2023,

parçaları, idarenin işlemi ile özel hukuk kişileri eliyle gördürülmektedir. Buradaki usulün ise kamu hizmetindeki "*ruhsat*" olduğu ifade edilebilir.

Cenaze yakınlarının yani mezarlık ve defin kamu hizmetinden doğrudan yararlananlar dışında kalan özel hukuk kişileri de mezarlık ve defin kamu hizmetlerinin bir bölümüne katılabilmektedir. Bu kişiler için de örneğin, mezar inşaatı ve mezarlıklarda yapılacak diğer çalışmalar sebebiyle idareden izin alınması zorunluluğu getirilmiş olabilir. Özel hukuk kişilerinin anılan hizmetleri yerine getirmesi için idareden alacağı izin, kamu hizmetinin ruhsat usulü ile yürütülmesi olarak değerlendirilecektir. Belediye Mezarlıkları Nizamnamesi uyarınca, mezarlık dahilinde mezar sahipleri tarafından yapılacak her türlü inşaat belediyenin izni ve kontrol altında cereyan edecek olup ve belediyece verilecek izin haricinde inşaatı yasaktır. *"mezar yapım ve onarım yetki belgesi", "çalışma izin belgesi", "mezar inşaat izin belgesi", "mezar inşaatçılarına ait mezarlıkta çalışma izin belgesi", "inşaat ruhsatı"* gibi isimlerle mezar inşaatı, bakımı gibi faaliyetleri yerine getiren özel hukuk kişilerinin idareden izin alma şartı uygulanmaktadır. Ücrete tabi bu belgelerin süreleri ve yenilenme şartları belediyelerin yönetmeliklerinde gösterilmektedir.

Söz konusu belgelere yönelik şartların belediyelerin yönetmeliklerinde düzenlendiği görülmektedir: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Cenaze ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği'ne bakıldığında, çalışma izin belgesi alan mezar inşaatçılarının ve bakıcılarının uyması gerekli kuralların ve tabi oldukları yasakların düzenlendiği görülmektedir. Özel hukuk kişilerinin sunduğu bu hizmetleri, belediyenin denetimi ve gözetimi altında yürütülmelidir. Öte yandan Çanakkale Belediyesi Mezarlık ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği'nde olduğu gibi, kendi yakınlarının mezarlarının bakımını ve onarımını yapmak isteyenlerin için idareden izin alma zorunluluğunun bulunmadığı da kabul edilmiş olabilmektedir.

Özel mülkiyet alanlarında mezarlıkların oluşturulması, mezarlık alanlarının işletilmesi ve defin hizmetlerinin verilmesi için de belediyelerden izin alma zorunluluğu getirilebilir. Bu durumda, bizzat idare eliyle yürütülen mezarlık ve defin hizmetlerinin özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesi söz konusu olacaktır. İstanbul Büyükşehir

Belediyesi Cenaze ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği'nde özel mezarlık alanlarının oluşturulabileceğine ve özel mezarlık alanlarının yapılıp işletilebileceğine dair bir düzenlemeye rastlanmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Cenaze ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği'nde (m. 15) bu şekilde mezarlık ve defin hizmetlerinin özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilmesi usulüne ilişkin kurallar getirilmiştir.

Yine, kural olarak cenazeleri nakli bakımından cenaze nakil aracı, tabut ve benzeri donanımın temini belediyeler tarafından sağlanmaktadır. Örneğin Çorum Belediyesi Mezarlıklar Müdürlüğü Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği[29], belediye sınırları içinde cenazelerle ilgili tüm faaliyetlerin kamu görevi olarak belediyeye verildiği, bu nedenle cenaze ve defin işlemleri ile ilgili olarak özel şahısların ticarî faaliyet gösteremeyecekleri yönünde bir düzenleme içermektedir. Ancak, belediyenin bu görevi kendi vasıtalarıyla yerine getirmesi yanında, izin verecekleri özel şirketler vasıtasıyla da yerine getirebileceği düzenlemesinin yer aldığı belediye yönetmeliklerine de rastlanmaktadır.[30] Nitekim belediyelerin nakil görevini, kendileri veya izin verecekleri özel şirketler vasıtasıyla yerine getirecekleri Mezarlık Yerlerinin İnşaası ile Cenaze Nakil ve Defin İşlemleri Hakkında Yönetmelik'te de belirtilmiştir.

2.3. Mezarlık ve Defin Kamu Hizmetinden İdarenin Denetim Faaliyeti

Mezarlık denetimi ile ilgili olarak Belediye Mezarlıkları Nizamnamesi'nde çeşitli yasakların sıralandığı görülmektedir; mezarlıklara çıkmak, tahrip etmek, zarar vermek gibi fiillerin; velisi olmayan çocukların, hayvan sahiplerinin, nakil araçlarının mezarlığa girmesinin; güneş battıktan sonra mezarlıklara girilmesinin yasaklanması gibi.[31]

[29] Çorum Belediyesi Mezarlıklar Müdürlüğü Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği, Erişim tarihi: 16 Kasım 2022,
http://95.0.0.91/download/corum_belediyesi/mudurluk_yonetmelikleri/mezarliklar_yonetmelik.pdf.

[30] Bkz. Antalya Büyükşehir Mezarlıklar Şube Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Erişim tarihi: 24 Mayıs 2023,
https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Birimler_Mevzuat%2FMezarlıklar_Şube_Müdürlüğü_ÇUEH_14042017.pdf.
Çanakkale Belediyesi Mezarlık ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim tarihi: 07 Mayıs 2023, https://www.canakkale.bel.tr/file/258/kK_.pdf.

[31] *"Mezarlıkların inzıbatı*
Madde 16 – Mezarlıklar hakkındaki yasakların başlıcaları şunlardır:
A - Mezarları çeviren duvar, parmaklık,örgü,çerçeve ve saire gibi manilere çıkmak ve tırmanmak,

Mezarlığa hangi gün ve saatlerde ziyaretçilerin kabul edileceği hususunun, mahalli adetlere göre mezarlığın bulunduğu belediye tarafından belirleneceği öngörülmüştür. Mezarlığı ziyaret edenlerin uygunsuz (münasebetsiz) hareketlerde bulunanlar ve belediyelerce mezarlıklar belirlenecek kurallara uymayanların derhal mezarlıktan çıkarılacağı ve bu kişiler haklarında çeşitli cezaların uygulanacağı hususu kabul edilmiştir (m. 38).

Belediyelerin yönetmeliklerinde de hizmetlerin sunumunda denetime yönelik düzenlemelerin getirildiği belirtilebilir. Örneğin, Çanakkale Belediyesi Mezarlık ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği'ne göre mezarlık sahası içine; otlatmak maksadıyla hayvan sokmak, satıcılık yapmak, dilencilik yapmak, konulmuş levhaları sökmek, izin almadan ağaç dikmek, vs., halkın huzurunu bozucu davranışlar sergilemek yasaktır. Bu gibi tutum ve davranışlar mezarlık görevlilerince engelleneceği ve gerektiğinde kolluk personeline bildirilerek haklarında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir. Yine ziyaretçilerin, mezarlıklarda uygulanan kurallara uymadıkları takdirde mezarlıklardan çıkarılacağı da açıklanmıştır. Benzer yönde belediyelerin yönetmeliklerinde hükümler olduğu belirtilmelidir. Yönetmelik'ten görüldüğü üzere idarenin denetim yetkisinin sonuçları farklı yönde idari yaptırımlar ortaya çıkmaktadır. Tabi bu başlıktaki denetimin, hizmetten doğrudan yararlananlara veya sunulan bu hizmetten dolaylı olsa da fiziki bağ kurulanlara yönelik olduğu belirtilmelidir. Bu hizmete katılan özel hukuk

B - Mezarların üstüne çıkmak veya oturmak, her ne suretle olursa olsun bunları tahrip etmek, çiçek, fidan,ağaç veya herhangi bir nebatı koparmak veya sökmek,mezarlar üzerine konmuş eşya ve işaretleri kaldırmak; yerlerini değiştirmek,

C - Mevcut yollar haricinde gezinmek,her ne suretle olursa olsun ziyaretçilerin huzur ve sükünunu ihlal etmek,

Ç - Mezarlıklara her ne suret olursa olsun zarar vermek ve ölülere karşı hürmetsizlik gösterecek hareketlerde bulunmak, (Bu gibi hareketlerde bulunanlar mezarlıktan çıkarılır.)

Madde 17 – Sarhoşların,dilencilerin, ayak satıcılarının, yanında velisi bulunmayan çocukların,beraberinde köpek ve sair hayvanat getirenlerin mezarlıklara girmesi yasaktır.

Madde 18 – Cenaze nakleden vasıtalardan maada cenaze alayına iştirak eden veya ziyaretçi getiren araba, otomobil ve sair her türlü nakil vasıtalarının mezarlık içersine girmesi

yasaktır.Yalnız mezarların inşasına ve tezyinine mahsus malzeme getiren arabalar mezarlık idaresi tarafından irae olunan yollardan geçmek şartiyle mezarlığa girebilirler.

Madde 19 – Güneş battıktan sonra mezarlıklara hariçten kimse giremez

kişilerinin yürüttükleri faaliyete ilişkin idarenin denetimini, o faaliyete özgü düzenlemelerin içinde değerlendirmek gerekmektedir.

SONUÇ

Mezarlık ve defin kamu hizmeti, günümüzde halen idarenin, kural olarak, tekelinde yürüttüğü nadir kamu hizmeti alanı olarak önem taşımaktadır. Bu kamu hizmeti alanı incelendiğinde oldukça dağınık bir mevzuatın olduğu belirtilmelidir. 1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Kanunu ve Belediye Mezarlıkları Nizamnamesi halen yürürlükte olmakla birlikte, bu hizmete yönelik bazı özel kanunlar ve çoğunlukla düzenleyici işlemler bulunmaktadır. Mezarlık ve defin kamu hizmetinin mevzuattaki ağırlığını da belediyelerin yönetmelikleri oluşturmaktadır. Bu doğal bir sonuçtur zira organik anlamda incelendiğinden, mezarlık ve defin kamu hizmetinin yürütülmesinde asıl rol belediyelerde bulunmaktadır. Öte yandan, kanuni dayanakları olmakla birlikte büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin bu alandaki yönetmeliklerin yeknesak olmadığı ve birbirinden farklı hususların da düzenlendiği belirtilmelidir.

Kamu hizmeti ilkeleri açısından değerlendirildiğinde, bedelsizlik ve eşitlik ilkesi yönüyle mezarlık ve defin kamu hizmetlerin sorunlar olduğu ifade edilebilir. Her ne kadar sosyal devlet anlayışı içinde ücretsiz yürütülmesi kural olarak kabul edilse de serbest piyasa koşullarına bırakılan ve mezarlık sınıfları arasında parayla ölçülen bir hizmet yaratılan hususlar bulunmaktadır. Ayrıca, kanuni dayanağı olmasına rağmen krematoryum seçeneğinin belediyelerin yönetmeliklerinde düzenlenmemesi ve uygulamada karşılığının bulunmaması kamu hizmetlerinden yararlanmada eşitlik ilkesinin varlığını sorgulatmaktadır.

Mezarlıkları kamusal mal statüleri konusunda mutabakat olmakla birlikte, orta malı mı hizmet malı mı olarak değerlendirilecekleri sorusunda ortak bir yanıt bulunmamaktadır. Çalışmamızda yaptığımız tespitler neticesinde mezarlıkların hizmet malı olarak değerlendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Hizmet malı olarak yararlanma usullerinden ise özel yararlanma usulünün bulunduğu görüşüne varılmıştır. Öte yandan, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Cenaze ve Defin Hizmetleri

Yönetmeliği'nde görüldüğü üzere, özel mülkiyet alanlarında mezarlıkların oluşturulması yönünde bir kapı açıldığı da belirtilmelidir.

Mezarlık ve defin kamu hizmeti, kural olarak emanet usulüyle idare tarafından yerine getirilmektedir. Bu hizmetin yürütülmesinde idarenin gözetimi ve denetimi altında özel hukuk kişilerinin de faaliyet gösterdiği mevzuatta belirlenmiştir. Buradaki hizmet görme ise ruhsat usulü ile yapılmaktadır. Çeşitli isimler altında özel hukuk kişilerinin idareden alacağı çeşitli izinler çerçevesinde, mezarlık ve defin kamu hizmeti görmeleri imkânı oluşturulmuştur. Gerek mezarlık ve defin hizmetinden yararlananlarda gerekse hizmetin özel hukuk kişilerince görülmesinde, belediyelerin yönetmeliklerinde bir eşgüdüm olmadığına, kullanılan terminolojinin farklılık gösterdiğine, düzenleme ve denetleme faaliyetine yönelik kuralların mahalli müşterek ihtiyacı aşan ölçüde ayrıştığına işaret edilmelidir. Bu itibarla, mezarlık ve defin kamu hizmetine ilişkin organik ve fonksiyonel anlamda, kamu hizmeti ilkelerinin karşılığını bulduğu güncel ve kapsayıcı bir mevzuatın yapılması ihtiyacı bulunduğu düşüncesindeyiz.

KAYNAKÇA

Bilimsel Çalışmalar

Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2017). *Türk İdare Hukuku* (8. Basım). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2020). *Türk İdare Hukuku* (12. Basım). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Bilgen, P. (1994). Türk Hukukunda İdarenin Taşınmazları (Bir Deneme). *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 9, 23-38.

Derbil, S. (1950). Kamu Hizmeti Nedir?. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 7 (3-4), 28-36.

Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları.* İstanbul: Fakülteler Matbaası.

Düren, A. (1975). *İdare Malları.* Ankara: Sevinç Matbaası.

Gözler, K. (2019). *İdare Hukuku.* C. II (3. Basım). Bursa: Ekin Yayıncılık.

Gülan, A. (1999). *Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tâbi Olduğu Hukuki Rejim. (*Yayımlanmamış Doktora Tezi) İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Karahanoğulları, Onur. (2002). *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim).* 1. Bs. Ankara: Turhan Kitabevi.

Karauz, A. K. (2108). Kişilik Hakkı Bağlamında Cesedin Defnedileceği Yere Kim Karar Verir?. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 9(1), 349-370.

Onar, S. S. (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları.* C. III (3. Basım). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

Özay, İ. H. (2002). *Günışığında Yönetim* (4. Basım). İstanbul: Filiz Kitabevi.

Özel, Ç. (2002). Medeni Hukuk Açısından Ölüm Anının Belirlenmesi ve Ceset Üzerindeki Hakka İlişkin Bazı Düşünceler". *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 51(1), 43-77.

Tan, T. (1991). Kamu Hizmeti, Kriz ve Yeniden Tanımlama. *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap (İdari Yargı),* Ankara: Danıştay Yayını, 329-335.

Tokat, H. (2016), Türk Hukukunda Mezarlıklar. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 24(2).

Toprak, Z., Karakurt, A. (2009). Türkiye'de Yabancı Mezarlıkları ve Küresel İlişkiler Ağında Stratejik Gelişmeler; İzmir İçin Bir Yaklaşım. *Yönetim Bilimleri Dergisi,* 7(1), 73-99.

Türkiye Belediyeler Birliği. (2017). İnanç ve Kültür Ekseninde Mezarlıklar. *İller ve Belediyeler Dergisi*, 825-826, 17-30.

Ulusoy Ali. (2022). *Yeni Türk İdare Hukuku* (5. Basım). Ankara: Yetkin Yayıncılık.

Yayla, Y. (2009). *İdare Hukuku,* İstanbul: Beta Yayıncılık.

Yılmaz D. (2008). Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi.* XII (1- 2), 1215-1234.

Diğer Kaynaklar

Anadolu Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü 2020 Ücret tarifesi, Erişim tarihi: 07 Mayıs 2023, https://www.ibb.istanbul/Uploads/2020/2/ANADOLU-YAKASI-MEZARLIKLAR-MuDuRLugu-m.pdf.

Anadolu Yakası Mezarlıklar Müdürlüğü 2023 Ücret tarifesi, Erişim tarihi: 14 Eylül 2023, https://ibb.istanbul/BBImages/Slider/Image/anadolu-yakasi-mezarliklar-sube-mudurlugu-2023.pdf.

Antalya Büyükşehir Belediyesi Mezarlıklar Şube Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Erişim tarihi: 24 Mayıs 2023, https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Birimler_Mevzuat%2FMezarlıklar_Şube_Müdürlüğü_ÇUEH_14042017.pdf.

Çanakkale Belediyesi Mezarlık ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim tarihi: 07 Mayıs 2023, https://www.canakkale.bel.tr/file/258/kK_.pdf.

Çorum Belediyesi Mezarlıklar Müdürlüğü Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği, Erişim tarihi: 07 Mayıs 2023, http://95.0.0.91/download/corum_belediyesi/mudurluk_yonetmelikleri/mezarliklar_yonetmelik.pdf.

"*Deprem Nedeniyle Olağanüstü Hal İlan Edilen Yerlerde Yapılacak Ölü Muayene ve Defin Ruhsatı işlemleri*", Adalet Bakanlığı, "*Kimliği tespit edilemeyen cenazelerin fotoğrafı çekilecek, parmak izi ve DNA örneği alınacak*", Anadolu Ajansı, 10.02.2023, Erişim tarihi: 24 Şubat 2023, https://www.aa.com.tr/tr/asrin-felaketi/kimligi-tespit-edilemeyen-cenazelerin-fotografi-cekilecek-parmak-izi-ve-dna-ornegi-alinacak/2814296.

"*Depremde Yaşamını Yitirenlerin Kimliklendirme ve Defin Hizmetleri Hk.*", Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Kamuoyu açıklaması, 08.02.2023, Erişim tarihi: 24 Şubat 2023, https://www.afad.gov.tr/kamuoyu-aciklamasi-basin-duyurusu**.**

Genelge, Erişim tarihi: 11 Ekim 2022, http://www.mersin.gov.tr/kurumlar/mersin.gov.tr/Genelgeler%20Yonergeler/Koronavirus_Genelgeleri/web2020/8849_cenaze_islemleri.pdf.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Cenaze ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği, Erişim tarihi: 07 Mayıs 2023, https://www.ibb.istanbul/Uploads/2017/4/cenaze-defin-hiz-yonetmelik-2013.pdf.

Konya Büyükşehir Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı Mezarlıklar Yönetmeliği, Erişim tarihi: 07 Mayıs 2023, https://www.konya.bel.tr/dosyalar/yonetmelikler/cevre_mezarlik_yonetmeligi2019.pdf.

" 'No chance to see their loved ones again': Funerals in Italy have been banned, and many are being buried alone", CBS, 27.03.2020, Erişim tarihi: 12 Kasım 2022, https://www.cbsnews.com/news/italy-has-banned-funerals-now-after-coronavirus-patients-die-alone-they-are-buried-alone-too/.

"Siri Lanka hükümeti Kovid-19'dan ölenlerin cesedini yakma uygulamasına devam edecek", Anadolu Ajansı, 07.01.2021, Erişim tarihi: 12 Kasım 2022, https://www.aa.com.tr/tr/dunya/sri-lanka-hukumeti-kovid-19dan-olenlerin-cesedini-yakma-uygulamasina-devam-edecek/2102397.

Araştırma Makalesi / *Research Article*

RİSK YÖNETİŞİMİ: RİSKİN VE KRİZİN YÖNETİMİNDE ETKİNLİK ARAYIŞLARI

Mehmet Akif ÖZER[1]

ÖZ

Son yıllarda dünya genelinde yönetim alanında gerçekleşen değişimler, kuruluş yönetimlerini de doğrudan etkilemiştir. Bu süreçte etkin ve verimli olmayı hedefleyen kuruluşlar bu radikal değişim sürecinde yer almışlar ve kendilerine yararlı olacak uygulamaları bünyelerine uyarlamaya çalışmışlardır. Bu kapsamda çalışmanın odağında yer alan risk yönetişimi konusu da söz konusu değişim paralelinde riski eskiye göre çok daha etkin ve verimli yönetmek isteyen kuruluşlarca yoğun ilgi görmektedir. Çalışmada etkin kriz ve risk yönetimi arayışları doğrultusunda kuruluşların risk yönetişim uygulamalarına nasıl geçebilecekleri tartışılmıştır. Bu kapsamda önce risk, kriz ve yönetişim kavramları açıklığa kavuşturulmuş ardından da kuruluşlarda risk yönetişiminin hayata geçirilebilmesi için gerekli olan risk kültürü hususuna değinilmiştir. Ayrıca krizin yönetimi ve kriz değerlendirme süreçleri ve bu hususların risk ve yönetişim ile ilişkileri de incelenmiştir. Çalışmanın son kısmında ise risk yönetişimine doğru kuruluşlara büyük avantaj sağlayacak temel yönelimlerle ilgili bilgiler verilip, risk yönetişimi kapsamında ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır. Çalışma ilgili literatüre; sorunlara çözüm bulma konusunda yetersiz kalan risk yönetimi anlayışından risk yönetişime geçilmesiyle kuruluşların nasıl daha etkin ve verimli olabileceği hususlarında katkı sunmaktadır. Nitel araştırma yöntemi uygulanan ve bu bağlamda geniş bir literatür taraması yapılarak hazırlanan çalışmada ulaşılan sonuçlar ve getirilen öneriler, elde edilen verilerin içerik analiziyle sistematik bir şekilde yorumlanması suretiyle oluşturulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Risk, Kriz, Yönetişim, Risk Yönetişimi, Etkinlik.

[1] Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mehmet.ozer@hbv.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-2220-2271.

Makale geliş tarihi: 19.06.2023 / **Makale kabul tarihi:** 16.01.2024

RISK GOVERNANCE: SEEKING EFFICIENCY IN MANAGEMENT OF RISK AND CRISIS

ABSTRACT

Changes in the field of management throughout the world in recent years have also directly affected organizational management. Organizations aiming to be effective and efficient in this process took part in this radical change process and tried to adapt the practices that would be beneficial to them. In this context, the subject of risk governance, which is at the center of the study, draws great attention from organizations that want to manage risk much more effectively and efficiently, in parallel with the change experienced. In the study, it is discussed how organizations can switch to risk governance practices in line with their search for effective crisis and risk management. In this context, first the concepts of risk, crisis and governance were clarified, and then the risk culture issue, which is necessary for the implementation of risk governance in organizations, was mentioned. In addition, crisis management and crisis assessment processes and their relations with risk and governance are also examined. In the last part of the study, information about the main orientations that will provide great advantage to the organizations towards risk governance is given and detailed explanations are made within the scope of risk governance. The study contributes to the relevant literature on how organizations can be more effective and efficient by transitioning from risk management understanding, which is insufficient in finding solutions to problems, to risk governance. The results obtained and the suggestions made in the study, which was prepared by applying a qualitative research method and conducting a wide literature review in this context, were formed by systematically interpreting the obtained data with content analysis.

Keywords: *Risk, Crisis, Governance, Risk Governance, Effectiveness.*

GİRİŞ

Son yıllarda yönetimde paradigma değişimi kapsamında etkin hizmet sunum süreçlerine yönelik modern yönetim teknikleri yoğun ilgi görmeye devam etmektedir. Çok sayıda yeni teori ve anlayışın gündeme gelmesine rağmen, hemen hemen hepsinin ortak yönünün ilgili oldukları süreçleri etkin ve verimli kılmak olması nedeniyle, yönetim literatürü adeta bu teori yoğunluğuna ev sahipliği yapmakta ve bu yoğunluk toplumdaki aktörlerce de olumlu olarak değerlendirilmektedir.

Bu çalışmanın odağında yer alan risk yönetişimi konusu da yukarıda özetlenen kapsamda yönetim anlayışında paradigma değişiminin sonucu gündeme gelmiştir. Önce modern yönetim tekniklerinin örgüt yönetimine kapsamlı bir şekilde uygulanmasının bir sonucu olarak ortaya çıkan risk yönetimi anlayış ve uygulamaları zamanla yeni kamu yönetimi ve yönetişim anlayışlarının etkisiyle risk yönetişimine evrilmiştir. Çalışmada bu doğrultuda risk yönetişimi kapsamında riskin ve krizin yönetiminde etkinlik arayışları değerlendirilecektir.

Risk yönetişimi son yıllarda etkin kriz ve risk yönetimi arayışlarında bütünleştirici risk yönetimi uygulaması olarak; artan oynaklık, belirsizlik, karmaşıklık ve muğlaklık ortamlarında acil ihtiyaçların karşılanmasında işlevselliği yönünden önemli bir modern yönetim tekniği olarak dikkat çekmektedir (Dutzi & Hasenau, 2022: 268). Bu husus gerek literatüre gerekse de ilgili kamuoyunun gündemine 2008 yılında yaşanan finansal krizle birlikte girmiştir. Bu dönemde dünya genelinde yaşanan ve çoğu finansal kurumu içine alan finansal kriz nedeniyle risk yönetişim adeta küresel kapsamda tartışılan bir modern yönetim tekniği haline gelmiştir.

Bu durumun temel nedeni risk yönetişiminin kuruluşların ekonomik krizin etkisini önleme yeteneklerini geliştirdiğine inanılmasından kaynaklanmaktadır. Yani risk yönetişimi uygulayanlar krizlerle mücadelede etkinlik ve verimlilik sağlama yolunda diğer kuruluşlara göre bir adım önde olmaktadır.

Aynı zamanda risk yönetişimi uygulamaları kuruluşların kârlılıklarını da olumlu yönde etkilemektedir. Dünya genelinde başta ABD, Çin ve Malezya gibi birçok ülke tarafından risk yönetişimi uygulamalarının benimsenmesi ve uygulanması, ekonomik krizlerin etkilerinin hafifletilmesi ve muhasebe bilgi kalitesinin

iyileştirilmesi yönünden de ilgili ülke kuruluşlarına büyük katkı sunmuştur (Erin vd., 2020: 759).

Kuruluşlar için özellikle etkin ve verimli risk ve kriz yönetiminde büyük katkıları olan risk yönetişim uygulamaları; üst düzey kararlar için sağlam bir temel sağlamak üzere risk bilgilerinin toplandığı, analiz edildiği ve iletildiği bir süreç olarak özellikle yönetim kurulu, üst düzey yönetim ve risk yönetimi kontrol fonksiyonlarını üstlenen görevlilerin temel rolleri ile doğrudan ilgilidir. Bu süreçte; teşviklerin ve örgüt kültürünün kurumdaki risk alma davranışları ve risk algıları üzerindeki etkileri ile örgütün faaliyet ortamındaki değişikliklere ve iş stratejilerindeki gelişmelere hızla yanıt verme kapasiteleri de oldukça önemli (Bank Negara, 2013:3) hale gelmektedir.

Literatürde risk yönetişimi en basit şekliyle kapsamlı risklerin azaltılmasını sağlamak için bir kuruluşun performansını etkileyen toplam risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla üst yönetim tarafından ortaya konan uyumlu çabalar (Erin vd., 2020: 759) bütünü olarak tanımlanmaktadır. Bu alanda yapılan birçok çalışma kuruluşlarda risk yönetişim yapısının etkin bir şekilde kurulmasıyla sermaye maliyetinin her zaman azaldığını ortaya koymuş, ayrıca genel riskin azaltılmasıyla kuruluşlarda hisse değerinin maksimize edilmesine yol açtığına vurgu yapmıştır.

Uygulamada risk yönetişim stratejisini etkin bir şekilde kullanan kuruluşlarda finansal performansta tutarlı bir artış olduğu da görülmektedir. Bütünsel risk yönetişimi sisteminin uygulanması; nakit akışı ve kazanç oynaklığını azaltarak gelir artışına yol açmakta ve kuruluşa ciddi değer katmaktadır.

Tüm bu faydaları paralelinde özellikle son on yılda risk yönetişimi; muhasebe ve risk yönetimi alanlarında finans uzmanları ile araştırmacıların dikkatini çeken yeni bir disiplin haline gelmiştir. Örneğin Çin Sigorta Düzenleme Komisyonu bünyesinde 135 sigorta firması üzerinde, veri analizi yöntemi olarak Pearson korelasyon matrisi ve regresyon analizi kullanılan bir araştırmada risk indeksleri, kaldıraç, firma büyüklüğü ve satış büyümesi gibi alanlarda risk yönetişim süreci incelenmiş, firmaların performans ölçüsü ise bağımlı değişken olarak kullanılmıştır. Çalışma sonucunda risk yönetişimi kapsamındaki tüm bağımsız değişkenlerin Öz sermaye Karlılığı (ROE) ile pozitif ve anlamlı bir ilişki gösterdiğini belirlemişlerdir.

Bu ve benzeri birçok çalışmada ulaşılan sonuçlar risk yönetişimi uygulamalarının öncelikle finansal performansta genelde ise kuruluş hizmetlerinin etkin ve verimliliğinde önemli payı olduğu görülmüştür (Erin vd., 2020: 760). Bu durum ise risk yönetişiminin ilgi gören önemli bir disiplin haline gelmesini hızlandırmıştır.

Risk yönetişiminde, genellikle riskin sosyal olarak inşa edildiği ancak belirsizlik ve karmaşıklık azaltıldığında bilimsel olarak tanımlanıp hesaplanabileceği kabul edilmektedir. Bu nedenle, öznel ve nesnel risk türleri arasındaki çizgilerin bulanık olmasıyla artan risk belirsizliğine ve karmaşıklığına karşı kuruluşlar, etkin risk yönetişimi mekanizmaları oluşturmak zorundadırlar. Böyle bir ortamda risk yönetişimi literatüründe belirlenecek risk kategorilerinin, riskle ilişkili belirsizliğin miktarına ve türüne bağlı olduğu kabul edilir (Ahlqvist vd., 2020:388). Bu nedenle risk yönetişimi mekanizmalarını oluşturmak, kuruluşlar için oldukça karmaşık ve zorlu süreçleri gerektirir.

Bu makalede yeni gelişen bir disiplin olarak risk yönetişimi bakış açısıyla söz konusu zorlu süreçlerin neler olduğu ve nasıl gelişip sonuçlandığı hususları irdelenmiştir. Bunun için öncelikle kavramsal çerçeve belirlenmiş ardından risk yönetimi, kriz yönetimi ve yönetişim konuları ele alınmış, bu kapsamda riskin ve krizin etkin yönetiminde adeta bir kurtarıcı olarak görülen risk yönetişimi hususu ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Özellikle literatürde ve uygulamada risk yönetişiminin hızla artan öneminden dolayı çalışmada bu hususta yapılan tüm vurgularda “kuruluş” terimi özellikle seçilerek hem özel sektör hem de kamu sektörü kuruluşlarına yönelik ortak analizler yapılmaya çalışılmıştır.

Makale bu kapsamda metodolojik olarak nitel araştırma yöntemiyle hazırlanmıştır. Ağırlıklı olarak doküman analizi ve literatür taraması yapılmış, konuyla ilgili çok sayıda kitap, makale, tez ve ilgili internet kaynaklarından detaylı ve sistematik bir şekilde yararlanılmıştır. Betimleyici ve tanımlayıcı bir metotla bu kaynaklardan elde edilen veriler içerik analizi yapılarak makaleye aktarılmıştır.

Konunun daha çok yabancı literatürde yaygın olması nedeniyle uluslararası yazından daha fazla yararlanılmış, uygulamaların Türkiye'de kuruluşlarda hayata geçirilebilmesi için analizler yapılmıştır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

İlgili literatürde en yalın şekliyle risk; bir kaybın ya da zararın algılanan boyutu olarak belirli bir amacın gerçekleştirilmesine olumsuz etkisi olan belirsiz bir durum veya olayı betimler (Nel, 2013: 1). Belirsizlik, en iyimser durumda zihni karıştırıcı ve rahatsız edici olabilirken, en kötü senaryoda ise potansiyel bir tehlike barındırabilir. Ancak burada risk, felaket anlamına da gelmez. Felaket beklentisini yani gerçek değilken "olabileceği" ortaya koyar. Örneğin terör saldırısı şeklinde riskler gerçekleştiğinde, bunlar risk olmaktan çıkıp felakete dönüşürler. Bu nedenle riskler her zaman tehdit oluşturan ve krizleri tetikleyen olaylardır. Onlara hükmetmek geleceğe hükmetmek şeklinde düşünülür (Özbey, 2019: 148).

Risk, yaşamın doğallığının bir parçasıdır. İlerideki olaylar genellikle insanlar için belirsizliklerle doludur ve sıklıkla olayların sonuçları öngörülemeyebilir. Terim Fransızca tehlike anlamına gelen "risque"ya dayanmaktadır. Amaca ulaşmayı engelleyen ve gelecekte oluşması muhtemel her türlü istenmeyen durumlar olarak görülen riskin belirsizlik yönüne vurgu yapan ve sonuçları şimdiden bilinemeyen olay ya da durumlar (Benk & Kartalcı, 2015: 44) şeklinde tanımları da mevcuttur.

Esasında sözlük anlamları bu şekilde özetlenebilen risk kavramı, potansiyel olarak bir kayba yol açabilecek herhangi bir zararlı ve/veya olumsuz olayı ifade ederken, risk yönetimi; riskin tanımlanması, değerlendirilmesi ve analizi de dahil olmak üzere risk değerlendirmesini kapsayan bir süreci gerektirir (Nel, 2013: 14). Bu şekilde klasik riskleri odağına alan risk yönetiminin çok aktörlü ve stratejik bakış açısıyla kurgulandığı yeni bir yönetişim anlayışı olarak risk yönetişimi ise kuruluşların risk alma faaliyetlerinin kayıpları karşılama kapasitesi ve uzun vadeli uygulanabilirliği ile uyumlu olmasını sağlamak amacıyla risklerin değerlendirilmesi ve kuruluş yönetimine sağlam kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanması imkânı tanıyan stratejik bir süreç (Bank Negara, 2013: 3) olarak görülmektedir. Bu süreçte kuruluşlar bir dizi politika önlemi seçerek ve gelecekteki stratejileri etkileyen yasa ve yönergeleri

uygulayarak ilgili riskleri değerlendirme ve iletme imkânı bulmaktadırlar. Bu kapsamda risk yönetişimi yöntem ve tekniklerinin, bilgiye dayalı risk yönetimi süreçlerini ve politikalarını organize etmek için geliştirilmiş (Morsut & Engen, 2022: 2934) olduğu söylenebilir.

2. RİSK TOPLUMUNDA RİSKİN YÖNETİMİ

Ulrich Beck'in 1992 yılında yayımlanan "Risk Society: Towards a New Modernity" adlı kitabında (Beck, 1992) ilk kez gündeme gelen risk toplumunda risk, alışılagelmiş davranış biçimlerini terk eden bir kavram haline gelmiştir. Gelecek, doğası gereği kestirilemez olduğundan, risk hesaplamaları her zaman eksik kalır. Çünkü nispeten kontrollü risk ortamlarında bile her zaman tahmin edilemeyen sonuçlar bulunmaktadır. Risk kavramı, toplumda soyut sistemlerin günlük yaşamı etkilemesiyle birlikte, bilginin sürekli değişen doğasıyla birlikte hemen herkesin eylemlerine sızan bir farkındalık oluşturmuştur (Özbey, 2019: 149). Beck'e göre modernleşmenin ilk aşamasında riskler toplumun dikkatini önemli derecede çekmemektedir. İkinci aşamada ise büyüyen ve farkına varılan tehlikelerle, sanayi toplumunun kendini bir risk toplumu olarak görmeye başladığı, modernlik içinde toplumun kendi yapılarını sorgulamaya başladığı bir süreç (Çuhacı, 2007: 155) söz konusu olmuştur. İşte risk yönetimi bu dönemde önemli hale gelmiş, toplum bu süreci etkin ve verimli hale getirmek için ciddi bir çaba içine girmiştir.

Bu süreçte, refah toplumları ekonomik sorunların üstesinden gelmede önemli başarılar elde ettikten sonra, toplumsal sınıf ve sermaye birikiminin toplumsal sıralamayı belirleme rolü zayıflamış ve teknolojik risklerin dağılımının daha etkili olduğu bir döneme girilmiştir (Özer, 2020: 222-223).

Böyle bir ortamda refah toplumunun ekonomik sorunların çözümünde ulaştığı başarılar sonrasında, toplumsal sınıf ve sermaye birikiminin toplumsal tabakayı belirleyen temel parametre olma işlevi yıpranmakta ve artık teknolojik risklerin dağılımının belirleyici olduğu (Özer, 2020: 222-223) bir döneme girilmektedir.

Literatürde Beck'in risk toplumu üzerine yaptığı çalışmalar, uzun vadeli risk yönetimine sosyolojik bir bakış açısı getirmiştir (Beck, 1992). Risk toplumu, toplumun

riske tepki olarak örgütlenme biçimini ortaya koymaktadır. Sanayileşmeyle beraber toplumsal yaşama insan eylemlerinin yarattığı riskler de girmiştir. Nükleer enerji gibi modern teknolojik projeler yeni bir risk alanları oluşturmuştur. Bu durumda toplumlar, risk üretiminin odağı haline geldikçe, risk yönetiminin de odağı olmuşlardır. Modernleşme altında hesaplanamaz tehlikeleri hesaplanabilir risklere dönüştüren yegâne unsur toplumsal müdahaledir. Modern toplumların bu yeni riskleri yönetmek için başvurdukları yollar, esas olarak refah devletine gömülü özel ve kamusal sigorta uygulamalarıdır. Ancak Beck'e göre modern riskler bilinmezler ve tam olarak anlaşılamazlar. Olasılık, tazminat ve sorumluluk açısından doğru bir şekilde açıklanmaları da zordur. Toplum, risk yönetimi aracılığıyla bilinmeyen riskleri adlandırmak ve ölçmek için mücadele etmeye çalışmaktadır (Shwom & Kopp, 2019: 1383).

Risk yönetimi, literatürde genel olarak riskleri değerlendirmek ve riskin etkilerini tespit etmek için kullanılan bir yöntem olarak tanımlanmaktadır. Esas itibarıyla bu sistemin uygarlığın başlangıcından beri var olduğu belirtilebilir. Ancak modern anlamda ve bilinçli bir uygulama olarak risk yönetimin geçmişi 20. yüzyılın ortalarına kadar götürülebilir. İlk olarak sigortacılık sektöründe kullanılmaya başlanan bu yönetim uygulamasının yaygınlaşmasında, 1967'de Londra'da Edward Lloyd tarafından açılan kahve dükkânının zamanla gemicilikle ilgili bilgi alışverişinin yapıldığı bir yer ve kısa süre sonra denizcilik sigortasının merkezi haline gelmesi etkili olmuştur. Lloyd, oluşturduğu risk havuzları sayesinde risklerin kapsamını genişleterek etkin bir risk yönetimi uygulaması yapmış ve alanında öncü konumuna gelmiştir. Risk yönetimi kavramı, uzun bir süre boyunca özellikle sigorta sektörüyle ilişkilendirilmiş ancak 1990'lı yıllardan itibaren kurumların yönetmeleri gereken risklerin kapsamının genişlediği ve bu genişlemenin devam ettiği fark edilmeye başlanınca farklılaşma sürecine girmiştir. Bu dönemden itibaren, risk yönetimine daha fazla önem verilmeye ve genellikle kuruluşun çökmesine yol açabilecek risklere odaklanılmaya başlanmıştır (Kızılboğa, 2012a: 83-84).

Literatürde genel kabul gördüğü gibi kuruluşlar için tutarlı ve sistematik bir risk yönetimi uygulamak, örgütsel performansın iyileştirilmesini sağlar. Bu alanda

yapılan birçok araştırma risk yönetimi sayesinde kuruluşların değerlerinin ve varlık getirilerinin arttığını risk yönetimi ile iş performansı arasında doğru orantı olduğunu göstermiştir. Çünkü risk yönetimi uygulamalarında öncelikle de ekonomik faaliyetlerle ilgili tehlikeleri azaltmak esastır. Bu yönüyle risk yönetimi; önemli risklerin ve ilgili yoğunlaşmalarının zamanında ve eksiksiz bir şekilde tanımlanmasını, ölçülmesini, sınırlandırılmasını, kontrol edilmesini, hafifletilmesini ve raporlanmasını gerektiren tanımlanmış bir süreçtir (Melsyawati vd., 2022: 190).

Yukarıda da ana hatlarıyla belirtildiği gibi risk yönetimi; risklerin tanımlanması, değerlendirilmesi ve etkisinin kabul edilebilir bir seviyede tutulabilmesi için gerekli tedbirlerin alınmasını, bu tedbirlerin düzenli olarak gözden geçirilmesini ve raporlanmasını sağlayan bir yönetim sürecidir. Kurumsal risk yönetimi ise risk yönetimi süreçlerinin kuruluşun tamamında bütünleşik ve koordinasyon içinde uygulanmasını ifade etmektedir. Esasında kendimizi güvence altına almaya yönelik aldığımız kararlar ya da tehlikeler karşısında verdiğimiz tepkilerden ibaret olan risk yönetimi, içgüdüsel, sezgisel, canlılar için asli ve canlı beyninin birincil fonksiyonlarından birini teşkil eder. Ancak, risk yönetimi beynin birincil ve en ilkel fonksiyonlarından biri olsa bile sistematik hatalara açık olduğu da bir gerçektir. Ender olaylara ilişkin olasılıkların yanlış hesaplanması, verilerden ziyade yaygın kanaatlere itibar edilmesi, konfor alanından çıkmamak için gerçeklerin görmezden gelinmesi ve karar verilirken yanlış kapsamın dikkate alınması söz konusu sistematik hatalara (Kıral, 2018: 7) örnek olarak verilebilir. Kurumsal risk yönetimini uygulayacak kuruluşların uluslararası örgütler tarafından rehber niteliğinde hazırlanmış olan örnek kurumsal risk yönetim yapılarını kendi bünyeleriyle uyumlaştırarak kullanmaları sistemin başarısı açısından önemlidir (Usman & Kaygusuz, 2019: 111). Söz konusu uyumlaştırma yapılırken kuruluşun iç ve dış dinamikleri dikkatli analiz edilmelidir.

3. YÖNETİŞİM, KRİZ VE RİSK

İlgili literatürde yönetişim, bir sistemdeki resmi ve gayri resmi aktörlerin ortak çabaları aracılığıyla devlet otoritesinin uygulanmasında iç içe geçmiş bir yapı olarak tanımlanmaktadır. Burada kamu kurumları ile özel sektör arasında

gerçekleşen farklı yönetim biçimleri söz konusu olmaktadır. Yönetimden doğan ama aynı zamanda onun çok ötesinde olan bir dizi aktör ve kurum, söz konusudur (Koçak & Özer, 2021: 1). Bunlar arasında yönetişim, toplumsal normların ve kurumların oluşturulmasına, güçlendirilmesine veya yeniden üretilmesine yol açan kolektif bir soruna dahil olan aktörler arasındaki etkileşim ve karar verme süreçlerini (Ahlqvist vd., 2020: 385) içerir.

Kavramın ortaya çıkışında; yönetim sisteminin giderek karmaşıklaşması karşısında, dikkatlerin sorumluluk yapısındaki değişim, kamunun yaşadığı olumsuzluklar, sorumlulukların giderek özel ve gönüllü sektörlere kayması ve doğrudan vatandaşlara aktarılması süreçleri etkili olmuştur. Ayrıca salt hükümet otoritesine dayanmadan, bütünleştirmek, ayrıştırmak, yeniden bütünleştirmek, eşgüdüm sağlamak, sevk ve idare etmek gibi fonksiyonlar da gündeme gelmiştir.

Bu nedenle, "yönetişim" ağa katılan kuruluşlar arasındaki iktidar ve güç ilişkilerini de ifade ettiği şeklinde yorumlanır. Kolektif eyleme katılan kuruluşlar, diğer organizasyonlara bağımlılık içindedirler. Hedeflerine ulaşabilmek için karşılıklı kaynak alışverişi yaparlar ve ortak amaçlarını belirlemeye çalışırlar. Bu süreçte hiçbir kuruluş tek başına egemen değildir. Sorunları çözmek için gerekli bilgi ve kaynak kapasitesine

tek başlarına sahip olamazlar (Özer, 2006: 65).

Yönetişim dünya genelinde son yıllarda yukarıdan aşağıya, devlet liderliğindeki karar verme ve politika uygulamalarından uzaklaşan bir eğilim olarak dikkat çekmektedir. Bu süreçte kamu otoriteleri daha az hiyerarşik karar verme ve politika sunumunu benimserken, politika kararlarını üstlenme ve uygulama konusunda nihai söz sahibi olma eğiliminden de bir türlü vazgeçmemektedirler. Bu durum ise doğal olarak hükümetler, piyasalar ve üçüncü sektör arasında risk yönetişimi gibi yeni birçok yönetişim modunun ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Bu yeni modlar, kamu otoritelerinin liderliğindeki yönetişim, piyasa odaklı yönetişim, ağ bağlantılı yönetişim ve üçüncü sektör yönetişimi gibi farklı tür ve ölçeklerde karar alma ve uygulama süreçlerine atıf yapmaktadır (Bromfield, 2023: 593).

Genel olarak, yönetişim, ilişkilendirilmiş pozisyonlar ve farklı çıkarlara sahip aktörler tarafından inşa edilen bir süreç olarak kabul edilmektedir. Bu yaklaşımın temel nedeni, yönetişimin toplumdaki aktörleri ortak bir şekilde görmesi ve bu aktörlerin politik, sosyal ve ekonomik etkileşimlerini bir yönlendirme veya denetleme kalıbı olarak ele almasıdır. Bu sayede yönetişim sadece bir yönetim biçimi olmanın ötesinde, ilgili tüm süreçlerde belirli aktörlerin veya kuruluşların etkili olduklarına da işaret etmektedir. Yani yönetişim, sadece yönetmeyi ifade etmekle kalmaz, aynı zamanda bu süreçte etkili olan farklı paydaşların ve aktörlerin rollerini ve etkilerini de vurgular (Özer vd., 2020: 21).

Yönetişim, karmaşık ve çeşitli işlevlere, çıkarlara, becerilere, kaynaklara ve bilgilere sahip kamu, kâr amacı gütmeyen ve hatta özel kuruluşların ağlarını da içeren ağ bağlantılı bir yönetme biçimidir (Kapucu, 2015: 212). Bu anlayış riskin yönetimine uyarlandığında, ilgili aktörlerin gözetim sorumluluklarının belirlenmesi ve bu şekilde kurumsal politikaların katılımcı anlayışla hayata geçirilmesi söz konusu olmaktadır.

Bundan dolayı etkin yönetişim modları için şeffaflık, hesap verebilirlik, sorumluluk ve adalet tüm dünyada kurumsal yönetişim ilkeleri olarak kabul edilmiştir. Bu çerçevede, etkili bir yönetişimde tüm paydaşlarla (hissedarlar, çalışanlar, müşteriler) olan ilişkilerde şeffaflık, adalet ve hesap verebilirliğin sağlanabildiğini söylemek mümkündür.

Bu ilkeleri benimseyen kuruluşlar; üst yönetimin risk gözetimini uygulaması, gerekli operasyonel yapının oluşturulması, istenen kültür yapısının tanımlanması, temel değerlere olan bağlılığın gösterilmesi, yetenekli personelin kazanılması, geliştirilmesi ve elde tutulması (Marar, 2022: 76) gibi birçok örgütsel stratejiyi planlar ve uygular.

Yönetişim ister bir hükümet ister bir piyasa veya bir kuruluşlar ağı tarafından yürütülsün, tüm yönetim süreçlerini ortaya koyar. Bu nedenle siyaset bilimi, kamu yönetimi, ekonomi ve kurumsal strateji dahil olmak üzere çok çeşitli teorik alanda tartışılmaktadır. Yönetişim aynı zamanda aileler, kabileler, bölgeler ve resmi ya da gayri resmi organizasyonlar gibi sosyal sistemleri de bünyesinde barındırmaktadır. Bu

geniş kapsamda örgütlü bir toplumun yasaları, normları, gücü veya dili aracılığıyla etkinlik sağlayabilmektedir (Ahlqvist vd., 2020: 385).

Burada literatürdeki haliyle yatay yönetişim kapsamında, topluluk veya havza gibi bir coğrafi bağlam söz konusu iken, dikey yönetişim, ölçekler ve kurumlar (ulusal, bölgesel, yerel) arasındaki etkileşime vurgu yapmaktadır (González, 2022: 3).

Dünya genelinde özellikle 2008 yılında yaşanan ekonomik krizden sonra, birçok yönetişim modu gündeme gelmiştir. Örneğin bu dönemde ekonomik alanda gündeme gelen risk yönetişiminden; banka risk iştahını yönetme, banka riskine maruz kalmayı değerlendirme ve çeşitli paydaşlarla riskleri etkili bir şekilde yönetmeye yönelik mekanizmalar gündeme getirmesi beklenmiştir (Jallali & Zoghlami, 2022: 3).

Son yıllarda risk ve krizin yönetiminde söz konusu olan yönetişim modlarıyla ilgili olarak örgütler arası ilişkilerde koordinasyonu sağlamaya yönelik resmi ve ilişkisel yönetişim mekanizmaları tartışılmaya başlanmıştır. Resmi mekanizmalar genellikle "kişisellikten arındırılmış mübadeleleri, mali parametrelere bağlılığı ve resmi sözleşmelerin hazırlanmasını ve uygulanmasını" içerirken ilişkisel yönetişim mekanizmalarının açık iletişimi ve bilgi paylaşımını, güveni, bağımlılığı ve işbirliğini geliştiren insanları veya sosyal temelli mekanizmaları bünyesinde barındırdığı belirtilmektedir (Ahlqvist vd., 2020: 386).

Bu dönemde yaşanan gelişmeler risk yönetişiminden krizlerin ve risklerin geçmiş uygulamalara göre daha etkin nasıl yönetilebileceğine dair çözüm üretmeleri beklenmiştir. Bu kapsamda literatürde özellikle krizlere verilen tepkiler karsında katı ve esnek yönetişim uygulamaları tartışılmaktadır. Katı yönetişim uygulamaları; belirli bir görev için, genellikle belirli bir tehdit için çok uygun çözümler geliştirebilmektedir.

Bu duruma klasik örnek, savaş için ideal olarak tasarlanmış, komuta ekonomisine sahip adeta diktatörlük gibi yönetilen kuruluşlar verilebilir. Bunlar merkezi yönlendirme, kaynakları savunma veya saldırı için hızlı seferber olabilme gibi imkanlara sahiptirler.

Bununla birlikte, böyle bir sistem diğer türden tehditlerle başa çıkmakta büyük güçlük çekebilir. Komuta ekonomisi, halkın inisiyatifi bastırıldığı için kolayca

yenilik yapamaz. Bu durumda ise örneğin ekonomik rekabet veya sıvı yakıt kıtlığı gibi farklı türde bir krizle karşılaşılınca ilgili aktörlerin hareket kabiliyeti kalmaz. Esnek yönetişim modlarında ise her ne kadar belirli bir tehdit için ideal olarak tasarlanma söz konusu olmasa da esnekliğin getirdiği hızlı hareket kabiliyetiyle çeşitli tehditlerle güvenilir bir şekilde başa çıkabilir. Katılıma, yüksek beceri seviyelerine, empatiye, seviyeli tartışmaya ve karşılıklı saygıya dayalı esnek yönetişim modlarının (Martin, 2013: 270) katı yönetişim uygulamalarına karşı çok daha avantajlı olduğu ve sonuçlara odaklandığı açıktır.

Esnek yönetişim modları riskin ve krizin etkin yönetiminde; yeni durumlara hızlı uyumunu mümkün kılacak şekilde tüm toplulukları etkileyen kararlar almak ve uygulamak için teknolojik, modüler, uyarlanabilir ve düşük maliyetli birçok yeni yöntem öngörür. Örneğin nükleer enerji karşısında küçük ölçekli yenilenebilir enerji sistemleri, esnek yönetişime daha uygundur. Güneş ve rüzgâr sistemleri nispeten düşük maliyetlidir, inşa edilmeleri hızlıdır ve küçük ölçeklidir. Yalnızca küçük bir çevresel risk potansiyeli vardır. Örneğin, teröristlerin bunlara saldırması çok olası değildir (Martin, 2013: 272).

Uygulamada esnek yönetişim modları kapsamında kriz ve riskin etkin yönetiminde en fazla işbirlikçi yönetişim araçlarından yararlanılmaktadır. Bu yönetişim modu bir veya daha fazla kamu kurumunun, devlet dışı paydaşlarla resmi, fikir birliğine ve müzakereye dayalı kamu politikası oluşturmalarını, uygulamalarını ve bunlara dönük kamu programları geliştirmelerini öngörür (Kapucu, 2015: 212).

Günümüzde bu şekildeki işbirlikçi yönetişim ve politika modları, geleneksel yönetim biçimlerinin ve kamu politikalarını formüle etmenin yerini almıştır. Yeni yönetişim yapılarının temel unsuru, bir zamanlar hükümetteki resmi politika belirleme kurumlarının politikalara hâkim olduğu ve kontrol ettiği geleneksel yönetişim yapılarına kıyasla ağların artık kamu politikasını ve yönetimini yönetmesi ve kontrol etmesidir.

Son yıllarda görülen Japonya Depremi ve Tsunamisi, Haiti Depremi, Pakistan Selleri ve Katrina Kasırgası gibi yakın tarihli krizler, birçok işlev arasında etkin kriz ve risk yönetimi planlarının zamanında uygulanmasının; işbirlikçi esnek yönetişim

uygulamaları kapsamında yerel, ulusal ve uluslararası aktörlerin koordinasyonunu ve liderlik desteklerini gerektirdiğini göstermiştir (Kapucu, 2015: 211). Söz konusu işbirlikçi yönetişim ve liderlik perspektiflerine, 2023 Şubat ayında yaşanan asrın felaketi kabul edilen Türkiye depremlerinde de ihtiyaç duyulduğu açık bir şekilde görülmüştür.

İşbirlikçi yönetişim uygulamaları; bilgi paylaşımı, kaynak paylaşımı ve nihayetinde kolektif ve fikir birliğine dayalı karar alma özellikleriyle ilgili aktörlere risk ve krizin etkin yönetişiminde çok önemli katkılar sunmaktadır. Bu kapsamda kamu sektörü, kâr amacı gütmeyen ve özel kuruluşlar arasında önceden var olan ve güvene dayalı ilişkiler, sosyal sermayenin gelişimi doğrultusunda daha da geliştirilmekte, medya ile güçlü ilişkiler kurulmakta, güçlü iletişim ve liderlik becerilerine sahip iyi eğitimli üst yöneticiler, donanımlı müdahale personeli ve sağlanan siyasi destek ile (Kapucu, 2015: 214) etkili risk ve kriz yönetimi uygulamaları hayata geçirilebilmektedir.

Son yıllarda yeni kamu yönetimi anlayışının çeşitli sınırlılıkları nedeniyle özellikle yönetişimin etkinliğiyle ilgili olarak post yeni kamu yönetimi reformları da gündeme gelmeye başlamıştır. Bu reformlar organizasyonlar arası eylemleri daha etkin bir şekilde yönetmek için yeni yönetişim çerçeveleri sağlayarak ilgili alanın repertuarını oldukça geliştirmiştir.

Bu dönemde gündeme gelen Yeni Kamu Yönetişimi'nin (NPG) temelinde, ortak değerlere daha fazla vurgu yapılması, toplumsal aktörlerin yönetim süreçlerine aktif ve etkileşimli katılımının artması ve kamu hedefleriyle ilgili olarak iş birliğini geliştirmek için özyönetime dönük yeni yönetişim çerçevelerin sağlanması yer almaktadır (Maheshwari vd., 2022: 1).

Başta Yeni Kamu Yönetişimi olmak üzere diğer post yeni kamu yönetimi reformları da etkin risk ve kriz yönetiminde risk yönetişimi uygulamalarının yaygınlaşmasına katkı sunmuşlardır.

4. RİSK YÖNETİŞİMİNE DOĞRU TEMEL YÖNELİMLER

Son yıllarda risk yönetişimi; risk alanlarında bütünleşik politikalar, yönergeler, süreçler ve karar hakları dahil olmak üzere başarılı bir risk yönetimine

ortam hazırlayan kurumsal yönetişim kararlarının ve faaliyetlerinin bütünü olarak görülmektedir (Melsyawati vd., 2022: 191). Bu alanda yer alan kamu kurumları, özel şirketler ve diğerleri gibi çok çeşitli aktör birbirleriyle katılımcılık anlayışıyla etkileşimde bulunurlar. Risk yönetiminde, taraflar arasındaki karşılıklı bağlantıları ele almak için ve farklı değerlerin ve bakış açılarının kuruluşun başarısı üzerindeki etkisi ışığında, çeşitli paydaş türlerinin dahil edilmesi gerektiği konusunda fikir birliği vardır. Zaten bu öngörü nedeniyle risk yönetiminden yönetişimine evrilme söz konusudur. Bu konsensüste riskin türüne bağlı olarak, bilim adamları, özel sektör, sivil toplum, kamu ve devlet kurumları gibi çeşitli paydaşların sürece dahil edilmesi gerektiğine inanılmaktadır (Ahlqvist vd., 2020: 387).

Covid 19 ile yaşanılan pandemi döneminde riskle karşılaşmaların yaygınlığı ve buna bağlı olarak etkin risk ve kriz yönetimi uygulamalarına olan ilginin artması, farklı sosyal organizasyon düzeylerinde belirli sosyal aktör kategorilerinin ayırt edici özelliklerini ele alan risk yönetişimine yönelik yeni teorik ve birbirinden farklı yaklaşımları da gündeme getirmiştir. Örneğin; ortak sosyal alanlarda Amerika Birleşik Devletleri'ndeki yolcu uçaklarında, gıda alerjilerini düzenleme bağlamında, risk yönetişimine ilişkin algıların taban tabana zıt olduğu görülmüştür. Bu ortamda bazı kişiler, uçaklardaki gıda alerjileri riskinin hafifletilmesini bireyselci bir kişisel sorumluluk anlayışı merceğinden görürken, diğerleri buradaki kişisel sorumluluğa ilişkisel ve kolektivist bir mercekten bakmaktadır. Bu doğrultuda risk yönetişimiyle ilgili hususlar; bireylerin kendi sağlık ve güvenliklerinin yanı sıra temas kurdukları diğer kişilerin sağlık ve güvenliklerinden de sorumlu olup olmadıklarına odaklanabilmektedir (Schulz, 2022: 2).

Risk yönetişiminin dünya çapında tanınması ve yaygınlaşması; Kurumsal Risk Yönetimi (Enterprise Risk Management-ERM) anlayışının, kuruluşları kurumsal izleme ve kurumsal sahiplik gibi özellikle finans ve muhasebe alanlarında önemli ve yeni araştırma alanlarına yönelmelerini sağlamasıyla olmuştur (Erin vd., 2020: 759). Esasında ERM, örgütsel risk yönetimine yönelik bir çerçeve kavramdır. Bilindiği gibi örgütsel risk geniş bir terimdir. Çalışan güvenliğini sağlama ve hassas verileri yasal düzenlemeleri karşılayacak şekilde güvence altına alma ve finansal sahteciliği

durdurma dahil olmak üzere çeşitli sorunları kapsayabilir. Risk hem ekipman arızaları gibi dahili hem de doğal afetler gibi harici olabilir. Bu kapsamda oluşturulan ERM çerçevesi, örgütün hedeflerini başarılı bir şekilde gerçekleştirebilmesi için beklenen riskleri yönetmesine yardımcı olan bir dizi ilke ve prosedürdür (Oracle, 2023: 1).

Uygulamada Kurumsal Risk Yönetimi riski doğru şekilde yönetmek için iş sürekliliğini sağlamaya yardımcı olmaktadır. Bu süreçte İş Sürekliliği Yönetimi (Business Continuity Management-BCM) uygulamalarından yararlanılmaktadır. Bu uygulamaların mantığında bir kuruluşa yönelik potansiyel riskleri yahut gerçekleşmeleri durumunda bu tür risklerin iş operasyonlarına etkilerinin tanımlanması yer almaktadır. Bu kapsamda kuruluşun ana paydaşlarının çıkarları temelinde; itibarını, marka ve değer yaratma faaliyetlerini her daim korumaya yönelik bir müdahale kapasitesine sahip şekilde kurumsal bir direnç inşa etme hedeflenir. Uygulamalar; çalışanları, iş süreçlerini ve aynı zamanda bilgi teknolojileri dahil olmak üzere tüm teknoloji sistemlerini kapsar. Sistemin standardı; kuruluşların iş sürekliliğini sağlamaları adına gerekli planları oluşturmaları, uygulamaları, işletmeleri, tüm izlemeleri, incelemeleri, sürdürmeleri, korumaları yahut riskleri azaltmak için hazırlanmaları, kuruluşu yıkıcı olaylardan kurtarmak adına belgelenmiş bir yönetim sistemini geliştirme esaslarını öngörür (Festo, 2023: 2). Bu süreçte kuruluşlar öncelikle iş etki analizi aracılığıyla tüm önemli risklerin ve iş süreçlerinin kapsamlı bir değerlendirmesini yapmalıdırlar. Ardından tüm süreçlere dönük bireysel risk değerlendirmesi de yapılır. Ancak böyle bir uygulama zemininde açıkça tanımlanmış ve bilinen görevlere, rollere ve sorumluluklara sahip bir İş Sürekliliği Yönetimi organizasyonu yapılabilir. Ardından belirlenen riskleri kapsayan kapsamlı iş sürekliliği planları oluşturulmalıdır. Bu süreçte iş süreçlerinde önemli dahili ve harici ortakları içeren alıştırmaların, incelemelerin ve bunların devam eden uygulamaların tanımlamaları da yapılmalıdır. Elde edilen sonuçlara göre BCM sürekli güncel tutulmalı ve geliştirilmelidir. Kapsamlı, bütünsel bir yönetim yaklaşımına odaklanmak için ISO standardından da yararlanılmalıdır (Eggers, 2023: 3-4). Bu adımların gerçekleştirilmesiyle BCM süreçlerinde mutlak bir şekilde hata ve yanılma oranı çok düşük kalacaktır.

Son yıllarda risklerin yönetişimi sürecinde; bir kuruluşu etkileyebilecek çevresel, sosyal ve yönetişim ile ilgili riskler (Environmental Social Governance-ESG) de ön plana çıkmıştır. Sürdürülebilirlik, finansal olmayan veya finans dışı riskler olarak da adlandırılan ESG riskleri, olayların meydana gelme, strateji ve iş hedeflerinin gerçekleşmesini etkileme olasılığı kapsamında değerlendirilir. Bu süreç, hem olumsuz etkileri (gelir hedeflerinde azalma veya itibarın zedelenmesi gibi) hem de olumlu etkileri (yeni ürünler veya maliyet tasarrufuna yönelik girişimler için gelişen pazar gibi fırsatları) içerir (COSO, 2018: 1). Bu risklerin derecelendirilmesi genellikle toplumsal sorumluluk yatırımı stratejilerinin temelini oluşturmaktadır. Bu yatırımlar olumlu sosyal ve çevresel profillere sahip kuruluşlara yatırım uygulamaları sürecinde önemli avantajlar sağlamaktadır. Çünkü yatırımlarının hızlı benimsenmesi, yatırımcıların yatırım portföylerinin finansal performansından ziyade yatırım tercihlerini etkileyen çevresel, sosyal ve yönetişimle ilgili riskleri yönetmek çok daha önemli hale gelmiştir (Linnenluecke, 2022: 1).

5. RİSK YÖNETİŞİMİ

Risk yönetişimi, kuruluşların kârlılıklarını en üst düzeye çıkarmak amacıyla tüm organizasyonun toplam sorumluluk yapısını yönetmede riskle etkin mücadele etme esasına dayalı bir yaklaşım olarak tanımlanmaktadır (Erin vd., 2020: 759). Konuyla ilgili henüz yaygınlaşamayan literatüre bakıldığında, çağdaş toplumlarda bireyin kendi sağlığına yönelik riskler söz konusu olduğunda tek sorumlu taraf olarak konumlandırıldığı vurgulansa da risk yönetişiminin bireysel olarak risk yönetimi ile başlamadığı ve bununla da bitmediği ifade edilmektedir. Risk yönetimini de kapsayan ve riske stratejik bir bakış açısıyla yaklaşan risk yönetişiminde riskin, farklı sosyal ortamlara yayılabilmesinde olduğu gibi, davranışsal hafifletme önlemleri yoluyla çoklu sosyal organizasyonlar ve çeşitli sosyal aktörler üzerinden yönetilmesi mümkündür. Bu süreçte öncelikle bireyler, gruplar, resmi organizasyonlar ve topluluklar çeşitli sosyal bağlamlarda etkileşimde bulunmaktadırlar (Schulz, 2022: 4).

Risk yönetişimi; bir riskin değerlendirildiği yasal, kurumsal, sosyal ve ekonomik bağlamların dikkate alınmasını ve onları temsil eden aktörlerin ve paydaşların katılımını gerektiren bir faaliyetler bütünüdür. Karmaşık aktörlerden,

kurallardan, sözleşmelerden, süreçlerden ve ağlardan oluşur. İlgili risk bilgilerinin nasıl toplandığı, analiz edildiği, iletildiği ve yönetim kararlarının nasıl alındığı ile ilgili mekanizmalar geliştirir (Hohma vd., 2023: 1).

Risk yönetişimi kamu ve özel sektördeki birçok aktörün, bireyin ve kuruluşun belirsizlik ve karmaşıklık ortamında karşı karşıya kaldığı/kalacağı risklerle mücadele ettiği/edeceği tüm yol ve yöntemleri içeren kapsayıcı bir modern yönetim tekniğidir (Ahlqvist vd., 2020: 388). Özü; risk süreci, uygulaması, raporlaması ve açıklanması süreçlerinde yönetim kurulu üyelerinin ve üst düzey yöneticilerin risk yönetimine doğrudan dahil olması esasına dayanır. Uygulamada risk yönetişiminin kuruluş paydaşlarına kuruluşun dolandırıcılığa maruz kalma oranını azaltma, yönetişim yapısını güçlendirme ve finansal performansı iyileştirmek için daha iyi bir platform sağlama gibi birçok fayda sağladığı görülmüştür (Erin vd., 2020: 759).

Uluslararası Risk Yönetişim Konseyi (IRGC) yöntemin kapsamını ve ilkeler bazında çerçevesini belirlemektedir (Ahlqvist vd., 2020:388). Risk yönetişiminde; karar verecek tek bir otoritenin olmadığı, riskin doğasının farklı paydaşlar arasında iş birliği ve koordinasyon gerektirdiği durumlar yaygın olduğu için hedefler arasındaki potansiyel çatışmaları ve karşılıklı tavizleri öngörebilmek için çok kriterli ve çok özellikli karar analitik modellerinin kullanılması gereklidir (Li & Li, 2021: 9).

Risk yönetişiminde yukarıda ana hatları belirtilen anlayışın yerleşmesinde risk kültürü oldukça etkili olmuştur. Çalışmanın bu kısmında risk kültürü ile ilgili kısa bilgiler verilecek ve risk yönetişim çerçevesi üzerinden risk yönetişimi anlayış ve uygulamaları ayrıntılı incelemeye tabi tutulacaktır.

5.1. Risk Yönetişimi İçin Risk Kültürü

Günümüzde risk yönetişimi oldukça yeni bir olgudur ve doğası gereği disiplinler arası bir içeriğe sahiptir. Özünde yönetişim değerlerinin risk yönetimi bağlamına aktarılmasını ifade eder ve öncelikle kamu sektörünün karşı karşıya olduğu ve he geçen gün artan risklere odaklanır. Risk yönetişimi ayrıca, tümdengelim ve olasılık hipotezine dayalı geleneksel risk yönetimi metodolojisinin, özellikle mevcut ağ yönetişimi bağlamında karmaşık kamusal olguları artık yeterince

açıklayamadığını iddia eder (Nel, 2013: 5) ve bu tez üzerinden çok aktörlü ve katılım odaklı uygulamalarını öne sürer.

Kuruluşlarda risk yönetişimi anlayışına geçebilmek için tutarlı bir risk bilincinin ve risk yönetişim kültürünün benimsenmesi ve bu durumun yönetim kurulu ile üst yönetim tarafından aktif olarak teşvik edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda sağlıklı bir risk kültürü, ihtiyatlı risk alma için uygun normları ve teşvikleri sağlamalı ve güçlendirmelidir. Ayrıca risk kültürünün oluşturulabilmesi için mevcut örgüt kültürünün; organizasyonun çeşitli seviyelerindeki riskleri ve bunlarla ilgili önemli gelişmeleri de üst yönetime ve yönetim kuruluna ayrıca da örgüt geneline zamanında iletilmesini teşvik etmesi gerekmektedir (Bank Negara, 2013: 7).

Kuruluşlarda risk kültürü, bireyleri ve örgütleri farklı kaynaklardan gelebilecek tehlikelere karşı bilinçlendirmeli ve bu alanlardaki denetimi artırmak için önlemler almayı teşvik etmelidir. Bu bağlamda, yönetim karar alma mekanizmaları, organizasyon yapısı, operasyonel yetenekler ve yönetim kapasitesi; politika geliştirme ve stratejik karar alma konularında kuruluş içindeki tüm paydaşları teşvik etmek için sistemli bir şekilde kullanılmalıdır (Aydıner, 2014: 97-99).

Risk yönetişimine yönelik risk kültürü oluştururken, üst düzey yöneticilerin bireysel inisiyatif alabilmeleri için de gerekli ve yeterli ortamlar oluşturulmalıdır. Risk yönetişim uygulamalarında üst düzey yönetim içerisinde bağımsız ve yetkilendirilmiş bir baş risk görevlisinin (CRO) zorunlu olarak bulunması, risk yönetişimi uygulamalarının başarısını doğrudan etkilemektedir. CRO, kuruluşun maruz kaldığı riskleri etkileyebilecek karar alma süreçlerine anlamlı bir şekilde katılabilecek bir yapıya ve yetkiye sahip olmalıdır.

Ayrıca oluşturulan komite de kuruluşun maruz kaldığı riskteki değişikliklerle ilgili herhangi bir ilgili verinin zamanında iletilmesine izin verecek yetkiye sahip olmalı ve CRO'ya üst yönetimin kararlarının doğrulanmasına müdahale etme hakkı sunmalıdır (Jallali & Zoghlami, 2022: 3).

Risk yönetişimine ortam hazırlayacak risk kültüründe mevcut ya da olası risk ve tehlikelerin krize dönüşmesi insan eylemlerinin ürünü olarak kabul edildiği için yine insan eylemleri sayesinde bunların risklerinin azaltılabileceği düşünülür. Bu

süreçte yaşanan olumsuzluklar; insanların ve sosyo-ekolojik sistemlerin güvenlik açığına maruz kalmalarından ve kırılganlıklarından kaynaklanmaktadır.

Bu nedenle risk yönetişimi paradigmasında toplulukların kırılganlıklarının azaltılması ve dirençliliklerinin arttırılması temel hedefler olarak belirlenmiştir (Çakı, 2022: 5-6). İlgili uygulamaların başarı derecesi de bu hedeflere hangi düzeyde ulaşılıp ulaşılmadığı sonucunda belirlenir.

5.2. Risk Yönetişiminde Yaygın Risk Türleri

Risk yönetişimi uygulamalarında en çok karşılaşılan risk türü sistemik risktir. Bu kapsamda makro ihtiyati düzenleme olarak hangi kurumların sistematik olarak önemli olduğu belirlenir. Literatürde ilk olarak Bank of Canada tarafından 2007 yılında Uluslararası Parasal Fon adlı finans sektörü değerlendirme programı kapsamında kullanılan makro ihtiyati stres testi ile ölçülmektedir. Ölçmenin bir diğer yolu da piyasa verilerinin kullanımıyla oluşturulan piyasa parametrelerini gözlemleyip riske maruz kalma oranlarının hesaplaması şeklindedir (Pavković vd., 2014: 115). Ancak risk yönetişimini ölçen ampirik testler literatürde oldukça sınırlıdır. Alanda yaygın olarak çeşitli risk yönetişim özellikleriyle hesaplanan risk yönetişim endeksi sık kullanılmaktadır (Xing vd., 2021: 4).

Risk yönetişiminde tüm aktörlerin hareket alanlarını öncelikle risklerin kısa ve uzun vadeli olması etkiler. Kısa vadeli riskler; olası bir zarar olarak değerlendirilen, yakın dönemde meydana gelme olasılığının önemli olduğu ve zararın büyüklüğü ve olasılığı bakımından nispeten sabit olan risklerdir. Uzun vadeli riskler ise mevcut durum koşulları göz önüne alındığında, gelecek nesiller için daha olası ve/veya daha zararlı hale geleceği tahmin edilen risklerdir. Ancak uzun vadeli riskler, kısa vadeli risklerden daha yüksek bir psikolojik mesafeye sahiptir. Çünkü daha yüksek zamansal mesafeleri vardır ve bu da onları hayal etmeyi zorlaştırır (Shwom & Kopp, 2019: 1376-1378).

Uygulamada risk tanımlama süreci; risklerin basit, belirsiz, karmaşık ve belirsiz olarak nasıl kategorize edilebileceğini belirler. Bu risk kategorileri, belirli risk yönetişimi stratejilerine atanır. Örneğin doğrusal basit risk sıradan önlemler gerektirirken, karmaşık ve belirsiz risk, daha ayrıntılı stratejiler gerektirir. Muğlak risk

ise demokratik meşrulaştırmayı ve toplumsal değerlere atıfta bulunmayı dahi gerektirebilmektedir (Morsut & Engen, 2022: 2934). Denetim riski ile ilgili değerlendirmelerinde doğal riskler, kontrol ve tespit riskleri eş anlı düşünülmektedir.

Bunun yanında yapısal risk, bir hesap bakiyesinin veya bir işlem sınıfının, ilgili iç kontrollere bakılmaksızın, bireysel olarak diğer bakiyeler veya sınıflardaki yanlışlıklara duyarlılığı olarak tanımlanmaktadır. Kontrol riski, muhasebe ve iç kontrol sistemi tarafından zamanında önlenemeyecek veya tespit edilemeyecek ve düzeltilemeyecek bir yanlışlığın meydana gelme riski olarak belirlenmişken, tespit riski, denetçilerin maddi doğrulama prosedürlerinin önemli olabilecek bir yanlışlığı tespit edememe riski olarak tanımlanmaktadır. Doğal ve kontrol riski, kuruluşun kendi içinde bulunur. Tespit riski denetçilere aittir. Denetçi tarafından gerçekleştirilen maddi doğrulama testinin kapsamı, kuruluştaki doğal risk ve kontrol riskinin değerlendirilmesinin bir fonksiyonudur (Fakhfakh & Jarboui, 2022:2-3).

Bu risk türlerine son yıllarda dünyada genel gidişata yönelik belirsizliğin artmasıyla yaygınlaşan jeopolitik riskler ve dijital finansın (Cao, 2022: 718) gelişmesiyle güçlenen finansal krizleri de eklemek gerekir. Bu alanda risk yönetişimi uygulamaları; kırılgan bilançolar, karmaşıklık ve saydam olmayan finans yapıları ve finansal aracılıktaki merkezi roller nedeniyle (Mashamba & Gani, 2022: 16) diğer alanlara göre çok daha zor gerçekleşir.

5.3. Risk Yönetişimi Çerçevesi

Öncelikle kuruluşlarda oluşturulacak risk yönetişimi; tüm sosyal alanlarda riskin yönetişimi kapsamında olumsuz etkilerin azaltılması ve hafifletilmesi doğrultusunda yalnızca gerçek kişileri değil, aynı zamanda çalışanlar ve yöneticiler gibi aktif katman kimliklerine sahip kişilerle karar vericileri ya da onları etkileyen daha yüksek katmanlı arka plan kimlikleri de kapsamalıdır (Schulz, 2022: 4-5). Ön araştırmalar ve risk değerlendirmeleri tüm bu paydaşlarla diyalog halinde risklerin doğası hakkında bilgi ve bilgiyi sağlayabilen bilim insanları ve uzmanların katkılarıyla gerçekleştirilmelidir (Shwom & Kopp, 2019: 1378). Çerçeve mutlaka mevcut ve muhtemel riskleri tanımlamaya olanak sağlamalıdır. Kullanılan unsurlar; risklerin zamanında ve güvenilir bir şekilde raporlanmasına ve bilgi entegrasyonunu

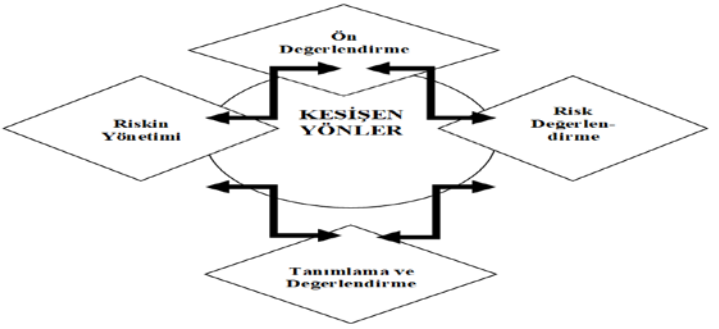
kolaylaştıran güçlü yönetim bilgi sistemleriyle desteklenmesine ortam hazırlamalıdır. Böylelikle grup ve örgüt çapında ilgili ve önemli tüm risklerin ölçülmesi ve sürekli izlenmesi mümkün olur. Kuruluşun risk yönetimi çerçevesinin karmaşıklığı, örgütün risk profilindeki işin büyüklüğü ve karmaşıklığı gibi risk ortamındaki her türlü değişikliğe ayak uydurmalıdır (Bank Negara, 2013: 10). Finansal performansı etkileyen tüm toplam risklerin yönetim tarafından tanımlanmasını ve değerlendirilmesini ve dolayısıyla risk yönetimi sürecinde bütüncül bir stratejinin uygulanmasına ortam hazırlamalıdır.

Risk yönetişim çerçevesinin temelini 2005 yılında Uluslararası Risk Yönetim Konseyi (IRGC) tarafından özellikle finansal kurumlar için finansal raporlama sürecini güçlendirmeye yönelik geliştirilen modül belirlemiştir (Erin vd., 2020: 759). Ayrıca yönetim kurulu ve diğer seviyeler için risk yönetişim çerçevesine, Basel Bankacılık Denetim Komitesi tarafından belirlen 17 kriterden oluşan risk yönetimi endeksi (Melsyawati vd., 2022: 191) önemli katkı sunmaktadır. Ayrıca süreçte yöneticilere çalışanların sağlık durumlarına kadar sorumluluk yükleyen ve risk azaltma protokollerini uygulama görevi veren risk yönetişim şemaları (Schulz, 2022: 11) da oldukça önemlidir.

Kuruluşların etkili ve güçlü bir risk yönetişim çerçevesine sahip olabilmesi için mutlaka Yönetim Kurulu Risk Komitesi oluşturulmalıdır. Komite aktivizmi için gerekli ortam hazırlanmalı, stratejik işlere Komite hızlı bir şekilde doğrudan müdahale edebilmelidir. Süreçte baş risk sorumlusunun atanmış olması gerekir (Erin vd., 2020: 760).

IRGC tarafından hazırlanan risk yönetişim çerçevesi; riskleri anlamak, analiz etmek ve yönetmek için kapsamlı bir yaklaşım sunar. Bir kuruluş içinde yönetimsel karar almaya odaklanan ISO 31000: 2018 gibi kurumsal risk yönetimi standartlarının aksine, bu standart riskin toplumsal yönetişimine, yani çeşitli aktörler dahil olduğunda karar vermenin nasıl gerçekleştirileceğine odaklanır. Çeşitli roller, bakış açıları, hedefler ve faaliyetler arasında etkileşim, koordinasyon ve muhtemelen uzlaşma gerektiğine vurgu yapar. Farklı risk problemlerinin niteliksel olarak farklı doğasına ve bunun ilgili etkileşim, koordinasyon ve uzlaştırma mekanizmalarının nasıl

uygulandığına ilişkin çıkarımlarına özel önem verir. Şekil 1'de gösterildiği gibi, birbiriyle bağlantılı birkaç aşamadan oluşur ve burada kesişen yönleri ve uygulama boyunca bu aşamaları etkileyen süreçleri içerir.



Şekil 1. Risk Yönetişim Çerçevesi (Maheshwari vd., 2022: 180).

"Şekil 1." görülen ön değerlendirme aşamasında; önce farklı toplumsal aktörlerin riskle ilişkilendirebilecekleri sorunlarla ilgili çerçevelendirme, risk konusuna ilişkin ortak bir anlayışa ulaşmak için sınırları belirleme ve farklı risk algılarına ilişkin farkındalık oluşturma amaçlanır. Ardından erken uyarı ve izleme mekanizmalarının tanımlanmasıyla riskin gerçekleşmesinin makul olup olmadığı kanıtlarıyla belirlenir. Üçüncü olarak önceden tanımlanmış değerlendirme ve yönetim yollarına bir riski atamak için ön tarama yapılır.

Risk değerlendirme aşamasında; bilgi odaklı faaliyetler yoluyla risk hakkında somut bir anlayış geliştirilir. Riskin teknik/bilimsel değerlendirmesi yapılarak riskin nedenleri ve sonuçları hakkında bilgi edinilir. Savunmasızlık, riskin meydana gelme olasılığı, sonuçların ciddiyeti, olası hafifletme önlemleri ve ilgili belirsizlikler hakkında bilgiler derlenir. Yapılacak endişe değerlendirmesi, risk algılarına ilişkin içgörü sağlar ve toplumsal aktörlerin riskin sosyal ve ekonomik etkileri hakkındaki sorulara kolay yanıt vermesini sağlar.

Tanımlama ve değerlendirme aşamasında, risk yönetişiminin bilgi ve değer temelli boyutları arasında bir köprü oluşturularak riskin kabul edilebilirliği hakkında bir yargıya varılır. Önceki aşamada elde edilen kanıtlar derlenir. Riskler, meydana gelme olasılıkları ve sonuçların ciddiyeti sınırlı olduğunda kabul edilebilir olarak öngörülür. Risk kabul edilebilir görülmezse, faaliyet sürdürülmeye değer görülür ve

riskin meydana gelme olasılığına yönelik ek önlemler alınır. Politika oluşturma ve toplumsal risk dengeleme ile ilgili konular (toplumsal ihtiyaçlar, teknoloji seçimi ve ikame potansiyeli ve hakkaniyetle ilgili tazminat mekanizmaları gibi) bu aşamada oldukça önemlidir.

Risk yönetimi aşamasında; riskleri azaltmak, aktarmak, önlemek veya elde tutmak için eylemlerin ve önlemlerin tasarımını ve uygulanması ele alınır. Bu süreçte, seçeneklerin gerçekleştirilmesi, uygulamalarının izlenmesi, elde edilmesi ve risk yönetimi uygulamasından gelen geri bildirimlere göre hareket edilmesi gerekir.

"Şekil 1." odağında gösterilen kesişen yönler, tüm süreçler arasında risk iletişimi ve paydaş katılımına vurgu yapar. Risklerin dikkate alınmasını gerektiren farklı sosyokültürel, kurumsal, politik ve ekonomik bağlamlar göz önüne alındığında, risk yönetimi süreçlerini uygularken kurumsal kapasite, aktör ağları, politik ve düzenleyici kültür ve sosyal iklim gibi konuları dikkate almayı zorunlu kılar (Maheshwari vd., 2022: 18-20). Bu sürece çeşitli toplumsal aktörlerin dahil edilmesi, etkili risk yönetişiminde kilit unsurdur.

SONUÇ

Çalışmada genel olarak ele alındığı gibi 1970'lerde kısmen finansal amaçla uygulanmaya başlanan risk yönetimi 1990'lı yıllarda değişime uğramış ve kurumsal risk yönetimi adı altında oldukça yaygınlaşmıştır. Ancak çok hızlı değişen ekonomik koşullara uyum sağlamakta zorlanan ve sorunlarına çözüm bulamayan kuruluşlarca geleneksel risk yönetimi eleştirilmeye başlanmıştır. Bütüncül bakış eksikliği, çok aktörlülük ve katılım eksikliği üzerinde yoğunlaşan bu eleştiriler (Özmen, 2022: 34), kurumsal risk yönetiminin yaygınlaşmasına rağmen çözülemeyen sorunlar nedeniyle artarak devam etmiştir.

Esasında kurumsal risk yönetimi kuruluşlarda değer oluşturur ve bu değerleri de korur. Bu nedenle organizasyon ve karar verme süreçlerinin ayrılmaz bir parçası kabul edilir. Açıkça belirsizliği giderir. Sistematiktir, yapılandırılmıştır ve böylelikle zamanı tam kullanır (Özer & Erdem, 2002: 62). Bu nedenle güçlü bir kurumsal risk yönetim sisteminin önemi dünya genelinde kabul görmüştür. Sistem

kuruluşları; sosyal, etik, çevre, finans ve faaliyet alanlarında karşılaştıkları riskleri tanımlamaya ve risklerin kabul edilen seviyede yönetimi ile ilgili açıklama yapmaya zorlanmaktadır (Kızılboğa, 2012b: 312).

Ancak kurumsal risk yönetimi stratejilerinin; güvenilir ve uygulanabilir olduklarından emin olmak için gerçek deneyimlerle test edilmeleri gerekmektedir. Ayrıca hiçbir bireysel risk tek başına dikkate alınmamalıdır. Çünkü bir risk faktörü diğer unsurları ele geçirebilir, etkileyebilir ve karşılıklı olarak başka bir risk faktörüne yol açabilir (Nel, 2013: 5). Bu nedenle kurumsal risk yönetiminin risk yönetişimi bakış açısıyla yapılandırılması ve kurumsallaştırılması gündeme gelmiştir.

Çalışmada ayrıntılı bir şekilde belirtildiği gibi yönetişim, kuruluşların etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesini sağlamak için politika, prosedür ve süreçlerin belirlenmesinin, uygulanmasının ve denetlenmesinin çok aktörlü ve katılımlı bir sürecidir. Kuruluşlar risk yönetiminden risk yönetişimi sürecine geçerek, söz konusu bu çok aktörlü ve katılımlı ortamda karşılaşabilecekleri riskleri tanımlama, analiz etme, değerlendirme, kontrol etme ve yönetme adımlarında çok daha başarılı olacaklardır. Belirledikleri hedeflere ulaşmalarına yardımcı olacak riskleri çok daha etkin bir şekilde tanımlayacak, olasılıkları ve muhtemel etkilerini daha başarılı öngörecek ve buna bağlı olarak da daha rasyonel bir şekilde riskleri önleme ve azaltma stratejileri geliştirip uygulayacaklardır.

Günümüzde kuruluşlar; risk yönetişimi uygulamalarını hayata geçirirken, strateji geliştirmeye ve bu yapılanların iş planlarına rehberlik etmelerine imkân sağlamalıdırlar. Yeni ürünlerin geliştirilmesi, yeni pazar veya iş faaliyetlerine yönelik girişimler, ürün fiyatlandırma stratejileri, teknoloji planlaması, gerekli beceriler ve kaynakların seferber edilmesi, risk yönetişiminde örgüt üst yönetimlerinin önceliği olmak zorundadır. Yönetim kurulu ve risk komitesi; üst yönetimden, kuruluşun risk iştahına bağlılık ve örgüte yönelik temel risklerin yanı sıra ortaya çıkan risklerin yönetilme sürecinde oluşturulan risk yönetişimi politikalarının, süreçlerinin ve kontrollerinin uygulanması hakkında düzenli olarak bilgi almalıdır. Bu durum ayrıca risk yönetişimi ve kontrol fonksiyonlarıyla yapılan bağımsız değerlendirmelerle de desteklenmelidir. Ayrıca yönetim kurulu ve risk komitesi üst yönetime yapıcı bir

meydan okuma ve objektif değerlendirme yapma imkânı sağlamalı ve mevcut risklerle ilgili bilgileri ve gelişmeleri eleştirel bir şekilde gözden geçirebilmelidirler (Bank Negara, 2013: 6-8).

Risk yönetişim sürecinin başarılı olması için bu durumun çeşitli değişkenlere bağlı olduğu unutulmamalıdır. Bu süreçte örgütsel performansa ilişkin durumsallık teorisinden yararlanılabilir. Kaynak planlaması, etkili organizasyon yapısı, büyüklüğü ve yönetişim yapısının kuruluşların risk yönetişimi uygulamalarını nasıl etkiledikleri iyi analiz edilmelidir (Erin vd., 2020: 761). Ayrıca bu hususun yanında özellikle kamu kuruluşlarının risk kontrolü, değerlendirmesi, hafifletilmesi ve iletişim için ek teknik uzmanlığa ihtiyaç duyduğu da unutulmalıdır. Bu alanda yapılan araştırmalardan elde edilen niteliksel ve niceliksel bulgular, ayırt edilen risk faktörlerinin; stratejik, sistemik, yapısal ve kültürel riskler üzerinde yayılma etkisine sahip, örtüşen, kesişen ve karşılık gelen nitelikte olduğunu ortaya koymaktadır. Örnek vermek gerekirse politik taahhüt eksikliği; etkisiz karar almaya ve geç ödemelere yol açabilir. Bu nedenle kültürel bir risk olan politik taahhüt, yapısal bir risk olan karar vermeyi etkileyebilir ve geç ödemeler şeklinde sistemik bir riskle sonuçlanabilir (Nel, 2013: 9). Bu nedenle sürece risk yönetişimi bakış açısıyla stratejik ve bütüncül bakmak gerekmektedir.

Kuruluşların risk yönetişimine geçişlerinde; bir baş risk yetkilisi görevlendirmeleri, bu kişinin maaşının tüm yöneticiler arasında sıralamada ilk beşte olması, risk komitesi üyelerinin yönetim kurulu üyelerine ve bağımsız yöneticilere oranı, risk komitesi toplantılarının sıklığı, yönetim kurulunun kapsayıcılığı ve toplantılarının sıklığı, yönetim kurulunda bağımsız üye oranı ve yönetim kurulunun bir risk yönetimi çerçevesi oluşturup oluşturmadığı (Xing vd., 2021: 8) gibi hususlar risk yönetişim ölçütleri olarak dikkate alınabilir.

Ayrıca bunlarda standartlara ulaşıldığında şu sorulara da olumlu cevap verilmesi durumunda kuruluşta risk yönetişimi uygulamalarının aktif ve güncel olduğu kabul edilir (Nel, 2013: 19):

-Risk yönetişim süreçleri kuruluşta hesap verebilirliği ve sahiplenmeyi artırıyor mu?

-Risk yönetişim süreçleri belirgin mi? Saydam mı? Tüm süreçleri kapsıyor mu?

-Risk yönetişim süreçleri kuruluşun stratejik hedefleri ile bağlantılı mı?

-Risk yönetişim süreçlerinde farklı paydaşlarla iş birliği içinde hareket ediliyor mu?

-Risklerin kavramsallaştırılması ve çıktı odaklı olması sağlanmış mı?

-Risk iletişimine daha fazla odaklanılması sağlanmış mı?

-Risk yönetişimi için gerekli personel ve donanım kapasitesi sağlanmış mı?

-Risklerin dinamik olarak izlenmesi ve değerlendirilmesi yapılıyor mu?

KAYNAKÇA

Ahlqvist, V. & Norman, A. & Jahreet, M. (2020). Supply chain risk governance: Towards a conceptual multi-level framework, *Operations and Supply Chain Management,* 13(4) 382 – 395.

Aydıner, T. (2014). Doğal afet yönetişimi: Türkiye'de doğal afet yönetişimi uygulamalarının tarihsel bağlamda değerlendirilmesi, Y. Lisans Tezi, Denizli: Pamukkale Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Bank Negara Malaysia (2013). *Risk governance*, BNM/RH/GL 013-5 Malaysia: Prudential Financial Policy Department Risk Governance.

Beck, U. (1992). *Risk society: towards a new modernity* (Ed. M. Ritter), London: Sage.

Benk, S. & Kartalcı, K. (2015). Gelir idarelerinde risk yönetimi: OECD risk yönetim modeline yönelik bir değerlendirilme, *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Der.*, 11(1), 43-59.

Bromfield, N. (2023). Crisis governance and COVID-19. In Nick Barry, Peter Chen, Yvonne Haigh, Sara C. Motta and Diana Perche, eds. *Australian politics and policy*, Sydney: Sydney University Press. DOI: 10.30722/sup.9781743328859, 591-609.

Cao, Y. (2022). The belt and road digital financial cooperation and risk governance policy research, *BCP Business & Management,* EMEHSS 2022, 25, 712-721.

COSO (2018). Kurumsal risk yönetimi, kurumsal risk yönetiminin çevresel, sosyal ve yönetişimle ilişkili risklere uygulanması. https://www.skdturkiye.org/files/yayin/coso-wbcsd-esg_erm-kilavuzu_final_3.pdf (13.02.2023).

Çakı, F. (2020). Afet yönetişiminde sivil toplum ve güven algıları, *Sosyal ve Kültürel Araştırmalar Dergisi*, 6(12), 1-45.

Çuhacı, A. (2007). Ulrich Beck'in risk toplumu kuramı, *Sosyoloji Dergisi,* 3(14), 129-157.

Dutzi, A. & Hasenau, A.F.J. (2022). Risk governance der supply chain, Risk Governance in Organizations: Future Perspectives, A. Wiedemann & V. Stein & M. Fonseca (Hrsg. /Eds.), Germany: Universitätsverlag Siegen, 265-271.

Eggers, G. (2023). İş sürekliliği yönetimi-direnç sağlayan bir yönetim sistemi, https://www.dqsglobal.com/tr-tr/blog/Is-suerekliligi-yoenetimi-direnc-saglayan-bir-yoenetim-sistemi#business-continuity-chapter08 (13.02.2023).

Erin, O. & Omololu B. & Arumona, J. (2020). Risk governance and financial performance: An empirical analysis, *Business: Theory and Practice*, 21(2): 758–768.

Fakhfakh, I. & Anis, J. (2022). Research on the relationship between audit risk assessment and risk governance: Evidence from Tunisia, *Journal of African Business*, 1-16 DOI: 10.1080/15228916.2022.2031726.

Festo (2023). İş sürekliliği yönetimi (BCM), https://www.festo.com/tr/tr/e/festo-hakkinda/surdurulebilirlik-ve-sorumluluk/is-surekliligi-yonetimi-id1519452/ (13.02.2023).

González, D. P. (2022). Disaster risk governance as assemblage: The Chilean framework of the 1985 San Antonio Earthquake, International *Journal of Disaster Risk Science,* November, 1-16. DOI: 10.1007/s13753-022-00453-y.

Hohma E. & Boch, A. & Trauth, R.& Lütge, C. (2023). Investigating accountability for artificial intelligence through risk governance: *A Workshop-Based Exploratory Study*. Front. Psychol. 14:1073686. DOI: 10.3389/fpsyg.2023.1073686.

Jallali, S. & Faten, Z. (2022). Does risk governance mediate the impact of governance and risk management on banks' performance? Evidence from a selected sample of Islamic banks. *Journal of Financial Regulation and Compliance*. Emerald Publishing Limited 1358-1988 DOI: 10.1108/JFRC-04-2021-0037, 2-27.

Kapucu, N. (2015). Leadership and collaborative governance in managing emergencies and crises. In: Fra. Paleo, U. (eds) *Risk Governance.* Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-017-9328-513.

Kıral, H. (2018). Kurumsal risk yönetiminin riskleri, *Denetişim*, 8(18), 5-14.

Kızılboğa, R. (2012a). Risk yönetimi ve ülke uygulamalarında risk yönetim modelleri, *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi,* 4(7), 82-99.

Kızılboğa, R. (2012b). Geleneksel risk yönetiminden kurumsal risk yönetim sistemine geçiş, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* 16(3), 297-316.

Koçak, D. & Özer, M. A. (2021). Comparing the quality of governance across the European Union member countries: A grey relational analysis approach, Policy Studies, (1-22), DOI: 10.1080/01442872.2021.1994135.

Li, H. & Li, J. (2021). Risk governance and sustainability: A scientometric analysis and literature review. *Sustainability*, 13, 1-18, 12015. https://doi.org/10.3390/su132112015.

Linnenluecke, M. (2022). Environmental, social and governance (ESG) Performance in the context of multinational business research. Multinational Business Review, 1-19, https://doi.org/10.1108/MBR-11-2021-0148.

Maheshwari, S. & Vasudha, G. & Deepak, R. N. (2022). Development of risk index and risk governance index: Application in Indian public sector undertakings*. Journal of Risk and Financial Management*, 15(225), 1-19 https://doi.org/10.3390/ jrfm15050225.

Marar, N. D. (2022). Risk odaklı bütünleşik kurumsal yönetim modeli: Kurumsal karne ve kurumsal risk yönetimi- bir üniversitede uygulama, Doktora Tezi, Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Martin, B. (2013). Effective crisis governance, 25th Chapter, is sustainability still possible? *State of the World 2013*, The World Watch Institute, www.sustainabilitypossible.org (20.02.2023).

Mashamba, T., & Gani, S. (2022). Risk governance and risk-taking behavior of banks in emerging markets. *Journal of Governance & Regulation,* 11(2), 15–31. https://doi.org/10. 22495/jgrv11i2art2.

Melsyawati, R. & Juniati, G. & Idrianita, A. (2022). The Influence of risk governance on company performance, *Jurnal Riset Akuntansi Kontemporer*, 14(2), 189-198.

Morsut, C. & Ole, A. E. (2022). Climate risk discourses and risk governance in Norway, Proceedings of the 32nd European Safety and Reliability Conference (ESREL 2022) Edited by M. C. Leva & E. Patelli & L. Podofillini & S. Wilson, Organizers by Research Publishing, Singapore. DOİ: 10.3850/978-981-18-5183-4_S25-03-218-cd

Nel, D. (2013). Risk governance in public private partnerships. *Administratio Publica,* 21(4). 1-27.

Oracle (2023). Kurumsal risk yönetimi (ERM) nedir? https://www.oracle.com/tr/erp/risk-management/what-is-enterprise-risk-management/ (13.02.2023).

Özbey, B. İ. (2022). Dijitalleşme, sosyal medya ve risk toplumu, *İmgelem*, 6(10), 141-158.

Özer, M. A. & Erdem, E. (2021). Kurumsal risk yönetimi: Sorumlular ve başarı kriterleri üzerinden bir değerlendirme, *Denetişim*, 13(25), 58-76.

Özer, M. A. & Koçak, D. & Türe, H. (2020). Yönetişim Göstergeleri Doğrultusunda Ülkelerin Performanslarının Değerlendirilmesi, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(1), 25-53.

Özer, M. A. (2006). Yönetişim üzerine notlar, *Sayıştay Dergisi*, 63, 59-89.

Özer, M. A. (2020). Kuruluşlarda süreç, performans ve risk analizi / yönetimi, 3. baskı. Ankara: Gazi Kitabevi.

Özmen, H. (2022). Kamu kurum ve kuruluşlarında risk yönetimi: Covid-19 pandemisi açısından bir değerlendirme, Y. Lisans Tezi, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü.

Pavković, A. & Danijel, M. & Tanja, D. (2014). Systemic risk governance in Croatian financial system. *Banks and Bank Systems*, 9(1), 110-119.

Schulz, J. (2022). Risk governance in the early pandemic: Governance roles and coleman's taxonomy of social actors, *American Behavioral Scientist,* https://journals.sagepub.com/ home/abs 1–19, DOI: 10.1177/000276422 21132175.

Shwom, R. & Robert, E. K. (2019). Long-term risk governance: When do societies act before crisis? *Journal of Risk Research*, 22:11, 1374-1390, DOI: 10.1080/13669877.2018.1476900.

Usman, Ö. & Kaygusuz, S. (2019). Kurumsal risk yönetiminde uygulanması gereken adımlar, *Muhasebe ve Denetime Bakış*, 56, 109-128.

Xing, Z. & Fengchao, L. & Yingying, X. & Jaime, O. (2021). Economic uncertainty and bank risk: the moderating role of risk governance, *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 1-19, DOI:10.1080/1331677X.2021. 1985568.

Derleme Makale / *Review Article*

KURUMSAL KAPASİTENİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE GELİŞTİRİLMESİNE YÖNELİK KAVRAMSAL BİR YAKLAŞIM[1]

Mehmet POLAT[2]
Ali ŞAHİN[3]

ÖZ

Günümüzde baş döndürücü bir hızla değişen ve dönüşen teknoloji sosyal yapıları da değiştirmekte ve değişen sosyal yapıya koşut olarak vatandaşların kamu yönetiminden beklentileri farklılaşarak artmaktadır. Bununla birlikte bugün kamu yönetimleri küresel sorunlarla da başa çıkmak zorundadır. Ayrıca kamu yönetimleri artık görevlerini neoliberal bütçe kısıtlayıcı önlemler nedeniyle daha az kaynak kullanarak etkin bir şekilde yerine getirmek zorundadırlar. Kurumların verilen görevleri etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi ise ilgili kurumun birtakım yetenekler bütününe sahip olmasını gerektirmektir. Kurumsal kapasite olarak adlandırılan bu yetenekler bütününe kurumun sahip olma düzeyi kurumun görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmesini de önemli ölçüde etkilemektedir. Bu nedenle kurumlara görev ve kaynak tahsis edilirken verilen görevleri yerine getirecek kurumsal kapasiteye sahip olup olmadığı değerlendirilmelidir. Değerlendirme sonucuna gerekiyorsa yeni kapasiteler oluşturulma veya var olan kapasiteleri geliştirme yoluna gidilmelidir. Ancak kurumsal kapasite kavramı net olarak tanımlanmadan ve diğer kapasite türlerini karşılayan kavramlarla birbiri yerine kullanıldığı için alan yazında bir anlam ve değerlendirme karmaşası gözlenmektedir. Bu şekilde kavramların tam olarak anlaşılmadığı durumlarda yapılan değerlendirmelerin ise hatalı olması kaçınılmazdır. Bu nedenle bu çalışmanın amacı kurumsal kapasite kavramı ve ilişkili kavramların doğru anlaşılmasını ve değerlendirilmesini sağlamaktır. Bu amaca uygun olarak çalışmada kapasite kavramı, türleri, boyutları, kurumsal kapasite kavramı, kurumsal kapasite değerlendirme yöntemleri ve kurumsal kapasite geliştirme yaklaşımları sistemli bir şekilde açıklanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kapasite, Kurumsal Kapasite, Değerlendirme, Geliştirme.

[1] Bu çalışma "Yükseköğretim Kurumlarında Kurumsal Kapasite ve Hizmet Kalitesi: Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Örneği" başlıklı doktora tezi ve aynı başlığı taşıyan kitaptan yararlanılarak üretilmiştir.

[2] Öğr.Gör.Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu, mehmetpolat@kmu.edu.tr, 0000-0002-7153-9738

[3] Prof.Dr., Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, alisahin@selcuk.edu.tr, 0000-0002- 1487-8717

Makale geliş tarihi: 13.12.2023 / **Makale kabul tarihi:** 16.01.2024

A CONCEPTUAL APPROACH TO ASSESSING AND DEVELOPING INSTITUTIONAL CAPACITY

ABSTRACT

Today, technology, which is changing and transforming at a dizzying pace, is also changing social structures, and in parallel with the changing social structure, citizens' expectations from public administration are differentiating and increasing. In addition, public administrations today have to cope with global problems. In addition, public administrations now have to fulfil their duties effectively by using fewer resources due to neoliberal budget restrictive measures. The ability of institutions to fulfil their duties effectively and efficiently requires the relevant institution to possess a set of capabilities. The level of the institution's possession of this set of capabilities, which is called institutional capacity, significantly affects the effective and efficient fulfilment of the duties of the institution. For this reason, while allocating tasks and resources to institutions, it should be assessed whether they have the institutional capacity to fulfil the assigned tasks. As a result of the assessment, new capacities should be created or existing capacities should be improved if necessary. However, since the concept of institutional capacity is not clearly defined and is used interchangeably with concepts that meet other types of capacity, a confusion of meaning and evaluation is observed in the literature. In this way, it is inevitable that the evaluations made in cases where the concepts are not fully understood will be inaccurate. Therefore, the purpose of this study is to ensure that the concept of organisational capacity and related concepts are understood and evaluated correctly. In accordance with this purpose, the concept of capacity, its types, dimensions, the concept of institutional capacity, institutional capacity assessment methods and institutional capacity development approaches are explained in a systematic manner.

Keywords: *Capacity, Institutional Capacity, Assessment, Development*.

GİRİŞ

Son yıllarda yaygın bir şekilde uygulanan neoliberal politikalar bağlamında kamuda bütçe kısıtlayıcı uygulamalar da giderek yaygınlaşarak kamu bütçeleri azaltılmaktadır. Dolayısıyla artık kamu kurumlarının daha az kaynak kullanarak görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmesi beklenmektedir. Ancak kamu kurumlarının kendilerine sağlanan kamusal kaynakları genellikle verimli ve etkin bir şekilde kullanamadığı da sıklıkla dile getirilmektedir. Bunun sebebi olarak da kamu kurumlarının zayıf kurumsal kapasitesi gösterilmektedir.

Kurumsal kapasite ise kurumların kendilerine verilen görevleri beklendiği şekilde yerine getirebilmesi için sahip olması gereken yetenekler bütünüdür. Kurumsal kapasitesi zayıf olan kurumların kamu kaynaklarını verimli ve etkin kullanamadığı için kamu kaynaklarını israf ettiği düşünülmektedir. Başta Avrupa Birliği olmak üzere birçok uluslararası kuruluş kaynak sağlamadan önce kaynağın uygun şekilde kullanılmasını temin etmek için öncelikle kaynak sağlayacağı devlet, kurum, kuruluşun kurumsal kapasitesini değerlendirmektedir. Nitekim tecrübeler kurumsal kapasite değerlendirmesi yapmadan sağlanan kaynakların genellikle verimsiz kullanıldığını göstermektedir. Kurumsal kapasite değerlendirmelerinde ise öncelikle değerlendirme ölçütlerini doğru belirlemek önem arz etmektedir. Nitekim ölçütler doğru belirlenmediği takdirde yanlış bir değerlendirme yapmak kaçınılmazdır. Bu ise başta kurumsal kapasite kavramı olmak üzere kavramların tam ve doğru bir şekilde anlaşılmasına bağlıdır. Ancak alan yazın incelendiğinde kurumsal kapasite kavramı ve kavramla ilişkili diğer kavramların yanlış anlaşıldığı veya çoğu zaman bir kavramın yanlış bir şekilde diğer kavram yerine kullanıldığı görülmektedir. Bu nedenle bu çalışmada kurumsal kapasite kavramı ve ilişkili diğer kavramların doğru bir şekilde anlaşılması için kavramlar bütüncül ve sistemli bir yaklaşımla açıklanmaktadır.

Bu çerçevede öncelikle kapasite kavramı ve kapasiteyle ilişkili kavramlar ele alınmaktadır. Bununla birlikte kavram karmaşasına sebep olan konulardan biri de kapasite türlerinin iyi tanımlanmadan birbirleri yerine kullanılmasıdır. Bu nedenle çalışmada kapasite türlerinin de kısaca açıklanması tercih edilmektedir. Ayrıca

kapasite çalışmalarında araştırma ve geliştirmeye başlama veya odak noktası sağlaması bakımından önemli görülen kapasite boyutları (düzeyleri) farklı yazarların bakış açılarını yansıtacak şekilde ele alınmaktadır. Bu şekilde kavramlar netleştirildikten sonra kurumsal kapasite değerlendirme çalışmalarında kullanılmak üzere Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Avrupa Birliği (AB), New Jersey Girişimi (NJI), Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) gibi farklı kurumların farklı olarak belirlediği kurumsal kapasite yaklaşımlarına yer verilmektedir. Son olarak kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarının uygun şekilde yürütülebilmesi için yine farklı perspektiflerden kurumsal kapasite geliştirme konusu ele alınmaktadır.

1. KAPASİTE KAVRAMI

Oxford sözlüğü kapasiteyi bir şeyi anlama veya yapma yeteneği olarak ele alırken (OXFORD, 2022) Ingraham ve Donahue (2000: 294) kapasitenin doğasını fizikten bir benzetme ile açıklamaktadır. Onlar kapasiteyi potansiyel enerjiye veya bir varlığın aktif olarak çalışırken uyguladığı kinetik enerjisinden farklı olarak bileşenlerinin düzenlenmesinden kaynaklanan yedekte sahip olduğu güce benzetmektedirler (Addison, 2009: 10). Horton vd. (2003: 19) basit bir şekilde bir kuruluşun kapasitesini, gerçekleştirme potansiyeli olarak tanımlamaktadırlar. Başka bir ifadeyle kapasite, kuruluşun amaçlarını gerçekleştirmek ve paydaşlarının beklentilerini karşılamak için becerilerini ve kaynaklarını başarılı bir şekilde uygulama yeteneği olarak da ifade edilmektedir. Diğer taraftan Baser ve Morgan (2008: 3), kapasite kavramını "bir insan sisteminin değer yaratmasını sağlayan bireysel yetkinlikler, kolektif yetenekler, varlıklar ve ilişkilerin ortaya çıkan birleşimi" olarak ele alırken; Addison (2009: 10) kapasiteyi daha spesifik bir alana indirgeyerek, genel olarak kamu bürokrasisinin sahip olduğu veya sahip olması gereken yetenekler şeklinde tanımlamaktadır.

Kapasite tanımları genel olarak incelendiğinde sanılanın aksine tanımların benzersiz olmadığını bu tanımların raporlanmış kapasite, etkin kapasite, süreç olarak kapasite, ürün olarak kapasite olmak üzere dört kategoride birleştirilebileceği fark edilmektedir (Fuentes ve Borreguero, 2018: 189). Gerçekten bu tanımlar yukarıda da ifade edildiği üzere birçok ortak noktaya sahiptir. Örneğin hemen hemen her tanımda yetenek kavramına yer verilmektedir. Bu nedenle kapasite kavramının yerine sıklıkla

yetenek kavramı kullanılmaktadır. Alan yazında yaşanan karmaşıklığın bir kısmının kavramların netleştirilmeden belirsiz bir şekilde kullanılmasından kaynaklandığı rahatlıkla söylenebilir. Bu bağlamda öncelikle kavramları netleştirmek adına yetenek ve yetenek gibi çoğu zaman kapasite ile karıştırılan performans kavramları açıklanmaktadır.

Nitekim kapasiteyi tanımlarken yetenek kavramından yola çıkan birçok yazar bulunmaktadır. Bu yazarlardan biri olan Morgan (2006: 7) kapasitenin, kolektif yetenekle ile ilgili olduğunu ve bir sistemin çalışmasını, değer üretmesini, ilişki kurmasını ve kendini yenilemesini sağlayan yeteneklerin kombinasyonu olduğunu belirtmektedir. Morgan, kapasiteyi bireylerin, grupların, organizasyonların belli bir amaç için belirli bir zamanda belli bir ölçekte bir şeyler yapmasına izin veren yetenekler olarak tanımlamaktadır. Görüldüğü gibi yetenek kapasiteyle ilişkili bir kavramdır ancak aynı anlamı ifade etmemektedir. Yetenek kapasitenin gücünü göstermektedir. Bu noktada yeteneğin, kapasitenin bir göstergesi olabileceği ve yeteneğin kullanım derecesi ile kapasitenin gücü arasında bir ilişki kurulabileceği sonucuna varılabilir (Christensen ve Gazley, 2008: 268; Çolak, 2019: 9). Özetle kapasite yetenekten daha fazlasıdır. Kapasite yetenekleri kapsamakla birlikte bulunduğu bağlama göre farklılık göstermektedir.

Performans ile kapasite kavramı arasındaki ilişkiyi de netleştirmek gerekmektedir. Yetenek gibi performans da kapasiteyle karmaşık yollarla birbiriyle ilişkili olmakla birlikte, bu kavramlar da eş anlamlı değildir. Bu kavramların birbirinden ayırt edilememesi yanıltıcı sonuçlara yol açabilmektedir. Bu anlamda ilişkili olması sebebiyle karıştırılarak performans göstergelerinin, kapasite göstergelerinin yerine kullanılması oldukça hatalı bir yaklaşım olacaktır (Mizrahi, 2004: V). Bununla birlikte kurumsal performansın, kapasite için merkezi bir öneme sahip olduğu da aşikârdır. Genel olarak, insanları kurumsal kapasite değerlendirmelerine katılmaya iten şey performansı değiştirme ihtiyacı veya isteği olarak karşımıza çıkmaktadır. Performans, dış dünyaya görünür kılınan kurumsal kapasitenin meyveleri olan buzdağının görünen ucu olarak değerlendirilmektedir. Nitekim kuruluşun temel kapasitesi, performansını desteklemekte veya engellemektedir. Bu nedenle, finanse edilen kurumların

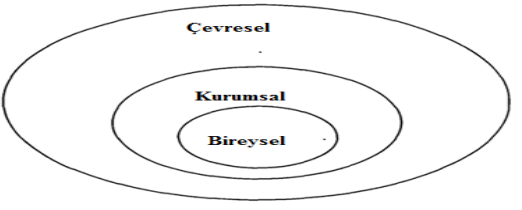
performansının incelenmesi, altta yatan kapasitedeki zayıflıklara (ve güçlü yönlere) bir ipucu sağlayabilmektedir (Lusthaus vd., 1995: 2). Performans, bir organizasyonun hedeflerine ulaşma ve genel misyonunu gerçekleştirme derecesi olarak tanımlanabilir. Horton ve vd. (2003: 20) göre bir organizasyonun performansı kapasitesinden, iç çevresinden ve faaliyet gösterdiği dış çevreden etkilenmektedir. Kapasite potansiyel bir durumdur ve kinetik enerjinin aksine gizlidir. Performans ise yürütme ve uygulama veya kapasitenin uygulanması ve kullanımı ile ilgili olarak kinetik enerjiye benzemektedir. Ayrıca kapasite ve performans müdahalelerin ilerleme ve sonuç verme hızları da farklılık arz etmektedir. Kapasiteye yapılan yatırımların önemli sonuçlar vermesi günler hatta yıllar alabilmekte iken performans müdahaleleri nispeten daha kısa sürede sonuç vermektedir (Baser ve Morgan, 2008: 87). Bu nedenle kapasiteye odaklanmak, performansa odaklanmaktan daha az ilgi çekmektedir (Morgan, 1997: 2).

Güçlü kapasitenin mantıksal olarak daha iyi performansa yol açması gerektiği düşünülebilir. Ancak kapasite ve performans arasındaki ilişki hiçbir şekilde doğrudan ve doğrusal değildir. Hükümetlerin, sivil toplum kuruluşlarının veya işletmelerin performansı, kapasitenin üzerinde ve ötesinde çok sayıda faktörden etkilenir. Örneğin, ciddi bir ekonomik kriz, kamu görevlilerinin daha iyi yoksulluğu azaltma stratejileri tasarlama ve uygulama kapasitesinden bağımsız olarak, yoksulluk oranlarının büyümesi üzerinde önemli bir etkiye sahip olabilir (Hou vd., 2003: 297; Mizrahi, 2004: 5). Bu nedenle performans ölçütleri bürokratik eylem dışındaki güçlerden etkilendiğinden, performansın iyi olması durumunda yüksek kapasiteyi varsaymak hatalı olabilmektedir (Addison, 2009: 16). Sağlam kapasite ölçülerinin varlığı, ortalamanın üzerinde performans göstergelerini öngörmektedir. Bununla birlikte, ortalamanın üzerinde performans göstergelerinin varlığı, sağlam kapasite ölçütlerinin yürürlükte olduğu anlamına gelmez, çünkü mevcut performans göstergeleri seviyesi çeşitli koşulların rastgele bir etkisi olabilir (NJI, 2002: 34). Özetle kapasite (girdi) ve performans (sonuç), yönetim sistemlerinin girdilerine ve sonuçlarına karşılık gelmektedir (Christensen ve Gazley, 2008: 265). Kısacası performans kurumsal kapasitenin sadece gözlenebilen kısmıdır. Bununla birlikte kurumun performansı

kurumsal kapasitesi hakkında fikir verebilmektedir. Kurumsal kapasite kavramı ve buna bağlı olarak kurumsal kapasite değerlendirme konusunun doğru anlaşılması kapasite konusunun tüm yönleriyle iyi anlaşılması bağlıdır. Bu bağlamda kapasite konusunun daha iyi anlaşılması için çalışmada kapasite düzeylerine ve türlerine de yer verilmektedir.

1.1. Kapasitenin Boyutları

Kapasiteye yönelik alan yazınındaki çalışmalar, kapasitenin boyutlarını tıpkı kapasiteyi tanımlamada olduğu gibi farklı şekilde sınıflandırmaktadırlar. Ancak genellikle yaygın olarak kullanılan sınıflandırmanın aşağıda detayları paylaşılan UNDP'nin sınıflandırması olduğunu belirtmek mümkündür. Nitekim diğer sınıflandırmalar da UNDP'nin sınıflandırmasına oldukça benzemektedir. UNDP, kapasitenin farklı düzeylerde ele alınmasının gerektiğini vurgulamaktadır. Bu düzeyler UNDP tarafından aşağıda Şekil 1'de yer aldığı gibi çevresel, kurumsal ve bireysel düzey olarak sınıflandırılmaktadır (UNDP, 2008: 6). Bu düzeyler birbirini dışlamaz, aksine her düzey sistematik bir şekilde birbirine bağlıdır. Bu yüzden düzeyler bütünsel ve sistematik bir bakış açısıyla ele alınmalıdır. Ancak bu, her bir düzeydeki aktörlerin toplumun ihtiyaçlarına cevap vermek için gerekli kapasitelerle eşit olarak donatıldığı anlamına gelmemektedir. Bunun yerine, birçok durumda, üç düzeydeki kalkınma aktörlerinin her birinin kapasitelerinde dengesizlikler olduğunu kabul etmek daha makul gözükmektedir (Fukuda-Parr vd., 2002: 9; JICA, 2004: 7).



Şekil 1. Kapasite Düzeyleri
Kaynak: (UNDP, 2008)

Bireysel düzeyde kapasite, bilgi, beceri, değer, tutum, sağlık, farkındalık ve benzeri hususları içermektedir. Örgün ve yaygın eğitim, iş başında eğitim, bağımsız okuma gibi çeşitli yollarla geliştirilebilmektedir. Bu geliştirme mevcut bilgi ve beceriler üzerine

inşa edilen kapasitenin yeni fırsatlar ortaya çıktıkça yeni yönlere genişletilmesi bu yolla bireylerin sürekli bir öğrenme sürecine girmelerini sağlamayı içermektedir (Fukuda-Parr ve vd., 2002: 9). Çalışan birey, bu kapasiteleri kuruluşlarının kullanımına sunmakta, ancak ayrıldıklarında, kapasiteleri genellikle onlarla birlikte kapıdan dışarı çıkmaktadır. Ancak bireyler bilgi, beceri ve tutumlarını başkalarıyla paylaştığında ve bu kapasiteler grup faaliyetlerine ve süreçlerine yerleştiğinde, grubun kapasitesinin bir parçası haline gelmektedirler. Bireysel ve grup kapasiteleri ise kurumun üyeleri arasında geniş ölçüde paylaşıldığında ve kurum kültürü, stratejileri, yapıları, yönetim sistemleri ve çalışma prosedürleri ile bütünleştiğinde, bunlar gerçek kurumsal kapasiteler haline gelebilmektedirler. Bu takdirde bireyler kapıdan çıksa da onların aktardığı bilgi, beceri ve tutumlar kurumda kalmaya devam etmektedir (Horton ve vd., 2003: 27; Matachi, 2006: 5).

Kurum seviyesindeki kapasite, bireysel kapasitelerin nasıl kullanıldığını ve güçlendirildiğini belirlemektedir. Bir kurumun performansını etkileyecek her şeye atıfta bulunur ve insan kaynakları (kuruluştaki bireylerin kapasiteleri); fiziksel kaynaklar (tesisler, ekipman, malzemeler, vb.); entelektüel kaynaklar (kurum stratejisi, stratejik planlama, yönetim, iş bilgisi üretim teknolojisi, program yönetimi, süreç yönetimi (örneğin, problem çözme becerileri, karar verme süreci, iletişim, vb.); kurumlar arası bağlantı (ağ, ortaklık, vb.), teşvik ve ödüllendirme sistemleri, kurum kültürü ve yöneticilerin liderliği içermektedir (Matachi, 2006: 5). Bu boyutta geliştirme çalışmalarının odağının mevcut kapasiteler üzerine inşa etmek olduğu unutulmamalıdır. İşe mevcut girişimleri araştırma ve bunları büyümeye ve gelişime teşvik etmekle başlanmalı aksi halde var olan kuruluşları hiç dikkate almadan yeni kuruluşlar kurmanın başarısız bir yöntem olduğu kanıtlanmıştır (Fukuda-Parr ve vd., 2002: 9).

Çevre düzeyinde kapasite bireysel bir organizasyonun ötesinde politika ve stratejilerin oluşturulması ve uygulanması için gerekli sistemleri ve çerçeveleri içermektedir. Kapasite geliştirme çabalarının etkinliğini ve sürdürülebilirliğini etkileyen ve/veya aracılık eden idari, yasal, teknolojik, siyasi, ekonomik, sosyal, kültürel vb. gibi çevrenin çeşitli boyutları vardır. Çevre düzeyinde kapasitenin

dayandığı unsurlar arasında resmi kurumlar (kanunlar, politikalar, kararnameler, tüzükler, üyelik kuralları vb.), enformel kurumlar (gelenekler, kültürler, normlar vb.), sosyal sermaye ve sosyal altyapı çevre içindeki kişi ve kuruluşların kapasiteleri yer almaktadır (Matachi, 2006: 5). Yani bir bütün olarak toplumdaki kapasiteleri veya kalkınma için bir dönüşümü içermektedir. İster kamuda ister özel sektörde olsun, insanların kapasitelerini sonuna kadar kullanmalarını ve genişletmelerini sağlayan türden fırsatların oluşturulması gerekmektedir. Bu tür fırsatlar olmadan insanlar becerilerinin hızla aşındığını veya güncel olmadığını göreceklerdir. Eğer yerel olarak fırsat bulamazlarsa, eğitimli insanlar beyin göçüne katılacak ve becerilerini yurtdışına götüreceklerdir. Bu bağlamda çevre önemli bir boyut olarak karşımıza çıkmaktadır (Fukuda-Parr ve vd., 2002: 9).

Bireysel düzeyde, kapasite unsurları bilgi, nitelikler ve becerileri içerebilir; kurumsal düzeyde fiziksel varlıklar (tesisler, ekipman ve malzeme) ve finansal sermaye, liderlik, örgütsel stratejiler, yönetim ve iş bilgisi ve örgütsel oluşumu içerebilirler ve çevre/toplum düzeyinde, piyasa ekonomisi, hukuk sistemleri hatta sosyal gelenekler çerçevesini içermektedir. Kalkınma yardım kuruluşları genellikle kamu sektörüne yardım sağlamaktadır. Öte yandan, kalkınma örgütleri ve uygulayıcıları arasında hem kâr amaçlı hem de kâr amacı olmayan özel sektör kuruluşları (örneğin STK'lar) gibi sivil toplum aktörlerini dâhil ederek daha kapsamlı bir yaklaşım benimsemenin gerekli olduğu giderek yaygın bir şekilde kabul görmektedir. Bu nedenle kapasite geliştirme çalışmaları bu üç sektörün bireysel, kurumsal ve çevresel boyuttaki kapasite aktörlerini göz önünde bulundurmalıdır (JICA, 2004: 20-21). Kapasite aktörlerinden bazıları “Tablo 1”. yer almaktadır.

Tablo 1. Kapasite Aktör Örnekleri

Kategori	Kapasite Aktörleri
Kamu Sektörü	Bireysel: Kamu Görevlileri (Karar Verenler, Orta Kademe Yönetim, Alan Yöneticileri) Milletvekilleri, Yerel Yönetimlerin Başkanları
	Kurumsal: Ülke veya belediyedeki kuruluş ve bağlı kuruluşlar
	Çevresel: Ülke, Yerel Yönetimler
Kar Amaçlı Özel Sektör	Bireysel: Şirket Yöneticileri, Çalışanlar
	Kurumsal: Şirketler, İş Organizasyonları
	Çevresel: Özel Sektör, Endüstriler
Kar Amacı Gütmeyen Özel Sektör	Bireysel: Vatandaşlar
	Kurumsal: Hükümet Dışı Kuruluşlar (NGO), Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlar (NPO)
	Çevresel: Sivil Toplum, Yerel Topluluklar, Meslek Toplulukları

Kaynak: (JICA, 2004: 20)

Fuentes ve Borreguero (2018: 189) ise kurumsal kapasite bileşenlerini idari kapasite ve siyasi kapasite olarak belirtmektedir. Kurumsal kapasitenin her iki bileşeni de farklı yoğunluk derecelerinde farklı kurum içi ve kurum dışı düzeylerde bulunmaktadır.

SİYASİ KAPASİTE **İDARİ KAPASİTE**		
Mikro **Bireysel**	**Mezo** **Kurumsal**	**Makro** **Çevresel**

Şekil 2. Kurumsal Kapasite Bileşenleri ve Düzeyleri

Kaynak: (Rosas, 2008, p. 131 uyarlayan Fuentes ve Borreguero, 2018: 190)

"Şekil 2." görülebileceği gibi, mikro veya bireysel düzey, kurum içindeki personelin performansını belirleyen tüm nicel ve nitel değişkenleri (beceriler ve yetenekler, motivasyon derecesi, eğitim seviyeleri, teşviklerin varlığı, gerekli personel seviyesi vb.) dikkate almaktadır. Bu düzeyde esas olarak daha fazla mevcut olan idari

kapasitedir. Mezo düzey, kuruma ve dolayısıyla yönetim kapasitesine odaklanmaktadır. Açık ve uyumlu misyonların varlığı, gerekli maddi kaynakların sağlanması, amaçlara uygun yönetim tekniklerinin geliştirilmesi, liderlik, kurum kültürü, iletişim ve koordinasyon sistemleri, yönetim yapıları ve benzeri unsurları içermektedir. Bu düzeyde iki boyut mevcuttur, ancak idari kapasite daha önemlidir. Kurumun performansı sadece bireysel boyuttan etkilenmez, aynı zamanda ülkenin çevresel bağlamından da oldukça etkilenmektedir. Bu boyut kamu sektörünün çerçevelendiği kurumları kısaca ekonomik, politik ve sosyal çevreyi ifade etmektedir. Bu faaliyetlerin kapsamı sebebiyle bu seviye makro seviye olarak belirlenmiştir. Makro düzeyde öncelikle siyasi kapasite bulunmaktadır. Ancak insan kaynakları ve kurumların daha geniş bir kurumsal bağlamda yerleşik olduğu göz önüne alındığında, daha az ilgili olsa da idari kapasite de bulunmaktadır (Fuentes ve Borreguero, 2018: 190).

Çoğu kapasite geliştirme projesinin eğitim yoluyla insan becerilerini güçlendirmeye odaklandığı geçmişten farklı olarak, bugün herhangi bir projenin uygulanabilir bir başarı olasılığına sahip olması için daha geniş sosyal, ekonomik ve politik bağlamın dikkate alınması gerektiği kabul edilmektedir. Daha fazla analitik değere sahip olmak için, bu farklı analitik boyutlar için kapasite geliştirme göstergeleri tanımlanmalıdır (Mizrahi, 2004: 15). Kapasite geliştirme kavramının destekçilerinin temel varsayımı, müdahalenin yalnızca bir boyutta gerçekleşmesi durumunda etkilerin oldukça sınırlı olacağı onların da zamanla kaybolacağı yönündedir. Kühl (2009: 555) araştırmasına katılan bir uzmana göre eş zamanlı insan kaynakları geliştirme, örgütsel güçlendirme ve destekleyici çevre koşulları oluşturmadan sürdürülebilir kalkınma mümkün gözükmemektedir. Kısacası diğer boyutları da göz önünde bulundurarak analiz düzeyini mezo düzey yani kurumsal düzey olarak belirlemek daha uygulanabilir gözükmektedir. Başlangıç noktasını, analiz düzeyini belirlemek önemli olmakla beraber yeterli değildir. Bununla birlikte bir de hangi kapasite türü bakımından değerlendirme yapılacağının doğru belirlenmesi gerekmektedir. Nitekim alan yazında farklı kapasite türlerini karşılayan kavramların birbiri yerine sıklıkla kullanıldığı görülmektedir. Kapasite türlerini ayrıştırmadan yapılan bu analizlerin isabetli sonuçlar

çıkarması oldukça güç görünmektedir. Bu nedenle bu çalışmada kapasite türlerine de kısaca açıklık getirilecektir.

1.2. Kapasite Türleri

Alan yazında kapasite türleri de farklı şekilde sınıflandırılmakta ve farklı kapasite türlerinden söz edilmektedir. Farazmand (2009) politik ve teknik rasyonalitelerle yönetme kapasitesini geliştirmek ve güçlendirmek için kurumsal kapasite, organizasyonel kapasite, siyasi kapasite, kapasite olarak siyaset, idari kapasite olmak üzere beş araçsal kapasiteden söz etmektedir. Fuentes ve Borreguero (2018: 189) ise kurumsal kapasite bileşenlerini idari kapasite ve siyasi kapasite olarak belirtmektedir. Gökçe (2006: 212) ise çalışmasında kavram kargaşasından bahsederken devlet kapasitesi, kurumsal kapasite, yönetsel kapasite, idari kapasite, siyasi kapasite, altyapısal kapasite gibi kavramların alan yazında sıklıkla kullanıldığını ifade etmektedir. Bu çalışmada kapasite türleri devlet kapasitesi, kurumsal kapasite, siyasi kapasite ve idari kapasite olarak yer almaktadır.

Hiyerarşik bir yaklaşımla açıklamaya devlet kapasitesiyle başlanacaktır. Dünya Bankası (1997) devlet kapasitesini "devletin toplu eylemlerde bulunma yeteneği, en azından topluma maliyeti" olarak tanımlamaktadır. Bu yetenek kavramı, devlet görevlilerinin idari veya teknik kapasitesini ve destekleyici sistem ve süreçleri kapsamaktadır. Ancak çok daha geniş kapsamlı olduğu da gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır. Bunun yanında politikacılara ve memurlara kolektif çıkarlar doğrultusunda hareket etmelerini sağlamak için esneklik, kurallar ve kısıtlamalar sağlayan daha derin kurumsal mekanizmaları da içermektedir (Hou ve vd., 2003: 312). Mann (1984) öncü bir çalışmada, devletin "despotik" ve "altyapısal" gücü arasında yararlı bir ayrım yapmaktadır. Despotik gücün karar vericilerin devlet dışı aktörlerin isteklerinden ayrı ve hatta isteklere karşı hareket etme yeteneği; altyapısal gücün ise devletin topluma nüfuz etme ve kararlarının yerine getirildiğini görme yeteneği olduğunu ifade etmektedir. Mann, baskın altyapısal güçle birleşen zayıf despotik gücü çağdaş gelişmiş devletin simgesi olarak görmektedir. Polidano (2000: 808) devlet kapasitesini karar alma özgürlüğüne, bilgiye dayalı koordineli kararlar alma yeteneğine

ve bu kararları uygulama becerisine ayırarak açıklamaktadır. Karar alma özgürlüğü, siyasi liderlerin karar alırken devlet dışı aktörler tarafından kısıtlanmama derecesidir. Bilgiye dayalı koordineli kararlar alma yeteneği, bilgiyi temel alan ve paydaşları bir araya getiren bir süreç aracılığıyla kararlar alma yeteneğidir. Uygulama becerisi ise devletin çıkardığı yasalara ve aldığı kararlara uyulmasını sağlama yeteneğidir.

Giddens (2008: 12) ulus devletin yayılışını sağlayan küreselleşmenin aynı zamanda ulus devletleri özdeşleştirmekte olduğunu belirtmektedir. Buna bağlı olarak Giddens, ulus devletlerde yoğun gözetleme, kapitalist girişim, endüstriyel iletişim ve şiddet araçlarının merkezi denetiminin pekiştirilmesi olmak üzere dört kurumsal kümeleşmenin meydana geldiğini tespit etmiştir. Bu bağlamda devlet kapasitesinin önemli bir bileşeninin zorlayıcı güç olduğu söylenebilir. Nitekim devletin dışarıya karşı kendisini koruması içeride düzeni sağlaması ve sürdürmesi bu zorlayıcı kapasiteye bağlı olduğu kabul edilmektedir. Zira içeride şiddet araçlarının tekelini elde bulunduran devletin zor kapasitesi zayıfladığında devlet şiddet araçlarının kullanım tekelini kaybettiği için toplumda şiddetin rastgele kullanıldığı kaos durumu hâkim hale gelmektedir. Bu anlamda devlet kapasitesi ve buna bağlı olarak zorlayıcı kapasitesi zayıflamış devletler devletin en önemli işlevi olan kamu düzenini sağlama ve sürdürme görevini yerine getirememektedir. Tilly (2001) modern ulus devletin oluşumunu zor ve sermaye üzerinden anlatırken devletlerin zoru nasıl tekelleştirdiklerine değinmekte ve zorlayıcı kapasitenin belli düzeyde yoğunlaşmasının ulus devlet modelini oluşturduğunu iddia etmektedir.

Migdal (1988: 4) ise devlet kapasitesini "devlet liderlerinin devlet kurumlarını yönetme, toplumu kararları uygulama konusunda yönlendirme yeteneği" şeklinde tanımlamaktadır. Bu çerçeve kaynakları elde etme ve bunları uygun şekilde kullanma, topluma nüfuz etme ve sosyal ilişkileri düzenleme devlet kapasitesi açısından sahip olunması gereken yetenekler olarak kabul edilmektedir. Bu yetenekler, devletlerin devlet kapasitesi açısından aralarındaki farkları ortaya çıkarmak için kullanılmaktadır. Devletlerin başarısı, devlet kapasitesi kavramı aracılığıyla değerlendirilmektedir. Bu açıdan devlet kapasitesi kavramı, bir devletin devlet olma düzeyini belirlemesi sebebiyle devletin meşruluğunu ve geleceğini belirleyen temel unsur olarak karşımıza

çıkmaktadır (Gökçe ve Gökçe, 2015: 3). Zayıf devletler politika kararları verme ve politika kararlarını uygulamak için gerek duyduğu kaynakları elde etme, elde edebildiği kaynakları kamu hizmetlerinin sunulmasında kullanma ve temel hizmetleri sağlama gibi en temel devlet yetkilikleri konusunda dahi yetersizdir (Gökçe, 2006). Bu nedenle devlet kapasitesi devletin işlevlerini yerine getirebilmesi açısından kritik öneme sahiptir.

Devlet kapasitesinin bir bileşeni olan kurumsal kapasite ise kurumun politikalarını ve programlarını uygulamak için ihtiyaç duyulan beşeri, fiziksel ve bilgi sermayesini organize etme, yönetme, iyileştirme ve denetleme yeteneği olarak tanımlamaktadır (Ingraham ve Donahue, 2000: 293) Fuentes ve Borreguero (2018) ise farklı olarak temelde kurumsal kapasitenin yukarıda da aktarıldığı üzere idari ve siyasi kapasite olmak üzere iki bileşenden oluştuğunu düşünmektedir. Kurumun işlevlerini yerine getirebilmesi, etkili ve verimli sonuçlar elde etmesi büyük ölçüde kurumsal kapasitesine bağlıdır. Bu bağlamda yüksek kurumsal kapasiteye sahip güçlü kurumlar, kurumun işlevlerini yerine getirme konusunda daha donanımlı olmalarına karşın düşük kurumsal kapasiteye sahip zayıf kurumlar kurumun temel işlevlerini bile güçlükle yerine getirebilmektedir (Gökçe, 2006).

Siyasi kapasite ise özellikle hızlı değişim ve küreselleşme sebebiyle aşırı belirsiz koşullarda idari kapasite için rehberlik yaparak yönlendirme yapmaktadır. Siyasi kapasite ne, nerede, ne zaman, nasıl ve kim gibi temel sorulara yanıt vermektedir. Örneğin ne sorusu, iç ve dış ilişkilerde ekonominin ve toplumun yönetişim ve yönetiminin kısa ve uzun dönemli stratejilerinin belirlenmesine atıfta bulunmaktadır. Siyasi kapasite, siyasi kararların kim veya kimler tarafından alındığını, nasıl alındığını, kararların uygulanmasında hangi yöntemlerin kullanıldığı ve kararların uygun olup olmadığının değerlendirilmesiyle ilişkilendirilmektedir (Farazmand, 2009: 1016). Fuentes ve Borreguero (2018) siyasi kapasitenin idari kapasiteyle birlikte kurumsal kapasitenin birleşeni olduğunu belirtmektedir. Her türlü örgütte ve örgütlerin her kademesinde siyasi ve idari kapasite farklılaşan düzeylerde bulunmaktadır. Örneğin bireysel veya mikro düzeyde siyasi kapasite az idari kapasite fazlayken; makro düzeyde siyasi kapasite fazla idari kapasite az bulunmaktadır. Bu kapasite türünde siyasi katılım,

yani kimlerin katıldığı ve katılımın nasıl sağlandığı; müzakere, yani aktörler arasındaki siyasi irade ve müzakere tarzları; güç mücadelesi veya aktörlerin mevcut güç dağılımını ne ölçüde kabul ettiği olmak üzere üç husus öne çıkmaktadır (Fuentes ve Borreguero, 2018, s. 189). Healey (1998: 1531) ise kapasitenin kilit unsurlarının yerel politika kültürlerinin kalitesinde yattığını iddia etmektedir.

İdari kapasite kavramının ülkemiz literatürüne yerleşmesi ve yaygın bir kullanım alanı bulması, Avrupa Birliği süreci ile ilişkilendirilmektedir (Gökçe, 2006: 212). İdari kapasite, bir ekonomik veya siyasi sistemin, bir hükümetin ve onun uluslararası veya küresel işlerinin mekanizmasını çalıştırmayı, politika kararlarını yürütmeyi ve siyasi ve kolektif iradeyi uygulama ve yönetim yoluyla eylemlere dönüştürmeyi gerektiren geniş bir kavramdır. Kısaca idari kapasite gücün pratikte kullanılmasını ifade etmektedir. Bu nedenle çağımızda merkezi öneme sahip idari kapasite oluşturma artık bir lüks değil hayatta kalmak için mütevazı bir reçete olarak görülmektedir. Bu açıdan idari kapasitenin hükümetin çekirdeği olduğu söylenebilir (Farazmand, 2009, 2010). İdari kapasite hükümetin politika ve program sorumluluklarını yerine getirmesini desteklemek için kaynaklarını iyileştirme, yönetme ve denetleme yeteneği olarak tanımlanabilmektedir (Donahue vd., 2000: 384).

Horton ve vd. (2003: 26) bir kuruluşun kapasiteleri hakkında düşünmenin başka bir yolu olarak kuruluşun günlük faaliyetlerini yürütmek için ihtiyaç duyduğu kapasiteler (işlevsel kapasiteler) ile kuruluşun değişen koşullara yanıt olarak öğrenmesi ve değişmesi için ihtiyaç duyduğu kapasiteler (uyarlanabilir kapasiteler) arasında ayrım yapmaktadır. Alan yazında bürokratik kapasite, kalkınma kapasitesi, hükümet kapasitesi, kamu sektörü kapasitesi, organizasyon kapasitesi gibi çok farklı kapasite türü yer almaktadır. Ancak bunlar yukarıda açıkladığımız devlet kapasitesi, kurumsal kapasite, siyasi kapasite ve idari kapasite gibi temel kapasite türlerinin eş anlamlı ifadeleri veya birleşenleri olduğu görülmektedir. Örneğin organizasyon kapasitesi zaten kurumsal kapasitenin bir alt bileşenidir. Aynı şekilde insan kaynakları kapasitesi kurumsal kapasitenin bir alt birleşenidir (NJI, 2002). Yönetsel kapasite idari kapasiteyle eşanlamlıdır (Uçar Kocaoğlu, 2019). Bununla birlikte alan yazında bu kadar farklı kapasite türünün bulunması kavramların iyi anlaşılmadan belirsiz bir şekilde

kullanıldığını göstermektedir. Ayrıca kapasite birleşenlerinin ayrı bir kapasite türü olarak görülmesi de çok fazla kapasite türünün ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

2. KURUMSAL KAPASİTE KAVRAMI VE KURAMSAL KÖKENİ

Kurumsal kapasite konularındaki ulusal ve uluslararası bilimsel literatür incelendiğinde diğer birçok kavramda olduğu gibi "kurumsal kapasite" kavramı ile ilgili de birçok farklı tanımın mevcut olduğu görülmektedir. Dolayısıyla kavramın ortak bir tanımı bulunmamaktadır. Bu çeşitlilik farklı nedenlere dayanmaktadır. Farklı bilgi kuruluşları ve disiplinler kapasite konularını oldukça farklı açılarından değerlendirmektedir. Başka bir ifadeyle bilim insanlarının konuyu kendi disiplinlerinin bakış açısından ele aldıkları ve farklı aktörlerin de -uygulayıcılar, analistler, danışmanlar - kapasite konularını yine kendi bakış açılarıyla tanımlamaya çalıştıkları anlaşılmaktadır (Morgan, 2006: 2). Ayrıca kavramın oldukça geniş bir fenomene karşılık gelmesi belirsizliğe neden olan bir başka faktör olarak karşımıza çıkmaktadır (Hou ve vd., 2003: 301). Analitik alanın genişliği ve belirsizliği göz önüne alındığında, bir çalışma konusu ve bir müdahale stratejisi olarak, kurumsal kapasite ve kurumsal kapasite geliştirme hakkındaki literatürün hacimli ve farklı olması ve ampirik ve normatif perspektifleri karıştırması, terimlerin belirsiz bir şekilde veya doğru tanımlanmadan kullanılmasına yol açmaktadır. Bu sebeple bilimsel literatürde kapasite konusunda farklı tanımların yer alması şaşırtıcı değildir (Brinkerhoff ve Morgan, 2010: 2; Matachi, 2006: 4). Ancak bu çeşitliliğe ve belirsizliğe rağmen, bir organizasyonun veya sistemin içsel bir yeteneği veya özelliği olarak kavramın zaman içinde oldukça istikrarlı kullanıldığı noktasında bilim insanlarının fikir birliği içerisinde olduğu ifade edilmektedir. Başka bir ifadeyle tanımlar, araştırmaların bağlamlarına göre uyarlanmış olsalar da kurumsal kapasiteyi kamu idari sisteminin içsel bir yeteneği olarak nitelendirme konusunda ortak bir paydada birleşmektedirler (Addison, 2009: 1; Matachi, 2006: 4).

Kurumsal kapasite kavramını açıklamaya girişen her araştırmacının karşılaşacağı ilk zorluk kavramın gizemli, dinamik ve karmaşık olmasıdır. Nitekim kavram, potansiyel bir yetenekle ilgili olduğu için örtülüdür ve buna bağlı olarak

doğrudan ölçülmesi mümkün olmadığından, yalnızca bileşenlerini değerlendirerek ölçüldüğü için de gizemlidir. Ayrıca kurumsal kapasite kavramı sürekli gelişim söz konusu olduğu için dinamik bir kavramdır. Bunun yanında kurumsal kapasite anlamını çoğaltan bir takım bireysel faktör içerdiği için oldukça karmaşıklaşmıştır (Borisov, 2018: 6). Bu nedenle kurumsal kapasite kavramı açısından üzerinde anlaşılan ortak bir tanım yapmak oldukça zor gözükmektedir. Polidano (2000), kurumsal kapasiteyi kurumun hizmetleri sunmak için ihtiyaç duyduğu insan kaynakları ve fiziksel kaynakları etkin ve verimli bir şekilde yönetme becerisi olarak ele almaktadır. Polidano kapasiteyi sadece kamu sektörü açısından tanımlarken; Morgan (2003: 23) ise kurumsal kapasiteyi hem resmi hem de gayri resmi kurumların, katılımcıların ve paydaşların teşvik ve beklentilerini performanslarını destekleyecek şekilde yapılandırma becerisi olarak ifade etmektedir. Addison (2009: 13)'un ise kurumsal kapasiteye ilişkin literatür araştırmasından elde ettiği ağırlıklı izlenim, kavramın ne ölçüde kullanılmadığıdır. Kavramın bu yokluğunu veya kavramdan kaçınılmasını kavramın soyut olması nedeniyle kamu yönetimi araştırmacılarının, özellikle de ampirik yöntemlerle çalışanların ilgisini çekmediğine bağlamaktadır. Kurumsal kapasite doğrudan gözlemlenememekte, yeterince açıklanamayan durumlar nedeniyle var olduğu sezilmekte ve dolaylı olarak biçimlendirici veya yansıtıcı göstergeler aracılığıyla değerleri tahmin edilmektedir. Kurumsal kapasite kavramı üzerinde çalışma yapan yazarlar, parçaların toplamından daha fazlası olduğunu sezdikleri bir fenomene atıfta bulunmaktadırlar. Kavram gizemli ve soyut olması nedeniyle her ne kadar yaygın bir şekilde kullanılmasa da ontolojik olarak gerçek ve farklı bir fenomeni temsil ettiğini ve benzer varlıkları karşılaştırmada veya kamu yönetiminin etkilerini dış faktörlerden veya diğer toplumsal aktörlerden izole etmede pratik olarak yararlı olduğu için farklı literatürde varlığını istikrarlı bir şekilde sürdürmektedir (Addison, 2009: 14; Morgan, 2006: 2)

Kavramın kuramsal köklerini açıklamak için ise yirminci yüzyılda büyük ölçekli nitel dönüşümler üreten iki dönem özellikle değerlendirilmelidir. Bunlardan biri Sovyetler Birliği'nin yükselişi ve Soğuk Savaş döneminde refah devleti ideolojisine sahip iki kutuplu küresel dünya düzeniyle sonuçlanan sosyalist dünya görüşünün

yükselişi; diğeri ise küreselleşme altında ortaya çıkan neoliberal yaklaşım ve yeni dünya düzenidir. 1917 Rus Devrimi ve 1930'ların Büyük Buhranı, "refah devletini" doğurmuştur ve sosyalizm ile kapitalizm arasındaki dünya çapındaki rekabet, dekolonizasyon ve ulusal bağımsızlık hareketlerini hızlandırırken, çatışmalar ve süper güçlerin silahlanma yarışı yoğunlaşmış olması kamu hazinelerine ciddi şekilde zarar vermiştir (Farazmand, 2009: 1009). Bu noktada neoliberal yaklaşımın bütçe daraltma önlemleri hükümetlerin daha az kaynakla daha verimli ve etkili bir şekilde çalışması gerektiğini öne süren politikaları benimsenerek uygulanmaya başlanmıştır (Honadle, 1981: 575).

Dünya Bankası neoliberal politikaların transferi açısından "minimal devlet" söylemi çerçevesinde devletin faaliyet sahasının daraltılarak, özel sektörün gücünü ve etkinliğini artırma stratejisini izlerken, yönetişim ile de devlet kapasitesini yeniden artırma stratejisini izlemektedir. Ancak, burada devletin kapasitesi, piyasa bakış açısıyla daha çok piyasaları destekleyen ve onlara hareket alanı tanıyan yasaları hayata geçirme noktasında yapısal dönüşüm fonlarını etkin bir şekilde kullanabilmesi açısından önem arz etmektedir (Gökçe, 2006: 210). Bu çerçevede kapasite konusu 1950'lerden günümüze kalkınma kuruluşları tarafından Kurumsal Geliştirme, Kurumsal Güçlendirme, İnsan Kaynakları Geliştirme, Yeni Kurumsalcılık, Kapasite Geliştirme olmak üzere farklı zaman dilimlerinde farklı isim ve yaklaşımlarla gündeme gelmiştir (An, 2015: 7).

1950'ler boyunca kalkınma kuruluşları, büyük kalkınma yardım kuruluşlarının yatırım programlarını uygulayacak kamu kurumlarını kurmayı amaçlayan Kurum Geliştirme programlarını başlattılar. Bu uygulamalarda ana fikir, Avrupa'da Marshall Planı ile elde edilen başarıyı taklit ederek aynı sonuçların gelişmekte olan ülkelerde de etkin kamu kurumlarının yardımıyla elde edilebileceği düşüncesidir. Gerçekten teknik iş birliği işin yapılmasında etkili olmuştur. Ancak bu durumun yerel kurumların geliştirilmesinde veya yerel kapasitelerin güçlendirilmesinde daha az etkili olduğu, pahalı olduğu, bağış odaklı olduğu, genellikle yabancı uzmanlara bağımlılığı artırmaya hizmet ettiği ve ulusal öncelikleri çarpıttığı fark edilmiştir (Kühl, 2009: 554). Bu nedenle 1960'larda, kendi kendine yardım kavramının yerini, ana vurgunun artık kamu

kurumlarının inşası üzerinde değil, mevcut kurumların güçlendirilmesi ve yeniden yapılandırılması üzerinde olduğu Kurum Güçlendirme programları almıştır (Fukuda-Parr ve vd., 2002: 4) Bu dönemde International Development Research Centre (IDRC) yatırım seçimlerinin yerli kuruluşların ve kurumların kalkınma sorunlarını çözme kapasitelerini geliştirmeye odaklanması gerektiğini vurgulamaya başlamıştır (Lusthaus ve vd., 1995: 29).

Bu anlayışların çoğu, 1970'lerin başından itibaren, ekonomik büyüme üzerine basit bir sabitlenmenin ötesine bakan insani gelişme kavramında somutlaştırılmıştır. Böylece, insanların kapasitelerine dair daha geniş ve daha kapsayıcı bir bakış açısı sunulmaya çalışılmıştır (Fukuda-Parr ve vd., 2002: 2). Bununla birlikte, bireyler izole olarak öğrendiklerinde ve kapasitelerini geliştirdiklerinde, organizasyonlar mutlaka değişmemekte ve güçlenmemektedir. Bireysel bilgi, beceri ve tutumlar elbette önemlidir, ancak bunlar örgütsel bilgiyi geliştirmek ve değişimi teşvik etmek için yeterli görülmemektedir. Kapasite geliştirme çabaları ayrıca ekip oluşturmayı ve insan yeteneklerini organizasyonun hedeflerine ulaşmasına yönlendiren organizasyonel prosedürlerin ve sistemlerin geliştirilmesini de içermelidir (Horton ve vd., 2003: 40).

Bu nedenle 1980'lerde bunun yerini, bireysel projelere odaklanmayı azaltan ve giderek artan bir şekilde ekonomik ve politik koşulların etkisine ve kurum ve kuruluşların etkileşimine yönlendiren Yeni Kurumsalcılık programları almıştır. 1990'ların başında, bu ön kavramlar, büyük ölçüde, Kapasite Oluşturma kavramı ve daha sonra Kapasite Geliştirme kavramı ile kalkınma modelleri olarak değiştirilmiştir (Kühl, 2009: 555). 1990'lar finanse edilen ortakların kapasitesini geliştirmek için odaklanmış ve bütüncül bir çaba ile sürdürülebilir kurumsal gelişimi sağlamayı amaçlamıştır (Lusthaus ve vd., 1995: 29). Kapasite Geliştirme, kalkınma yardımına yönelik çeşitli yaklaşımların birlikte kapsayan şemsiye bir kavramdır (Morgan, 2006: 6). Bireysel düzeyde İnsan Kaynaklarını Geliştirme yaklaşımı, kurumsal düzeyde Kurumsal Gelişim yaklaşımı ve çevresel veya sistem düzeyinde Yeni Kurumsalcılık yaklaşımı, şemsiye bir kavram olan Kapasite Geliştirme kavramına dâhil edilmiştir (Kühl, 2009: 555). Kapasite geliştirmeye yönelik çeşitli yaklaşımlar önerilmektedir. Yaklaşımların detayları farklılık gösterse de alternatifler arasında pek çok ortak nokta

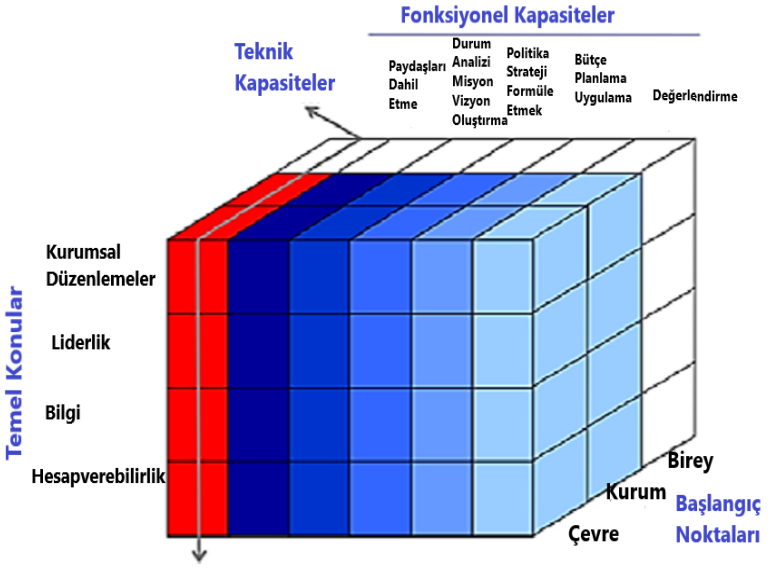
bulunmaktadır. Yaklaşımların çoğu, kalkınma iş birliği alanındaki geçmiş deneyimler gözden geçirilerek ve yansıtılarak geliştirilmiştir. Örneğin tüm yaklaşımlar kapasite geliştirmeyi uzun vadeli bir süreç olarak kabul etmektedir (Matachi, 2006: 8). Öte yandan Fukuda-Parr ve vd. (2002: 2) ise bu aktivitenin kelime hazinesi yıllar içinde değişse de gelişmekte olan ülkelerin önemli beceri ve yeteneklerden yoksun olduğu ve dışarıdakilerin bu boşlukları hızlı bilgi enjeksiyonlarıyla doldurabileceği temel varsayımının çok az değiştiğini ve bu nedenle beklenen çıktıların alınamadığını düşünmektedirler.

Bu çerçevede Türkiye'deki kurumsal kapasite oluşturma veya geliştirme hareketlerinin iç dinamiklerden çok dış dinamikler tarafından yönlendirildiğini ve Türkiye'deki reform hareketleri dış dinamiklerin zorlayıcı baskıları altında şekillenen bir görünüm arz ettiğini söyleyebiliriz (Şahin, 2007: 63). Bu eşbiçimlilik her ne kadar genel olarak dışarıdan zorlayıcı baskıyla ortaya çıksa da kurumsal kapasite değerlendirme ve buna bağlı olarak kurumsal kapasitenin geliştirilmesi gerek makro gerekse mikro düzeyde yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu nedenle araştırmada kurumsal kapasitenin değerlendirilmesine özellikle odaklanılmaktadır.

3. KURUMSAL KAPASİTENİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE GELİŞTİRİLMESİ

Değerlendirme, bir faaliyetin, projenin, programın veya politikanın önemini, değerini veya kalitesini belirleyen, genellikle olaydan sonra, belirli bir zamanda yapılan bir işlev olarak ifade edilebilir (Horton ve vd., 2003: 33). Bu nedenle kapasite değerlendirmesinde kullanılacak göstergeler üzerinde iyi düşünülmüş olmalıdır. Aksi halde hatalı olarak belirlenen bir gösterge hatalı bir değerlendirmeye hatalı değerlendirme ise geliştirme alanlarının hatalı belirlenmesine sebep olmaktadır. Bilimsel literatürde kapasite değerlendirmesi için farklı çalışmalarda farklı bileşenler yer almaktadır. Konunun önemi ve kapsamı dikkate alınarak bu çalışmaların ve bileşenlerin bir kısmına burada yer verilmektedir. Kapasite değerlendirme söz konusu olduğunda en sık atıfta bulunulan yaklaşımın UNDP (2008)'nin kapasite değerlendirme çerçevesi olduğu rahatlıkla söylenebilir.

UNDP Kapasite Değerlendirme Çerçevesinin üç boyutu bulunmaktadır. Birinci boyut başlangıç noktaları olarak ifade edilmektedir. UNDP, kapasitenin farklı düzeylerde bulunduğunu kabul etmekte ve bu düzeyleri çevresel, kurumsal ve bireysel düzey olmak üzere üçe ayırmaktadır. Bu düzeylerin her biri, kapasite değerlendirmesi için başlangıç noktası olabilmektedir. UNDP Kapasite Değerlendirme Çerçevesi, özellikle çevresel ve kurumsal düzeye göre odaklanmaktadır. İkinci boyut temel konular olarak ifade edilmektedir. UNDP'ye sektörler ve kapasite düzeyleri arasında kurumsal düzenlemeler, liderlik, bilgi ve hesap verebilirlik olmak üzere en sık karşılaşılan dört kapasite konusu bulunmaktadır. Her kapasite değerlendirmesinin dört bileşeni de içermesi gerekmemektedir fakat kapasite değerlendirme ekibi, değerlendirmenin içeriğini tanımlarken en azından tüm konuları dikkate alarak tasarlaması gerekmektedir. Kapsama alınacak konular değerlendirme yapılacak kurumun ihtiyaçlarına ve duruma göre değiştirilebilmektedir. Üçüncü boyut ise işlevsel ve teknik kapasiteler olarak ifade edilmektedir. Politikaları, mevzuatları, stratejileri ve programları oluşturmak ve uygulamak için işlevsel kapasiteler gerekmektedir (UNDP, 2008: 6).



Şekil 3.Kurumsal Kapasite Değerlendirme Çerçevesi
Kaynak:(UNDP, 2008: 7)

Dünya Bankası (2017: 2) kamu sektörü kapasitesinin, ilk olarak bireysel beceriler bağlamında bir dizi temel faktör açısından değerlendirilmesi hususunu vurgulamaktadır. Ancak bu göstergelerin açık bir şekilde bireysel boyuta odaklandığı görülmektedir. Daha kapsamlı olmaya çalışıldığında bile, bu tür yöntemler tüm devlet idaresinin kapasitesinin genel bir değerlendirmesini sağlamada başarısız olur. Bu nedenle münferit idari birimlerin veya kuruluşların idari kapasitesini değerlendirmek için daha uygulanabilir olduğu ileri sürülmektedir (Borisov, 2018: 6). Gualini (2017) bir kurumda kapasite olarak yetkin birey ya da birey topluluğunun bulunmasının tarif edilen ya da yapılması beklenen işin başarıyla yürütülebileceğini garanti etmeyeceğini ifade etmektedir (aktaran Alkay ve Tüfekçi, 2019: 51). Buradaki bir karışıklık kaynağı, kapasite değerlendirmenin tipik olarak insan kaynakları değerlendirmesi olarak anlaşılmasıdır. Çoğu yazar kapasite değerlendirmenin üç boyutlu bir analitik çerçevede ele alınması gerektiğini kabul etse bile, yazarlar genellikle bir analitik boyuta diğerinden daha fazla odaklanma eğilimindedir (Fukuda-Parr ve vd., 2002: 10; Mizrahi, 2004: 7).

ABD'de bazı eyaletlerin kurumsal kapasitelerinin değerlendirildiği Syracuse Üniversitesi Maxwell Okulu ile New Jersey Devlet Üniversitesi Eagleton Siyaset Enstitüsü tarafından hayata geçirilen The New Jersey Initiative Project kapsamında tespit edilen kapasite ölçütleri insan kaynakları yönetimi, finansal yönetim, bilgi teknolojileri yönetimi, maddi varlıkların yönetimi olmak üzere dört kriterden oluşmaktadır (NJI, 2002). Buradan hareketle Söylemez ve Şahin (2019) ise çalışmalarında maddi varlıklar (fiziksel varlıklar, finansal ve mali yapı, bilgi teknolojileri, insan kaynakları ve eğitim) ve maddi olmayan varlıklar (kurumun kendini tanıması, sürekli gelişme ve ilerlemeye açıklık, katılımının azami düzeyde sağlanması, sorgulama kültürü oluşturma, süreç haline getirme ve süreklilik kazandırma) olmak üzere toplamda dokuz kriterden oluşan iki temel başlık belirlemiştir. Oluklu (2019: 65) ise kapasite bileşenlerini insan kaynakları, politika ve mevzuat çerçevesi, kurumlar ve finansman olmak üzere dört bileşenden oluştuğunu belirtmektedir. Jreisat (2011: 141) literatüre dayanarak insan kaynakları, bilgi teknolojisi, finansal süreçler, doğru verilerle yönetme, yönetişime kamuoyunun desteği ve güven, sonuçların

değerlendirilmesi ve liderliğin yönetim kapasitesinin en sık vurgulanan bileşenleri arasında yer aldığını belirtmektedir. Polidano (2000: 810)kapasite değerlendirmesi yapılırken operasyonel verimlilik boyutunun da göz önüne alınması gerektiğini düşünmektedir. Operasyonel verimlilik kurumun iç işleyişinin maliyet etkinliğini ve sağladığı hizmetlerin kalitesini ifade etmektedir. Eğer uygulama otoritesi, hizmetlerin sunulmasını çalışanların işi yapmasını ve fonların yasa dışı bir şekilde kullanılmamasını sağlama yeteneğiyse operasyonel verimlilik, bu hizmetleri iyi, yani verimli, zamanında ve makul bir kalite seviyesinde sunma yeteneğidir.

Grindle ve Hilderbrand (1995: 445) kapasite ve kapasite geliştirme müdahalelerini etkileyen faaliyet ortamı, kamu sektörünün kurumsal bağlamı, görev ağı, kurumlar, insan kaynakları olmak üzere beş bileşeni tanımlamaktadır. Christensen ve Gazley (2008: 268) organizasyonel altyapı, insan kaynakları, yönetim sistemleri ve finansal kaynaklar, dış çevrenin ekonomik ve siyasal özellikleri olmak üzere literatürden sentezledikleri dört bileşenden söz etmektedirler. Bu bileşenleri literatürde yer alan bileşenlerin alternatifi değil sentezi olduğunu ileri sürmektedirler. Manning (2020: 1)'in ise yükseköğretim kurumlarına yönelik olarak hazırladığı Kurumsal Kapasite Değerlendirme Aracı (ICAT), bir üniversitenin tüm alanlarından paydaşların, adil sonuçlar elde etmek için gerekli kritik unsurları toplu olarak incelemeleri için bir yapı sağlamaktadır. Araç üniversitelerin liderlik ve vizyon, veri ve teknoloji, öz kaynak; öğretme ve öğrenme, katılım ve iletişim, strateji ve planlama, politikalar ve uygulamalar olmak üzere yedi temel alandaki en iyi uygulamalar ışığında güçlü yönleri ve iyileştirme alanlarını belirlemelerine yardımcı olmaktadır.

Kurumsal kapasite değerlendirmesi kapasite zayıflıkları varsa belirlemek ve bu alanlarda kapasite geliştirme çalışmaları tasarlamak, uygulamak ve izlemek için gerçekleştirilmektedir. Nitekim artık pek çok ülke sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmak için mevcut kaynakların verimli kullanılması ve sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleşebilmesi için kapasitelerin önemli ölçüde geliştirilmesi gerektiğini kabul etmektedir (WorldBank, 2017: 1). Farklı kurumlar, faaliyetleri birbirine oldukça benzese de yaptıkları işi farklı şekilde adlandırmaktadırlar. UNDP (2008) "kapasite geliştirme (development)" terimini kullanmayı tercih etmektedir. Mevcut yerel

kapasiteleri kabul ettiği ve birçok önemli aşamayı kapsayan ve ulusal sahiplenme ve sürdürülebilirliği sağlayan uzun vadeli bir süreci çağrıştırdığı için bu terimi "kapasite oluşturma (building)" terimine tercih etmektedir. Bu çerçevede kalkınma yardımının rolü, ortak ülkenin içsel sürecini desteklemek, bir katalizör görevi görmek, bu süreç için fırsatlar ve alan sağlamak olarak farklılaşmaktadır (JICA, 2004: 17). "Kapasite geliştirme" kavramı, tamamen kamu sektörünün dışında kalan kurum ve kuruluşları, özellikle özel teşebbüs ve sivil toplum kuruluşlarını da kapsamaktadır. Kapasite geliştirme, bir bütün olarak toplumdaki insan kaynakları gelişimini, kurumsal yapılanmayı ve kapasiteleri içermektedir (Mizrahi, 2004: 7).

IDRC kapasite geliştirmeyi, dinamik bağlamlarda çalışan kişilerin ve sistemlerin, sürdürülebilir bir şekilde daha yüksek performansa yönelik hedeflerine ulaşmak için stratejiler geliştirmeyi ve uygulamayı öğrendikleri sürekli bir süreç olarak değerlendirmektedir. IDRC ve diğer kurumların deneyimi, kurumsal düzeyde daha geniş bir değişim yaratmanın kavramsal ve pratik olarak proje desteğinden daha zor ve karmaşık bir girişim olduğunu göstermektedir (Lusthaus ve vd., 1995: 29). Chandler ve Kennedy (2015: 3) ise kapasite geliştirmenin, kuruluşu bir sonraki operasyonel, programatik, finansal veya organizasyonel olgunluk düzeyine getirmek için gerekli olan şey olduğunu ve kuruluşun böylece misyonunu geleceğe daha etkili ve verimli bir şekilde ilerletebileceğini düşünmektedir. Onlara göre kapasite geliştirme, kısa vadeli etkinliği iyileştirmek için tek seferlik bir çaba değil, sürdürülebilir bir organizasyon oluşturmaya yönelik sürekli bir iyileştirme stratejisidir. Baser ve Morgan (2008: 3) kapasite geliştirmeyi, işlerin yapılma şekillerinde iyileştirmelere odaklanan bir değişim biçimini ifade etmektedir. UNESCO-IICBA kapasite geliştirmeye yönelik ihtiyaçların ve faaliyetlerin belirlemesine yardımcı olmak için aşağıda bulunan matrisin kullanılmasını önermektedir (bkz. Matachi, 2006: 5)

Ülkemizde kurumsal kapasite değerlendirme ve geliştirme ile ilgili yapılan çalışma sayısı oldukça sınırlıdır. Bununla birlikte uluslararası çalışma sayısı oldukça fazladır. Kocaoglu ve Öktem (2016)'in İç Anadolu Belediyeleri'nin kurumsal kapasitelerini karşılaştırdığı araştırma; Söylemez ve Şahin (2019)'in Konya Belediyeleri'nin kurumsal kapasitelerini karşılaştırdığı araştırma; Polat ve Şahin

(2022)'in Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi'nin kurumsal kapasitesini değerlendirdiği araştırma ülkemizde yapılan sınırlı sayıda kurumsal kapasite çalışmalarının örneklerindendir. Shroff vd. (2017)'nin 56 ülke ve 110 kurumda yapmış olduğu Sağlık Kayıt Sistemine ilişkin kurumsal kapasite araştırması; Opeyemi vd. (2019)'nin 42 Sahraaltı Afrika ülkesinde yapmış oldukları yenilenebilir enerji yatırımlarının başarısı ve kurumsal kapasite arasındaki ilişkiyi incelediği araştırma; Hutchison ve Johnson (2011)'ın hükümete olan bireysel güven ile kurumsal kapasite arasındaki ilişkinin incelendiği araştırma uluslararası çalışmalara örnek olarak verilebilir.

SONUÇ

Günümüzde kamu yönetimleri hem küresel boyut kazanan devasa sorunlarla mücadele etmek hem de artan vatandaş taleplerini karşılamak ve bunun yanında sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak zorundadırlar. Öte yandan bütçe kısıtlayıcı neoliberal politikalar sebebiyle artan bu görev ve sorumlulukları daha az kaynak kullanarak yerine getirmek durumundadırlar. Bu durum kamu yönetimlerinin kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarını yeniden gündeme getirmiştir. Nitekim bir kurumun kendine verilen görevleri etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi kurumsal kapasitesine bağlıdır. Kurumsal kapasitesi zayıf kurumlar kendine verilen görevleri yerine getiremediği gibi aynı zamanda kamu kaynaklarını da israf etmektedir. Zira kapasite değerlendirilmesi yapılmadan sağlanan kaynakların, kaynak sağlanan kurum iyiniyetli bile olsa kapasite zayıflığı nedeniyle oldukça verimsiz bir şekilde kullanıldığı görülmektedir. Artık kamu yönetimleri için kurumsal kapasitelerini geliştirmek bir tercih değil bir zorunluluktur.

Kurumsal kapasiteyi uluslararası kuruluşlar, neoliberal politikalar çerçevesinde uygulanan ve devletin rolünü değiştiren dönüşümlerin tam anlamıyla sağlanabilmesi için ülkelere ve kurumlara tahsis edilen yapısal dönüşüm fonlarının verimli kullanılması bağlamında değerlendirmektedirler. Ancak kurumsal kapasiteyi yaygın kullanışı olan bu bağlama sıkıştırmak da doğru değildir. Nitekim kurumsal kapasite kamu

yönetimlerinin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için gerekli olan yetenekler bütünü olduğu için yapısal dönüşümleri gerçekleştirme dışında da her zaman güçlendirilmesi gerekmektedir. Fakat sık kullanılan bağlamı kavramı bulanıklaştırmıştır. Bu çalışmanın hedefi kavramın doğru anlaşılmasını sağlayarak ülkelerin kurumsal düzeyde (mezo düzey) analizler yaparak kurumlarının kurumsal kapasitelerini değerlendirerek gerekli hallerde dış etkenlerden bağımsız olarak kendileri kurumsal kapasiteyi güçlendirmek için müdahaleler tasarlayıp uygulamaya koyarak izlemelerini sağlamaktır. Diğer bir ifadeyle dış uzman ve yardım kuruluşlarından bağımsız olarak ülkelerin kendi kurumlarının kurumsal kapasitelerini değerlendirmesi ve güçlendirmesini sağlamaktır. Bu çerçevede çalışma kapasite boyutları başlığında kurumsal kapasite analiz düzeylerini ve kurumsal kapasite geliştirme çalışmaları için başlangıç noktalarını bireysel, kurumsal ve çevresel düzey olmak üzere üç analiz düzeyi ve başlangıç noktasına ayırmaktadır. Aynı zamanda hangi kapasite açısından değerlendirme yapılacağının netleştirilmesi için kapasite türleri devlet kapasitesi, kurumsal kapasite, siyasi kapasite ve idari kapasite olarak dörtlü bir sınıflamaya tabi tutulmuştur. Nitekim alan yazında kapasite türlerinin yanlış olarak birbiri yerine kullanıldığı görülmektedir. Ayrıca çalışmada en yaygın kullanılan kapasite değerlendirme çerçeveleri özellikle NJI (2002) Kapasite Değerlendirme Çerçevesi açıklanarak kurumların kapasite değerlendirme konusunda başvuracağı değerlendirme çerçeveleri sağlanmaktadır. Gerçekten NJI (2002) Kapasite Değerlendirme Çerçevesi oldukça yararlı bir değerlendirme aracıdır (bkz. Polat ve Şahin, 2022). Kapasite geliştirme için de çeşitli müdahale stratejileri kısaca açıklanmaktadır. Bu çerçevede kurumların kapasite zayıflıklarına müdahale için Matachi (2006)'nin Kapasite Geliştirme Matrisi'ne yararlı bir araç olarak tavsiye edilmektedir. Bu çalışma kurumsal kapasiteyi kapsamlı bir şekilde teorik olarak ele almaktadır. Ancak kurumsal kapasitenin uygulamalı olarak ele alındığı alan araştırmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle kamu kurumlarının karşılaştırmalı olarak kurumsal kapasitesinin değerlendirildiği çalışmaların yapılması önerilmektedir.

KAYNAKÇA

Addison, H. J. (2009). Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political science literature. *LSE Research Paper*.

Alkay, E.,Tüfekçi, Y. (2019). Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Kurumsal Kapasite Yaratmanın Önemi. *PLANLAMA*, *29*(1), 50-58. https://doi.org/10.14744/planlama. 2019.39358

An, Y. (2015). *The operationalization of capacity development: The case of urban infrastructure projects in India* Virginia Polytechnic Institute and State University].

Baser, H.,Morgan, P. (2008). *Capacity, Change and Performance Study Report*. E. C. f. D. P. Management.

Borisov, B. (2018). The Administrative Capacity Index of State Administration. *Business Management, D. A. Tsenov Academy of Economics*, *20*(1), 5-22.

Brinkerhoff, D. W.,Morgan, P. J. (2010). Capacity and capacity development: Coping with complexity. *Public Administration and Development*, *30*(1), 2-10. https://doi.org/https://doi.org/10.1002/pad.559

Chandler, J.,Kennedy, K. S. (2015). *A Network Approach to Capacity Building*. National Council of Nonprofits. https://www.councilofnonprofits.org/files /media/documents/ 2023/a-network-approach-to-capacity-building.pdf

Christensen, R. K.,Gazley, B. (2008). Capacity for public administration: analysis of meaning and measurement. *Public Administration and Development*, *28*(4), 265-279. https://doi.org/10.1002/pad.500

Çolak, E. (2019). *İdari Kapasite: Teorik ve Güncel Tartışmalar* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü]. Ankara.

Donahue, A. K., Selden, S. C.,Ingraham, P. W. (2000). Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *10*(2), 381-412. https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024274

Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, *69*(6), 1007-1020. https://doi.org/https://doi.org/ 10.1111/ j.1540-6210.2009.02054.x

Farazmand, A. (2010). Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis. *Public Organization Review*, *10*(3), 245-258. https://doi.org/10.1007/s11115-010-0137-0

Fuentes, S.,Borreguero, J. (2018). Institutional capacity in the accounting reform process in Spanish local governments: Capacidad institucional en el proceso de reforma contable de los ayuntamientos españoles. *Revista de Contabilidad - Spanish Accounting Review*, *21*(2), 188-195. https://doi.org/10.1016/j.rcsar.2018.05.002

Fukuda-Parr, S., Lopes, C.,Malik, K. (2002). *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. http://lst-iiep.iiep-unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/[in=epidoc1.in]/?t2000=026089/(100)

Giddens, A. (2008). *Ulus-Devlet ve Şiddet* (C. Atay, Çev.; 2 Baskı.). Kalkedon Yayınları.

Gökçe, G. (2006). Devleti Yeniden Keşfetmek: Devlet Gücünün Göstergesi Olarak İdari Kapasite. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *8*(3), 203-230. https://dergipark.org.tr/tr/pub/gaziuiibfd/issue/28334/301137

Gökçe, G.,Gökçe, O. (2015). Devlet Kapasitesi: Kavramın Kuramsal Çerçevesi, Bileşenleri ve Türkiye'nin Görünümü. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *17*(2), 1-34. https://dergipark.org.tr/tr/pub/gaziuiibfd/issue/ 28307/300797

Grindle, M. S.,Hilderbrand, M. E. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, *15*(5), 441-463. https://doi.org/https://doi.org/10.1002/pad.4230150502

Healey, P. (1998). Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, *30*(9), 1531-1546. https://doi.org/10.1068/a301531

Honadle, B. W. (1981). A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose. *Public Administration Review*, *41*(5), 575-580. https://doi.org/10.2307/976270

Horton, D., Alexakı, A., Bennett-Lartey, S., Brıce, K. N., Campılan, D., Garden, F., Sılva, J. D. S., Duong, L. T., Khadar, I., Boza, A. M., Munıruzzaman, I. K., Perez, J., Chang, M. S., Vernooy, R.,Watts., J. (2003). *Evaluating Capacity Development: Experiences from Research and Development Organizations Around the World*. International Service for National Agricultural Research. https://books.google.com.tr/books?id=yDBOndupLXQC

Hou, Y., Moynihan, D. P.,Ingraham, P. W. (2003). Capacity, Management, and Performance:Exploring the Links. *The American Review of Public Administration*, *33*(3), 295-315. https://doi.org/10.1177/0275074003251651

Hutchison, M. L.,Johnson, K. (2011). Capacity to trust? Institutional capacity, conflict, and political trust in Africa, 2000–2005. *Journal of Peace Research*, *48*(6), 737-752. https://doi.org/10.1177/0022343311417981

Ingraham, P. W.,Donahue, A. K. (2000). *Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity*. In H. C.J. ve L. L.E. (Ed.), *Governance and Performance: New Perspectives* Georgetown University Press.

JICA. (2004). *For Improving the Effectiveness and Sustainability of JICA's Assistance, Capacity Development Handbook for JICA staff*. Task Force on Aid Approaches Japan International Cooperation Agency.

Jreisat, J. E. (2011). Rethinking Administrative Capacity Development: The Arab States. *Public Organization Review*, *12*(2), 139-155. https://doi.org/10.1007/s11115-011-0164-5

Kocaoglu, B.,Öktem, M. (2016). Belediyelerde Yönetsel Kapasite Değerlendirmesi: İç Anadolu Bölgesi Örneği (Administrative Capacity Assessment of Municipalities: The Case of Central Anatolia Region). *25*, 53-79.

Kühl, S. (2009). Capacity Development as the Model for Development Aid Organizations. *Development and Change*, *40*(3), 551-577. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2009.01538.x

Lusthaus, C., Anderson, G.,Murphy, E. (1995). *Institutional assessment : a framework for strengthening organizational capacity for IDRC's research partners*. International Development Research Centre.

Mann, M. (1984). The autonomous power of the state : its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv für Soziologie*, *25*(2), 185-213. http://www.jstor.org/stable/23999270

Manning, T. M. (2020). Institutional Capacity Assessment Tool: Alignment to Accreditation. *Achieving the Dream*. https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED610164.pdf

Matachi, A. (2006). *Capacity Building Framework*. UNESCO-IICBA.

Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States*

State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. Princeton University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctvzsmdzz

Mizrahi, Y. (2004). *Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature*. https://doi.org/10.1201/b10532-22

Morgan, P. (2003). *Building capabilities for performance*. OECS/ESDU Case, ECDPM (draft).

Morgan, P. (2006). *The Concept of Capacity. A Contribution to the Larger Report Capacity* (Change and Performance, Issue. ECDPM.

Morgan, P. E. (1997). *The Design And Use Of Capacity Development Indicators*. OECD. https://www.semanticscholar.org/paper/THE-DESIGN-AND-USE-OF-CAPACITY-DEVELOPMENT-Morgan/2b2171e94ca0205012697a6e4d8bc6164 a11b1c0

NJI. (2002). *The New Jersey Initiative : Building Management Capacity in New Jersey Municipalities*. New Jersey Initiative, Alan K. Campbell Public Affairs Institute, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University. https://books.google.com.tr/books?id=CtIEzgEACAAJ

Oluklu, S. (2019). Kamu planlaması ve kapasite geliştirme bağlamında kentsel atık su yönetiminin değerlendirilmesi. *Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi*, *1*(1), 58-73.

Opeyemi, A., Uchenna, E., Simplice, A.,Evans, O. (2019). Renewable energy, trade performance and the conditional role of finance and institutional capacity in sub-Sahara African countries. *Energy Policy*, *132*, 490-498. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.06.012

OXFORD. (2022). *Kapasite*. https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/capacity?q=capacity

Polat, M.,Şahin, A. (2022). *Kurumsal Kapasite Kavram Teori Uygulama*. Atlas Akademi. https://www.researchgate.net/publication/375828075_Kurumsal_Kapasite_Kavram_Teori_Uygulama

Polidano, C. (2000). Measuring Public Sector Capacity. *World Development*, *28*(5), 805-822. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00158-8

Shroff, Z. C., Javadi, D., Gilson, L., Kang, R.,Ghaffar, A. (2017). Institutional capacity to generate and use evidence in LMICs: current state and opportunities for HPSR. *Health Research Policy and Systems*, *15*(1), 94. https://doi.org/10.1186/s12961-017-0261-1

Söylemez, A.,Şahin, A. (2019). Yerel Yönetimlerde Kurumsal Kapasitenin Ölçülmesi (Konya Örneği) *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 471-493. https://dergipark.org.tr/tr/pub/assam/issue/48907/571803

Şahin, A. (2007). Türk Kamu Yönetiminde Reform Çabaları Ve Uluslararası Kurumsal Çevrenin Etkisi. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, *7*(14), 47-76. https://dergipark.org.tr/tr/pub/susead/issue/28425/302731

Tilly, C. (2001). *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu* (K. Emiroğlu, Çev.). İmge Kitabevi.

Uçar Kocaoğlu, B. (2019). Kamu Kurumlarında Yönetsel Kapasitenin Güçlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*(114), 117-133. https://dergipark.org.tr/tr/pub/sayistay/issue/61570/919327

UNDP. (2008). *Capacity Assessment Methodology User's Guide*. Capacity Development Group Bureau for Development Policy.

WorldBank. (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. O. U. Press.

WorldBank. (2017). *Building Sustainable Public Sector Capacity in A Challenging Context*. World Bank

Araştırma Makalesi */ Research Article*

ADALAR'I YÖNETMEK: MEŞRUTİYET'TEN CUMHURİYET'E ADALAR KAYMAKAMLIĞI (1876-1923)

Naim ÜRKMEZ*

ÖZ

Adalar, Fatih Sultan Mehmed'in 29 Mayıs 1453'te İstanbul'u fethinden sonra Osmanlı Devleti'nin hakimiyetine girmiştir. Büyükada, Kınalıada, Burgazada ve Heybeliada, Adalar'ı oluşturan parçalardır. 19. yüzyıla kadar sakinliğini koruyan bu yerler aynı yüzyılda yaşanan hızlı değişim ve dönüşümden etkilenmiştir. Özellikle ulaşımın hızlanmasıyla birlikte sakin yapısını kaybeden Adalar, 1866 yılında İzmid sancağından ayrılarak İstanbul'a bağlanmıştır. Ardından 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin bölgeye tatbikiyle birlikte Ağustos 1868'ten itibaren İstanbul vilayetinin İstanbul livasının 7 kazasından biri haline getirilen Adalar bu tarihten itibaren kaymakamlar tarafından yönetilmiştir. Yoğunluğun artmasına paralel bir şekilde yeni güvenlik tedbirlerinin alınması Adalar'ın idarî yapısında değişimlere sebep olmuştur. Nitekim Sultan II. Abdülhamid'in 7 Ağustos 1907 tarihli irade-i seniyyesi ile nüfusunun arttığı gerekçesiyle Adalar kazası, kazadan mutasarrıflığa yani sancağa tahvil edildi. Adalar'ın mutasarrıflığına Sultan II. Abdülhamid'in dört isim arasından tercih ettiği Denizli sancağı mutasarrıflığından ayrılmış olan Mehmed Emin Paşa getirildi. Ancak bu yeni düzenleme uzun ömürlü olmadı. Adalar, Meşrutiyet'in 1908'de yeninden ilanından kısa bir süre sonra tekrar kazaya dönüştürülünce Emin Paşa'nın da memuriyeti son buldu. Bu çalışmada Adalar kaymakamlığının kuruluş yılı olan 1875'ten başlayarak Cumhuriyet'in ilanına kadarki süreçte Adalar kazasını yöneten 26 kaymakam incelenmiştir. Bu kaymakamlardan 24'ünün memuriyet sicil dosyasına ulaşılmış ve buradan yola çıkarak kaymakamların eğitim hayatı, göreve geldikleri sırada haiz oldukları yeterlilikler değerlendirmeye tâbi tutulmuştur. Çalışmada temel kaynak Cumhurbaşkanlığı Osmanlı Arşivi'nde yer alan sicill-i ahval defterleri ve Adalar ile ilgili yazışmaları ihtiva eden müteferrik evraktır.

Anahtar Kelimeler: Osmanlı Devleti, Adalar, Sultan II. Abdülhamid Dönemi, Sancak, Kaza, Kaymakam.

* Doç. Dr, Erzurum Teknik Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü, Erzurum / TÜRKİYE, e-posta: naimurkmez@erzurum.edu.tr ORCID: 0000-0002-2356-6301

Makale geliş tarihi: 14.09.2023 / **Makale kabul tarihi:** 16.01.2024

GOVERNING THE ADALAR: ADALAR DISTRICT GOVERNORSHIP FROM THE CONSTITUTIONAL MONARCHY TO THE REPUBLIC (1876-1923)

ABSTRACT

The Adalar came under the rule of the Ottoman Empire after the conquest of Istanbul by Sultan Mehmed II on May 29, 1453. Büyükada, Kınalıada, Burgazada and Heybeliada are the parts that make up the Islands. These places, which kept their calm until the 19th century, got their share of the rapid change and transformation experienced in the same century. Losing its calm structure, especially with the acceleration of transportation, Adalar was separated from Izmid Sanjak in 1866 and connected to Istanbul. Then, with the application of the 1864 Provincial Regulation to the region, Adalar made one of the seven districts of the Istanbul liva of the Istanbul province as of August 1868 and was governed by the district governors from this date on. The increase in security measures, in parallel with the increase in density, caused changes in the administrative structure of Adalar. As a matter of fact, with the irade-i seniyye of Sultan Abdulhamid II on 7 August 1907, the Adalar district was converted from a district to a governorship, that is, to a sanjak, because its population increased. Mehmed Emin Pasha, who left the governorship of Denizli Sanjak, which Sultan Abdulhamid II chose among four names, was appointed as the governor of Adalar. However, this new arrangement did not last long. When the Adalar was turned into a district again shortly after the re-declaration of the Constitutional Monarchy in 1908, Emin Pasha's governorship also ended. In this study, 26 district governors who governed the district of Adalar from 1875, the year of the establishment of the district governorship of Adalar, until the proclamation of the Republic are examined. Sicill-i Ahval registry files of 24 of these district governors were reached, and based on this, the education life of the district governors and the qualifications they had when they took office was evaluated. The primary source in the study is the registry books in the Presidency Ottoman Archives and the various documents containing the correspondence about the Adalar.

Keywords: *Ottoman Empire, Prince Islands/Adalar, Sultan Abdulhamid II Period, Sanjak, District, District Governor.*

GİRİŞ

Marmara Denizi'nde irili ufaklı birçok ada bulunmaktadır. Bunlardan İstanbul'a yakın mesafede olan 7'si Adalar veya Prens Adaları olarak adlandırılmaktadır. Bunlar; Büyükada, Kınalıada, Burgazada, Kaşıkadası, Heybeliada, Sedefadası ve Tavşanadası'dır. Bu adalara batıya doğru daha açıkta bulunan Yassıada ve Sivriada da ilave edilebilir. Yaklaşık on asır süren Bizans hakimiyeti sırasında bu adalarda bulunan manastırlar denizin ortasında farklı Hristiyan tarikatlarına mensup rahiplerin bir cumhuriyeti gibiydi. Bu manastırlar çoğunlukla Bizans tahtına oturmuş olan muhtelif imparatorluk sülalelerine mensup prens ve prensesler tarafından tesis edilmişti (Schlumberger, 1937: s. 11-12). Büyük bir ihtimalle bundan dolayı bunlara Prens Adaları denildi. Bizans hakimiyetinde bulunan bölgenin tamamı İstanbul'un fethi ile Osmanlı Devleti topraklarına dâhil edildi. Adalar, fetihten sonra Fatih Sultan Mehmed'in sahih vakıfları arasına alındı (BOA, BEO, 3310/248202).

Adalar'daki yaşam; ulaşım ve iletişim ağının yaygınlaştığı 19. yüzyıla kadar sakin vaziyetini korudu.[1] Bahsi geçen yüzyılda Osmanlı Devleti'nde bir dizi reformlar da yapıldı. Sultan II. Mahmud ile başlayan reform süreci 1839 tarihli Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun ilanından sonra yeni bir mahiyet kazandı. Bu reformlar; sosyal, iktisadî, siyasî ve idarî birçok hususu içermekteydi. Devlet, özellikle yapılan idarî reformlar ile 18. yüzyılda zayıflayan merkezi otoriteyi tekrar güçlendirmeyi bu sayede yöneticilerden kaynaklanan şikayetlerin önüne geçmeyi amaçlamıştı. Bu dönemde Adalar bölgesi "Ada-yı Kebir" adıyla 1845 yılında idarî olarak Kocaili sancağının Kartal kazasına tabiydi. (BOA, ML. VRD. TMT. d, 4032: s. 2). Nahiye şeklinde teşkilatlanan ve müdürler tarafından idare edilen Adalar'da nüfusun artması nedeniyle Tanzimat reformları çerçevesinde bir meclis kurulması için teşebbüste bulunulmuştu (BOA, MVL, 865/72). Bununla birlikte ulaşım alanında yaşanan gelişmeler neticesinde Adalar'a

[1] Nitekim bu dönemde bir müteşebbis olan İspanya tüccar komisyonu üyelerinden Ermandokos, 1908 yılında Büyükada'ya bir otomobil getirmişti. Ancak Büyükada Mutasarrıfı bu otomobilin adaya çıkmasına müsaade etmedi. Tartışma konusu olan bu muamele Meclis-i Vükela'nın gündemine geldi. 18 Haziran 1908'de alınan karara göre otomobilin Adalar'a girmesi tamamen men edilmişti (BOA, MV, 119/64).

gelen turist sayısında da artış yaşanmıştı. Nitekim bir İngiliz müteşebbis 1865 yılında Büyükada'da otel yapmak için Osmanlı Devleti'nden imtiyaz almayı başarmıştı (BOA, C. BLD, 141/7012). 13 Aralık 1866-12 Ocak 1867 tarihleri arasındaki yaklaşık bir aylık süre içerisinde Kartal'dan Adalar'a 6.540 kişi gitmiş aynı süre zarfında ise toplam 6.525 kişi dönüş yapmıştı. Buna göre vapur şirketlerini kullanarak Adalar'a giden kişi sayısı günlük ortalama 206 kişiydi (BOA, MVL, 520/139). Adalar nüfusunun kışın ciddi şekilde düşüş gösterdiği ve buradaki ahalinin büyük bir kısmının kış mevsiminde İstanbul'a geçtiği düşünüldüğünde hareketliliğin büyüklüğü daha iyi anlaşılacaktır (BOA, DH. MKT, 1187/23).

Bu çalışmada Osmanlı Arşivi'nde yer alan sicill-i ahval defterleri ve konuyla ilgili yazışmaları ihtiva eden müteferrik evraktan istifade edilerek Adalar kazası kaymakamlığında görev yapan 26 kaymakamın; eğitim durumu, buraya tayin şekilleri, haklarındaki şikâyetler, halkla olan ilişkileri incelenecektir. Bu kaymakamlardan 24'ünün sicil dosyasına ulaşılmış ve bu sayede kaymakamların memuriyet hayatı tespit edilebilmiştir. İlgili dönemde kaymakamlık yaptığı halde siciline ulaşılamayan kaymakamlar 1875-1879 yılları arasında kaymakamlık görevinde bulunan Hüseyin Şakir ve Balak Beylerdir. Bunlardan Balak Bey, Adalar sakini olup aynı zamanda Adalar Belediye Başkanlığı yapmaktaydı. Resmî bir memuriyeti olmadığı için zaten bu kişinin sicil dosyası bulunmamaktadır. Çalışmada bu dosyalardaki bilgilerden ve Osmanlı Arşivi'nde yer alan diğer yazışmalardan yola çıkılarak Osmanlı Devleti'nin Adalar'daki idarî teşkilatı, kaymakamların idarî kabiliyet durumları, buraya kaymakam atanırken nasıl bir usulün icra edildiği ortaya konulacaktır. Ayrıca aynı dönemdeki Adalar kaymakamlarının hususiyetleri, şikâyetleri, idare ettikleri yerlerle ilgili tutum ve davranışları ve onlara karşı yapılan ithamlar ile şikâyetler değerlendirilecektir. Diğer taraftan bölgeye kaymakam ataması yapılırken izlenen yöntem ve politikada dönemsel farklılıkların olup olmadığı, atanması planlanan kaymakamların ne gibi niteliklere sahip olması gerektiği ve Adalar'ın idarî yapısının hangi durumlarda Bâbıâli tarafından değiştirilmek istendiği bu çalışmada cevabı aranacak sorulardır. Bu sayede Osmanlı Devleti'nin kaza yönetiminde, yönetici seçimi, azli ve değişikliğinde nelerden etkilendiği ortaya konularak bu monografik örnekten hareketle Osmanlı Devleti'nin

kaza yönetimine dair politikasına ilişkin bir tespit yapılmaya çalışılacaktır. Çalışmanın zaman aralığı 1873 yılı ile başlayıp Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yılı olan 1923 yılına kadarki dönemi kapsamaktadır. 1873 yılı tespit edebildiğimiz kadarıyla Adalar kazasına tayin edilen ilk kaymakamın göreve başlama tarihidir. Çalışmanın ekler kısmında bahsi geçen dönemde Adalar kazasında görev yapan kaymakamların görev süreleri ve kısa özgeçmişleri tablo halinde aktarılmıştır. Adalar Kaymakamlığı'nın resmî web sayfasında konuyla ilgili verilen bilgiler oldukça sorunludur (http://www.adalar.gov.tr/adalar-ilcemizde-gorev-yapmis-kaymakamlar). Bu çalışma sayesinde bahsi geçen yanlış bilgiler de tashih edilmiş olacaktır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Osmanlı Devleti klasik düzende taşrayı eyalet, sancak, kaza, nahiye ve karye [köy] şeklinde teşkilatlandırdı. Bu idarî birimlerden eyaleti beylerbeyi, sancağı sancakbeyi ve kazayı kadı idare etmekteydi (Halaçoğlu, 1998: s. 83). Bu düzenleme genel manada 19. yüzyıla kadar devam etti. Bahsi geçen yüzyılda birçok değişiklik yapılmakla birlikte bunlardan en esaslısı 1864 yılında yürürlüğe giren Vilayet Nizamnamesi'dir. Bu nizamnamenin yayımlanmasından sonra taşra teşkilatı; vilayet, liva (sancak), kaza ve karye (köy) şeklinde teşkilatlandırılmıştır. İdarî birim isimlerinden sadece eyalet ismi vilayete dönüştürüldü, görüldüğü gibi diğerleri aynı kaldı. Yeni idarî düzenin yöneticilerinde geçmişe kıyasla önemli değişikliklere gidildi. Vilayeti beylerbeyi yerine vali, livayı sancakbeyi yerine kaymakam ve kazayı kadı yerine müdür idare edecekti. Bu nizamname ile ayrıca vilayetlerde "vilayet idare meclisi", sancaklarda "liva idare meclisi", kazalarda "kaza idare meclisi" ve köylerde ise "ihtiyar meclisleri" oluşturuldu. İlk olarak birkaç merkezde tatbik edilen bu nizamname 1867 yılında bütün vilayetleri kapsayacak şekilde genişletildi. 1867'de kabul edilen nizamname genel manada 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile aynı içeriğe sahip olsa da son nizamnamede sancakların mülkî amiri "mutasarrıf", kazalarınki ise "kaymakam" olarak kayda geçti (Güneş, 2014: s. 286-287). Ülke idaresi 1871 yılında uygulamaya konulan İdare-i Umumiyye-i Vilayet Nizamnamesi ile daha sistemli bir hale getirildi. Bu son düzenleme 1913'te kabul edilen idare kanununa kadar yürürlükte kaldı. 1871 düzenlemesindeki en önemli

değişiklik kaza ile köy arasında yeni bir idarî birim olan nahiyelerin oluşturulmasıydı. Nahiyelerde mülkî amir müdür olacaktı. Nizamname ile ayrıca yürütme alanında Bâbıâli'nin denetimi daha da arttı (Torun, 2012: s. 93-94). Osmanlı Devleti mülkî idareyi bu şekilde tanzim etti. Ancak şehirlerin bir de beledî idaresi vardı ki bu da ayrı bir düzenleme konusu oldu.

28 Aralık 1857'de yayımlanan Dersaadet İdare-i Belediyye Nizamnamesi'nin ikinci faslının beşinci maddesine göre İstanbul şehri ve şehre tabi olan yerlerin tamamının belediye işleri; Şehremini, Şehremaneti Meclisi ve Cemiyet-i Umumiyye-i Belediyyeye bırakıldı (Düstur I/II, 1289: 452). Bu nizamname 5 Ekim 1877'de kabul edilen Dersaadet Belediye Kanunu'nun yayımlanmasına kadar yürürlükte kaldı. 1877'de kabul edilen kanuna göre Dersaadet [İstanbul] Belediye Dairesi sınırları içerisinde kalan idarî bölge 20 daireye bölündü. İstanbul Belediye Dairesi olan Şehremaneti; padişah tarafından atanan bir şehremini, bir reis ve altı azadan oluşan bir meclis, muhasebecilik, mektupçuluk, hendesehane, su nezareti, vezne, lüzumu kadar müfettiş ve çavuştan ibaret olacaktı. Şehremini, sorumluluk alanında kalan memurlardan ve belediye işlerinden sorumluydu. Kanunla yirmi daireden oluşan Şehremaneti'nin On Dokuzuncu Dairesi, Adalar'da teşkil edildi. Adalar Dairesi; Büyükada, Heybeliada, Kınalıada ve Burgazada'yı içine almaktaydı. Yine kanuna göre Büyükada merkez olup diğerlerinde birer şube açılacaktı (Seyitdanlıoğlu, 2010: s. 104-106). Bu çalışmanın konusu olan Adalar'daki mülkî ve beledî yöneticiler diğer vilayetlerden farklı olarak Şehremini'ne karşı sorumluydular. Adalar kaymakamlarının da birincil derecede muhatabı Şehremaneti dolayısıyla Şehremini idi.

Ancak 1870'te ilan edilen Dersaadet'in Mülkiye Nizamnamesi'ne göre İstanbul ve mülhakatı Adalar da dâhil olmak üzere beledî işlerin dışında Zaptiye Müşirliği'nin idaresine bırakıldı. Bu düzenlemede Adalar zaptiye ve mülkiye işlerinde Dersaadet'e maliye işinde ise müşirlik kaymakamına müracaat edecek ve kaymakamlar bu hususlarda vilayet nizamnamesine uygun hareket edeceklerdi. Anlaşılacağı üzere İstanbul'un valilik yetkisi zaptiye müşiri tarafından kullanılmaktaydı. Bu yetkinin bir kısmı 1878'de yapılan değişikliklerle Şehremaneti'ne verildi. 1897'de de zaptiye birlikleri Seraskerlik makamına bağlanarak bu birliklerin müşirlikle irtibatı kesildi

(Güneş, 2015: s. 185). 1907 yılında Adalar kazası livaya [sancak] dönüştürüldü. 1867 yılında çıkarılan nizamnameye göre vilayetlerin alt birimleri olan livalar mutasarrıf tarafından idare edilmekteydi. Bu gibi idarî birimlerde mutasarrıfın başkanlığında bir de liva idare meclisleri oluşturulmaktaydı (Ortaylı, 2011: s. 80-81). Adalar Mutasarrıfı, Şehremini'ne karşı sorumluydu. Ancak Adalar'daki bu idarî düzenleme çok kısa ömürlü olup 1909 yılında sonlandırıldı. Aynı yıl yapılan yeni bir düzenleme ile İstanbul vilayeti teşkil edildi ve Adalar da kaza statüsüne düşürüldü. Vilayetin teşkilinden Cumhuriyet'in ilanına kadar vali, kimi zaman müstakil olarak kimi zaman da şehreminliği göreviyle birlikte valilik görevini idame etti (Güneş, 2015: s. 185). Bu süre zarfında Adalar kaymakamları da doğrudan İstanbul valisine tâbi ve ona karşı sorumluydu.

2. İDARİ YAPI

1864 yılında kabul edilen Vilayet Nizamnamesi ile birlikte Osmanlı taşrası; vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köylere taksim edilecek şekilde yeniden teşkilatlandırıldı. Bu sırada Adalar, 1866 yılında Sultan Abdülaziz'in iradesiyle İzmid (Kocaili) sancağından ayrılarak İstanbul'a bağlandı ve Büyükada'da bir belediye başkanlığı kuruldu. 1869 yılında diğer adaların da Büyükada'daki belediyeye bağlanmasıyla birlikte bu belediye Şehremaneti'ne bağlı 14. Belediye Dairesi ismini aldı. İlk belediye başkanlığına da Yorgaki Panciri Efendi getirildi (BOA, İ. DH, 549/38219; BOA, İ. DH, 632/43908). Ardından Vilayet Nizamnamesi, Ağustos 1868'de İstanbul'a tatbik edildi. Buna göre İstanbul vilayeti; İstanbul, Beyoğlu ve Üsküdar olmak üzere üç livaya (sancak) ayrıldı. İstanbul livası ise Ayasofya, Fatih, Samatya, Eyüp, Büyük ve Küçük Çekmece, Çatalca ve Adalar isimli 7 kazadan oluşmaktaydı. 1869'dan itibaren uygulanacak olan yeni idarî düzenlemeye göre bu değişiklikten önceki sınırları değişmeyen Adalar, İstanbul vilayetinin İstanbul livasına tâbi bir kaza merkezi olarak teşkilatlandırıldı (BOA, İ. MMS, 36/1479). Merkezi Büyükada olan Adalar kazası sınırları içerisine Heybeliada, Kınalıada ve Burgazada dâhildi (Salname, 1321: s.618; Salname, 1322: s. 683.). Bu tarihe kadar müdürler aracılığıyla yönetilen Adalar, bu tarihten sonra kaymakamlar tarafından idare edildi. Adalar, 19. yüzyılın son çeyreğinde mülkî olarak

kaza şeklinde teşkilatlandırılmasına rağmen adlî açıdan Kartal bidayet mahkemesine tabiydi. Ancak bu durum uygulamada birtakım zorlukları beraberinde getiriyordu. Gelen şikayetler üzerine Sadaret, Adalar'da Edirne vilayeti kazaları adlî teşkilatına kıyasla bir mahkeme teşkili talep etti. Ancak bu talep Sultan II. Abdülhamid tarafından "*oranın şimdiki hal ve merbutiyetinin ibkası muktezi olduğundan bu gibi şeylere lüzum olmadığı"* ifadesiyle 16 Ağustos 1898 tarihinde ret edildi (BOA, İ. HUS, 67/109).

20. yüzyılın başlarına kadar idarî manada kaza statüsünde kalan Adalar; Gebze, Beykoz, Kartal, Küçükçekmece ve Şile kazalarıyla birlikte Şehremaneti'ne bağlıydı. Bu kazalar içerisinde Adalar ve Küçükçekmece kazaları kaymakamlıkları 1. sınıf kaymakamlıktı (Salname, 1320: s. 552-553). Bu statü, Adalar kazasına verilen önemi göstermesi açısından mühimdir. Zira 1867 yılında yayımlanan nizamname çerçevesinde kazalar üç sınıfa ayrılması ve kaymakamlara bu derecelere uygun maaş ödenmesi kararlaştırıldı. Bunların içerisinde derece itibariyle en yükseği 1. sınıf kaymakamlık olup bu gibi kaymakamlıklara atanacak olanların tecrübe kazanmış 1. sınıf bir kaymakam olması gerekmekteydi (Güneş, 2014: s. 295). Bu dönemde Adalar'daki yoğunluk ve hareketlilik oldukça artmıştı. Bundan dolayı Sadrazam Ferid Paşa, Adalar'ın güvenliğinin, yeni duruma göre şekillendirilmesi gerektiğini düşünüyordu. Bu sebeple, Adalar'ın hassas konumuna uygun olarak 20 jandarma, bir polis müdürü ve 10 polis memurunun kazaya tayin edilmesini gündeme aldı. Ayrıca Adalar'ın denizden güvenliğinin sağlanması için uygun bir istimbotun satın alınarak içine bahriye askeri yerleştirilmesi gerektiğini düşünüyordu. Bu sayede Adalar'a bağlı olup Büyükada dışındaki diğer adaların da güvenliği sağlanacaktı. Asker ve jandarmanın ikameti için taş ve ahşap malzemeden bir karakolun yapılması planlandı. Bu dönemde Adalar, kumar oyununun merkezi haline gelmişti. *Ebeveynlerinin servetini burada heba eden gençlerin ileride kendilerinden istifade edilemeyecek derecede ahlaksızlığa saplanmasından* endişe edilmekteydi. Ferid Paşa, Adalar'ın kazadan livaya tahvil edilmesiyle bu güvenlik zafiyetinin ve otorite boşluğunun ortadan kalkacağını öngörmekteydi. Sadrazam, livanın yöneticiliğine seçilecek olan mutasarrıfın "bu gibi durumlardan nefret eden, dindar, muktedir ve gayet namuslu bir zat" olması için ilgililere emir vermişti (BOA, DH. MKT, 1187/23).

Bu emir ve talimatlar üzerine gerekli çalışmalar başlatılmış ve Adalar mutasarrıflığı için Sultan II. Abdülhamid'e dört isim önerilmişti. Bu isimler; daha önce Adalar kaymakamlığında bulunmuş olan Ergiri Mutasarrıfı Selahaddin Bey, Kozan Mutasarrıfı Muharrem Bey, Eski Bayezid Mutasarrıfı Hasib Efendi ve Eski Denizli Mutasarrıfı Emin Paşa'ydı. Bunun yanında Sadrazam Ferid Paşa da Şura-yı Devlet İstinaf Mahkemesi üyelerinden Ziya Bey'in veya hâlen Adalar kaymakamlığında bulunan Abdullah Sabri Bey'in mutasarrıf unvanıyla atanmasını teklif etmişti. Sultan II. Abdülhamid kendisine sunulan bu isimler arasından Eski Denizli Mutasarrıfı Mehmed Emin Paşa'yı tercih etti. Emin Paşa, yaklaşık 12 yıldır mutasarrıflık yapan, ilkokul derecesinde eğitim almış olmasına rağmen 74 yaşında tecrübeli bir yöneticiydi. Türkçe okur yazar olup Arapça ve Farsçaya aşinaydı. Sultan II. Abdülhamid, 7 Ağustos 1907 tarihli iradesiyle Adalar kazasını, livaya dönüştürdüğü gibi mutasarrıflığına da Mehmed Emin Paşa'yı atadı. Üçüncü sınıf bir mutasarrıflık derecesinde olan Adalar'a atanacak mutasarrıfa tahsis edilen maaş, aylık 5.000 kuruştu (BOA, İ. DH, 1457/19).

Adalar, liva yapıldıktan sonra buranın yöneticiliğine atanan Mutasarrıf Emin Paşa, yeni oluşturulan livanın sınırlarına Kartal ve Gebze kazalarının dâhil edilmesinin uygun olacağı görüşündeydi. Böyle bir durumda iş ve işlemler artacaktı. Adalar'da geçmişten beri naip istihdam edilmediği için şer'i meselelerde Kartal niyabetine başvurulmaktaydı. Adalar'daki Müslüman nüfusunun günden güne artması ve Kartal'ın buraya ilhakı buraya bir naip tayinini zaruri hale getirmişti. Naip tayin edilmesi durumunda halkın bu konuda yaşadığı sorun çözüme kavuşturulmuş olacaktı (BOA, DH. MKT, 1187/23).

Bu idarî değişiklik çok uzun ömürlü olmadı. Meşrutiyet'in 1908'de yeniden ilanından kısa bir süre sonra 14 Ağustos 1908'de yeni iktidar Adalar livasını kazaya tahvil etti (BOA, İ. DUİT, 56/36; BOA, BEO, 3374/253044). Adalar'ın idarî statüsünün II. Abdülhamid döneminde güvenlik sağlama kaygısıyla kazadan livaya tahvilini kendilerine karşı yapılan bir hamle olarak düşünen yeni yönetim, Adalar'ı kazaya dönüştürerek muhtemelen II. Abdülhamid ile hesaplaşmış oldular. Adalar livası tekrar kazaya dönüştürülünce Emin Paşa'nın da memuriyeti son buldu. Yeni yönetim daha da ileri giderek 20 Aralık 1908'de İstanbul'da Belediye Kanunu'na uygun olarak Adalar'da

oluşturulması gereken 19. Belediye Dairesi'nin teşkilinden sonra kaymakamlığın da ilgası kararlaştırdı. Ancak Adalar'ın mevkiinin öneminden ve ileri gelen ailelerinin baskısından dolayı bu karardan vaz geçildi (BOA, DH. İD, 124/58; BOA, ŞD, 2778/9; BOA, BEO, 3547/265990). Sultan II. Abdülhamid 13 Nisan 1909'da tahttan indirildikten sonra İstanbul'daki 31 Mart Ayaklanması'nı bastıran Hareket Ordusu'nun Komutanı Mahmud Şevket Paşa'nın önerisi ve 25 Nisan 1909 tarihli padişah iradesiyle Adalar'da sıkıyönetim ilan edildi (BOA, İ. AS, 83/3). 26 Ağustos 1909'da da İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin önemli isimlerinden İsmail Hakkı Canbulat Bey Adalar kaymakamlığına getirildi. Subay olan İbrahim Hakkı Canbulat Bey, 1912 yılında İzmit mebusu seçilene kadar bu vazifede kaldı (Erkek, 2023). Daha önce talep edilmesine rağmen bir türlü tayini mümkün olmayan naip ise 1910 yılında Adalar'da göreve başladı. Buraya atanan ilk naip Mahmud Celaleddin Bey'di. Ondan sonra naiplik makamına getirilen kişi ise Zeynelabidin Efendi oldu (Gür, 1995: s. 16).

20. yüzyılın başlarında Adalar'daki nüfusta ve bununla bağlantılı olarak da yapılaşmada bir artış yaşandı. 1911'e kadar birer mahalle sayılan Büyükada ve Heybeliada'da vergi toplama, emlak yazımı gibi resmi işlerde sorunlar ortaya çıktı. Hükûmet sorunların önüne geçmek için Büyükada'nın altı ve Heybeliada'nın üç mahalleye bölünmesini kararlaştırdı. Neticede 11 Ocak 1911'de Büyükada; Nizam, Meşrutiyet, Karanfil, Cami, Maden ve Yalı isimlerinde altı mahalleye, Heybeliada ise Yalı, Bahriye ve Dağ isimli üç mahalleye ayrıldı. Aslında Adalar Kazası İdare Meclisi, Meşrutiyet yerine Çakumi ismini, Dağ ismi yerine ise Değirmen ismini teklif etmişti. Ancak Şehremaneti yönetimi bu isimlerin yerine Meşrutiyet ve Dağ isimlerini uygun gördü (BOA, İ. DH, 1486/8).

Adalar kazası, kaza statüsünü 1923 yılına kadar devam ettirmiştir. 1925 yılında yapılan düzenlemede İstanbul vilayeti; İstanbul, Bakırköy ve Adalar isimli üç kazadan oluşmaktaydı. Bu tarihte Adalar kazasının herhangi bir nahiyesi bulunmuyordu. 1930'da yapılan idarî değişiklikte ise Adalar kazasının Heybeli ve Burgaz olmak üzere tam teşekküllü iki nahiyesi teşkil edildi. 2008'de yapılan düzenlemede ise Adalar; Büyükada nahiyesi ve bu nahiyeye bağlı Burgazadası, Büyükada, Kınalıada ve Heybeliada isimli 4 köyden oluşmaktaydı (Şaşmaz, 2014: s. 3-8).

3. KAYMAKAMLARIN SEÇİMİ

İncelemeye konu olan 50 yıl boyunca Adalar'da 26 kaymakam görev yapmıştır. Bu kaymakamlardan 24'ü asaleten, 2'si ise vekâleten görev yapmıştır. Buna göre kaymakamların ortalama görev süresi yaklaşık 23 aydır. Bu süre kaymakamların bölge halkı ile kaynaşmalarına imkân vermeyecek kadar kısa olup kaymakamların bölgeyi tanıyıp bölgenin sorunları ile daha yakından ilgilenmeleri için yeterli değildir. İncelemeye konu olan zaman dilimi içerisinde de taşrada görev yapan kaymakamların görev süresi aşağı yukarı bu süreye eşittir. Bu durum yerelleşmenin önüne geçmek için izlenen genel bir politikanın sonucudur (Ürkmez, 2026; s.823; Ürkmez, 2022; s. 53).

Kaymakamlar arasında en uzun süre görev yapan kişi 1880-1885 yılları arasında 5 yıl boyunca bu vazifeyi sürdüren Mustafa Ragıb Bey'dir. En kısa süre görev yapan kaymakam ise 6,5 aylık görev süresiyle Osman Paşa'dır. Bunların dışında birkaç istisna hariç kaymakamların büyük çoğunluğu 2 yıl süresince görev yapmıştır. Bu kadar kısa süre içerisinde görev değişikliği yapılmasının yasal mevzuat dışında elbette ki başka sebepleri vardı. Bu sebeplerin başında Adalar'da görev yapan kaymakamların bölgenin hassasiyetine uygun hareket etmeyişi gelmekteydi. Adalar kaymakamlığından ayrılış sebebini tespit edebildiğimiz 20 kaymakamdan 8'si terfi ettiği, 4'ü becayiş tâbi olduğu, 3'ü azledildiği, 1'i emekliye sevk edildiği, 1'i Adalar mutasarrıflığa çevrildiği için, 2'si Şehremaneti'nin talebi, 1'i Sultan'ın talebi üzerine Adalar kaymakamlığından ayrılmıştır.

Sicil dosyasına ulaşabildiğimiz 24 kaymakamdan 13'ü İstanbul doğumluydu. Bu sayı kaymakamların %55'ine karşılık gelmekteydi. İstanbul doğumlu olanların dışında Lefkoşe, Sayda, Dağıstan, Nevrokob, Rusçuk, Kafkasya, Bursa, Akkâ, Maraş, Midilli ve Kebanmadeni doğumlu olanlar vardı. Ancak bunların da büyük çoğunluğu babalarının memuriyeti nedeniyle taşrada dünyaya gelmiş süreç içerisinde eğitimlerini İstanbul'da tamamlayarak İstanbul ile ünsiyet kurmuş kimselerdi. Buradan yola çıkarak kaymakamların en azından bölgeyi coğrafî olarak yakından tanıyanlar arasından seçildiği ifade edilebilir.

Adalar'a tayin edilen kaymakamların bazılarının babaları mülkiye sınıfına mensup yüksek rütbeli kimselerdi. Örneğin 1886-1888 yılları arasında Adalar

kaymakamlığı yapan Salih Haşmet Bey'in babası Sadrazam Kıbrıslı Kâmil Paşa'ydı. 1915-1916 yıllarında Adalar kaymakamlığında bulunan Mehmed Ecved Bey'in babası II. Abdülhamid'in özel doktoru Mustafa İsmet Paşa'ydı. Diğerlerinin baba meslekleri ise şöyleydi: Şehzadegan Daireleri Nazırı, Mutasarrıf, İstanbul İstinaf Mahkemesi Üyesi, Kaymakam, Veznedarbaşı Yardımcısı, Vilayet Matbaa Müdürü, İstanbul Senedat Odası Kâtibi, Arapça ve Farsça Muallimi, Maden-i Hümayun Meclis İdaresi Üyesi ve Gazhane Kömür Ambarı Müdürü. Bunların dışında 1880-1885 yıllarında Adalar kaymakamlığı yapan Mustafa Ragıb Bey'in babasının mesleğine dair bir bilgiye tesadüf edilememiştir. Babası kilim tüccarı, mültezim, Çerkes Muhacirleri ümerasından olan birer kaymakam bulunmaktaydı. Bu durum nüfuzlu aile çocuklarının İstanbul'a oldukça yakın olan Adalar'a himaye ile tayin edildiklerini akla getirmekle birlikte belirli bir gelenek ve görgüye sahip bu ailelerin çocuklarının Adalar gibi hassas sayılacak bir muhite özellikle kaymakam seçilmiş olabileceğini akla getirmektedir. Eski Sadrazamlardan Kâmil Paşa'nın oğlu olan Adalar Kaymakamı Haşmet Bey'in Mülkiye'yi birincilikle bitirmesi ve matematik derslerindeki başarısından dolayı sınıf arkadaşlarının kendisine "Arşimed" adını vermiş olması bu iddiayı güçlendirmektedir (Çankaya, 1969: s. 169-170). Bu seçkinlik Sultan II. Abdülhamid döneminde olduğu gibi Meşrutiyet Dönemi'nde de devam etti. Meşrutiyet Döneminde (1908-1918) Adalar'a kaymakam olarak atanan ve 1909-1912 yıllarında görev yapan İsmail Canbulat Bey'in babası subaydı. Ardından gelen Abdurrahman Sami Bey, Bedirhani Sülalesinden Bedirhan Paşa'nın oğluydu. Mehmed Bahaeddin Bey, Bayrambeyzadelere mensuptu. 1915-1916'da görev yapan Mehmed Ecved Bey ise yukarıda ifade edildiği gibi Sultan II. Abdülhamid'in özel doktoru Dr. Mustafa İsmet Paşa'nın oğluydu. İsmail Adil Bey ise Mutasarrıf Gazizade Mustafa Ziya Paşa'nın oğluydu.

Nitekim bu gelenek devam etmiş olacak ki Adalar kaymakamlardan bazılarının çocukları tanınmış kişiler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Bunlardan 1886-1888 yıllarında Adalar kaymakamlığında bulunan Salih Haşmet Bey'in Sadrazam Kıbrıslı Kâmil Paşa'nın oğlu olduğu yukarıda ifade edilmişti. Haşmet Bey'in oğlu Ord. Prof. Dr. Yusuf Hikmet Bayur ise Cumhuriyet Döneminde Millî Eğitim Bakanlığı yapmıştır. Yine

Adalar'ın tek mutasarrıfı olan Mehmed Emin Paşa'nın oğlu meşhur yazar, tarihçi ve edebiyatçı İbnülemin Mahmud Kemal İnal'dır (BOA, DH. SAİD. d, 172: s. 63).

Kaymakamların büyük bir kısmı yabancı dil bilmekteydi. Sicil kayıtlarından tespit edebildiğimiz kadarıyla bunlardan 14'ü Fransızca okuryazar, anlar ya da aşina seviyededir. Yedi kaymakam Arapça, iki kaymakam Farsça, bir kaymakam İngilizce, bir kaymakam Rusça, bir kaymakam Bulgarca, dört kaymakam Rumca, bir kaymakam Çerkezce ve bir kaymakam ise Almanca bilmekteydi. 1912-1914 yıllarında görev yapan Abdurrahman Sami Bey, kayıtlara göre en çok dil bilen kaymakamdı. Abdurrahman Sami Bey Türkçe'nin dışında, Kürtçe, Fransızca, Farsça, Arapça ve İngilizce bilmekteydi. Bunun dışında bir kaymakam dört, sekiz kaymakam üç, altı kaymakam iki dil bilmekte olup altı kaymakam ise Türkçe dışında bir dil bilmemektedir. Adalar, 19. yüzyılın sonu ile 20. yüzyılın başlarında diplomatik temsilcilerin, sair yabancıların uğrak yeri olmuştu. Bu sebeple buraya atanacak kaymakamların seçiminde yabancı dil yeterliliği belirleyici bir özellik olması gerekirken bunun belirleyici bir unsur olmadığı görülmektedir. Mesela 1895 İstanbul'daki Ermeni olaylarının Adalar'a yansıdığı ve 1897 Osmanlı-Yunan Harbi'nin bölgeyi etkilediği bir dönemde göreve getirilmiş olan Halil Rüşdü Efendi, Türkçe dışında bir dil bilmiyordu. Sicil dosyasından anlaşıldığı kadarıyla sadece Bulgarcaya aşinaydı. Sonrasında göreve getirilen Mehmed Rüşdü Bey için de aynı durum geçerliydi. Ancak bunlara karşın 1898-1899 yıllarında görev yapan Ali Galib Müstademi Bey, iyi derecede Fransızca bilmesinin yanında İngilizce, Rumca ve Rusçaya aşinaydı.

Adalar'a kaymakam tayin edilirken daha ziyade bölgenin hassasiyetine uygun, iş bilir ve sorunların üstesinden gelecek kişilerin seçilmesine özen gösterilmiştir. Yani kaymakam seçimlerinde tecrübe daha fazla önemsenmiştir. Nitekim bu durumu kaymakamların yaş ortalamasından da görebilmekteyiz. Adalar kaymakamlığına atanan 24 kaymakamın ortalama yaşı 42'dir. Adalar kaymakamlığında görev yapan en genç kaymakam 22 yaşında bu vazifeye getirilen Salih Haşmet Bey'di. En yaşlısı ise 74 yaşında Adalar mutasarrıflığına getirilen Mehmed Emin Paşa'ydı.

19. yüzyılın sonuna doğru Mekteb-i Mülkiye mezunlarının çoğalmasıyla birlikte taşrada görev yapan kaymakamların eğitim düzeyi yükseldi. Özellikle Sultan II.

Abdülhamid'in Mekteb-i Mülkiye'yi himayesi altına almasından sonra bu okulun derecesi yükseltilmiş ve okuldan mezun olanların kaymakam olarak istihdam edilmesine özen gösterilmiştir. Kaymakam atamalarıyla ilgili Bâbıâli'den arz edilen tezkirelere, atanacak olan kaymakamların sicil kayıtlarının eklenmesi Sultan II. Abdülhamid döneminde bir gelenek halini aldı. Sultan, atanacak olan kaymakamın Mülkiye mezunu olmasına ciddi şekilde dikkat ederdi. Başkâtip Tahsin Paşa, Sultan'ın Mülkiye mezunu olmayan kaymakamları çoğu zaman atamadığını ifade etmektedir (Tahsin Paşa, 1931, s. 36-37; Ürkmez, 2021: s. 171). Ancak Adalar kaymakamlığına yapılan atamalarda bu kaideye çok fazla dikkat edilmediği görülmektedir. Burada görev yapan 15 kaymakamdan 5'i Mülkiye mezunu olup 1'i ise Mülkiye'yi bitiremeden hastalandığı için bu okuldan ayrılmıştır. Diğer 9 kaymakamın 7'si rüştiye, 1'i sıbyan ve 1'i ise mekteb-i sultani düzeyindeki okullardan mezun olmuştur. II. Meşrutiyet Devri'nde görev yapan kaymakamların Mülkiye mezunu olmasına özen gösterilmiştir. Nitekim bu dönemde görev yapan sekiz kaymakamdan altısı Mülkiye, biri Harbiye'den mezundur. Sadece 1914-1915 yıllarında görev yapan Mehmed Bahaeddin Bey rüştiye mezunudur ki o da görev yaptığı sırada emekliye sevk edilmiştir.

Sultan II. Abdülhamid, Adalar kazasına kaymakam atanması sırasında sürece daima müdahil olmuştur. Taşradaki kazalara kaymakam ataması yapılırken bürokratik süreç çoğunlukla işletilmekteydi. Sultan daha ziyade adayın Mülkiye Mektebi mezunu olup olmadığına bakmaktaydı. Ancak Adalar kazasına kaymakam atanırken Sultan, adaylar içinden bir kaymakam seçmekteydi. Elbette ki Adalar'a kaymakam atanırken, görev sahasında olması münasebetiyle, sürece Şehremaneti de müdahalede bulunmaktaydı. Hatta bu müdahale aşağıdaki bir örnekte olduğu gibi Sultan ile Şehremaneti'nin arasında gerginliğe sebep olabilmekteydi.

Sultan II. Abdülhamid 6 Eylül 1897 tarihli iradesiyle Adalar kaymakamlığına Mehmed Rüşdü Bey'i tayin etmişti (BOA, BEO, 1058/79309; BOA, BEO, 1058/79308.). Ancak Şehremaneti, kendisinden görüş alınmadan "şunun bunun tavsiyesi ve tesiriyle görev sahasındaki Adalar'a kaymakam tayin edilmesine" itiraz etmişti (BOA, Y. A. HUS, 377/75). İtiraza rağmen Mehmed Rüşdü Bey, Şehremaneti'nin izni ve onayını almadan Adalar'daki görevine başladı. Şehremini bunun üzerine kaymakamı tanımama kararı

aldı. Yazışmalarda kaymakamı muhatap almadı, kaymakamlıktan gelen hiçbir resmi yazıyı kabul etmedi (BOA, BEO, 1059/79395). Şehremini, Adalar gibi önemli bir yere tecrübesi ve yeteri düzeyde donanımı olmayan Rüşdü Bey'in tayin edilmesini uygun bulmamıştı. Onun yerine liyakat sahibi Pilimar Kaymakamı Tevfik Bey'in tayinini talep etti. Hatta Bâbıâli'ye bunun dışında bir kaymakamın tayinini kabul etmeyeceğini açıkça beyan etti (BOA, BEO, 1004/75267).

Rüşdü Bey'in tayininin üzerinden 6 ay geçmesine rağmen Şehremaneti hâlâ Rüşdü Bey'den gelen yazışmaları açmayarak Adalar'a iade etmekteydi. Kaymakamlıkla bir yazışma yapılması icap ettiğinde tek muhatap Adalar Mal Müdürüydü. Sadrazam Rifat Paşa durumu Sultan II. Abdülhamid'e ileterek bu usulün sürdürülebilir bir yapıda olmadığını ifade etti (BOA, Y. A. HUS, 382/59). İşin ilginci Rüşdü Bey'i Adalar Belediyesi görevlileri de tanımamaktaydı. Sultan Abdülhamid'in doğum günü töreninde sadece Belediye meclisi üyelerinden biri ile mühendis ve sandık kâtibinden başka kimse kaymakamı ziyaret etmemişti (BOA, Y. A. HUS, 380/103). Sadrazam, bu muameleyle Sadaretin haysiyetinin lekelendiğini düşünüyordu. Sadrazam, soruna çözüm olması maksadıyla, Adalar, Gebze, Kartal ve Beykoz kaymakamlıklarının emanetten ayrılarak doğrudan doğruya Dâhiliye Nezareti'ne bağlanmasını Sultan II. Abdülhamid'e önerdi ve Sultan'dan konuya bir an önce müdahale etmesini talep etti (BOA, Y. A. HUS, 379-99). Sadrazam'ın ilk önerisi kabul edilmedi. Sultan, konuya müdahil olmuşsa da Adalar Kaymakamı Rüşdü Bey ile Şehremaneti arasındaki gerginlik devam etti. Sultan, belki de kaymakamın yanında olduğunu göstermek için vazifesini güzel yaptığı gerekçesiyle ona 26 Mayıs 1898'de 3. Dereceden Osmanlı Nişanı verdi (BOA, İ. TAL, 141/30). Ancak Rüşdü Bey baskıya, huzursuzluğa daha fazla dayanamayarak başka bir yere tayinini talep etti. Bâbıâli bu talep üzerine Rüşdü Bey'i göreve geldikten yaklaşık 13 ay sonra Biga kaymakamlığına tayin etti. Netice itibariyle bu yetki mücadelesinde üstün gelen taraf Şehremaneti oldu.

Rüşdü Bey'den sonra Şehremaneti tarafından işaret edilen Tevfik Bey kaymakamlığa getirilmedi, onun yerine Ali Galib Bey kaymakam olarak atandı. Bâbıâli yaşanan yetki mücadelesinde belki de bu şekilde bir denge sağlamıştı. Ancak Şehremaneti bu hususta ısrarcı olmuş olmalı ki Ali Galib Bey'den sonra Adalar

kaymakamlığına Pilimar kazası kaymakamı Tevfik Bey tayin edildi. Şehremini'nin işaret ettiği Tevfik Bey 6 Ağustos 1899'da Adalar kaymakamlığına atandı. Aslında Mehmed Tevfik Bey üçüncü sınıf intihablı kaymakamdı oysa Adalar kaymakamlığı birinci sınıftı. Buna rağmen Tevfik Bey'in daha önce çalıştığı kaymakamlıkların birinci sınıf olmasından dolayı bu kural dikkate alınmadı ve Tevfik Bey'in ataması onaylandı (BOA, İ. DH, 1366/52). Göreve getirilişinden iki yıl sonra Sultan II. Abdülhamid, Tevfik Bey'den rahatsızlık duymuş olacak ki 29 Eylül 1901 tarihli hususi iradesi ile Adalar kaymakamı Tevfik Bey'in Anadolu'daki kaza kaymakamlıklarından birine nakledilmesini ve memuriyet mahalline hemen gönderilmesi emretti (BOA, İ. DH, 1387/44). Bu emir üzerine Tevfik Bey, İstanbul'dan uzaklaştırılmış ve 4 Ekim 1901'de Malazgird kazasına kaymakam olarak tayin edilmiştir (BOA, İ. DH, 1388-18; BOA, DH. MKT, 2537/110).

4. KAYMAKAMLARDAN BEKLENENLER

19. yüzyılın sonunda ve 20. yüzyılın başında Adalar'daki önemli sorunlar Bâbıâli ve Yıldız Sarayı nezdinde şunlardı: 1890'lı yıllarda artış gösteren Ermeni olaylarının Adalar'a yansıması tehlikesi, Ada sakinlerinin çoğunluğunun Rum olması nedeniyle 1897 Osmanlı-Yunan Harbi'nin Adalar'ı olumsuz etkilemesi, Adalar'da yabancıların ikameti, Adalar'ın ziyaretçi sayısının arması, muhalif birtakım cemiyetlerin gizli toplantı yapmak için Adalar'ı kullanmaları, kumarhanelerin çoğalması ve Müslümanlar arasında İslam'a uygun olmayan yaşantı. Adalar, bu dönemde insanlara Payitaht'ın yanı başında denetimden uzak, izole bir hayat sunuyordu. Bu ise Bâbıâli'yi endişelendiren bir durumdu.

İşte Adalar'a atanan kaymakamlardan bu sorunlarla baş etmeleri bekleniyordu. Kaymakamlar da bu gibi hassas dönemlerde gerekli tedbirleri almak için çaba sarf etmekteydiler. Ermeni olaylarının artış gösterdiği 1895 yılı ve sonrasında Adalar'da emniyet tedbirleri artırılmıştı. Daha önceden asayişi sağlamak üzere Ada'ya gönderilen bahriye sanayi askerlerinin Ada'dan alınacağını haber alan Adalar Kaymakamı Halil Rüşdü Bey, güvenliğe halel gelmemesi için bu askerlerin bir müddet daha Ada'da kalmasını talep etti. Kaymakam Büyükada'da bir hayli Ermeni ailesi olduğu için

Ada'daki kolluk kuvveti sayısını azaltmanın uygun olmayacağını düşünüyordu (BOA, Y. PRK. ŞH, 7/71).

Adalar'daki ziyaretçi sayısının 19. yüzyılın sonlarına doğru artış göstermesi İstanbul'da endişeleri artırmıştı. Adalar'ın İstanbul'dan izole bir şekilde ama İstanbul'un yanı başında ayrıcalıklı ve denetlemesi güç bir mecra haline gelmişti. Endişeyi bertaraf etmek için ilk aşamada yaz mevsiminde Adalar'da iki hafiye memuru istihdam edildi (BOA, DH. MKT, 2097/114; BOA, BEO, 1140/85475). Ardından 1898 yılında İstanbul Jandarma Komutanlığı tarafından bölgedeki güvenliğin tesisi için Adalar'a üç çift küreğe sahip bir devriye sandalı tayin edildi (BOA, DH. MKT, 2113/82).

Yukarıda da ifade edildiği üzere Adalar kaymakamlarının karşı karşıya kaldığı diğer bir sorun belki de en önemlisi Adalar'daki yabancılardı. Büyükada'da bazı misafirhaneler ile yabancıların ikamet ettiği köşk ve hanelerin önüne pazar günleri yabancı bayrakları çekilmekteydi. Durumdan haberdar olan Bâbıâli, bu gibi yerlerde yabancı bayrağı çekilmesinin usul ve kural açısından uygun olmadığı bildirmiş ve kaymakamlardan konuyla ilgili gerekli tedbirlerin alınmasını talep etmişti. Ancak kaymakamlar bu gibi durumlara müdahalede bulunduğu zaman bazı yabancılar bu emre muhalefet ederek köşk ve hanelerinin önüne bayrak asmaya devam ettiler. Kaymakamın gücünü aşan bu durum üzerine Bâbıâli devreye girerek, ilgililerin uyarılması için Sefaretler ile iletişime geçti (BOA, Y. PRK. ŞH, 2/7).

Kaymakamlar kimi zaman Ada'daki yabancıların uygulamalarına karşı kayıtsız kalabilmekteydiler. 14 Temmuz'un Fransız Ulusal Bayramı olması münasebetiyle 1889 yılında Büyükada'nın iskele başında bulunan bando takımı Fransız ulusal marşı olan "La Marseillaise"ı çalmış, Ada ahalisinden bir kısım Rum da bu bando takımına alkışla eşlik etmişti. Bu sırada Adalar Kaymakamı Muharrem Bey, *yaşananlara kayıtsız kaldığı ve kendi zevk ve safasıyla meşgul olduğu* gerekçesiyle şikâyet edilmişti. Durumdan haberdar olan Sultan II. Abdülhamid, birçok devlet tarafından çalınması yasak edilen Fransız ulusal marşının *İstanbul'un bir mahallesi demek olan* Büyükada'da Rumlar tarafından çaldırılıp alkışlanmasına karşın kaymakamın bundan haberdar olmamasına çok hiddetlenmişti. Bâbıâli'ye bundan böyle bu gibi *münasebetsiz ahval vukua getirilmemesi hususuna dikkat ve itina olunması için gerekenlere emir ve tenbihat*

yapılmasını emretti. Emir üzerine Şehremini, Sultan'a aynı gün verdiği cevapta Adalar Kaymakamı'nın güçlü bir şekilde uyarılacağını bildirdi (BOA, Y. PRK. ŞH, 3/30).

Lakin Osmanlı Devleti'nin özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısında siyasi alandaki zayıf ve hassas vaziyeti bu gibi kuralların standart bir şekilde uygulanmasını güçleştirmekteydi. Benzer durumlarda kaymakamlardan, bahsi geçen konuda yabancılarla yaşanacak olası bir krizi iyi idare etmeleri bekleniyordu. Ancak bu her zaman mümkün olmadı. 1893 yılında Adalar Kaymakamı Mahmud Celaleddin Bey açısından oldukça onur kırıcı bir olay yaşandı. 14 Temmuz'un Fransızların Ulusal Bayramı olması nedeniyle Büyükada'da ikamet eden iki Fransız, evlerinin önüne Fransız bayrağı çekmişti. Kaymakam Mahmud Celaleddin Bey, daha önceki kurala atfen bu evlere kolluk kuvveti göndermek suretiyle zor kullanarak bayrakları bulundukları yerden indirtti. Bunun üzerine konudan haberdar olan Fransa Sefiri Tercümanı, Sultan II. Abdülhamid'in huzuruna çıkarak Sefir'in bu durumdan dolayı üzüntüsünü Sultan'a iletti. Hadisenin siyasi bir mahiyet almasından endişe eden Sultan, Bâbıâli'ye Kaymakam'ın azarlanması talimatını verdi. Ayrıca Kaymakam'a, Ada'da sakin Fransa Sefiri'nden randevu talep ederek Sefir'in huzuruna çıkması ve yaşananlardan dolayı Sefir'den özür dilemesi emredildi. Bu özür işi o kadar önemsenmişti ki Kaymakam, Sefir'in huzuruna tam vaktinde siyah setre, pantolon ve eldivenle çıkması hususunda uyarılmıştı (BOA, BEO, 238/17808; BOA, BEO, 238/17809). Sultan Abdülhamid, yaşanan hadisenin iki devlet arasında mevcut olan iyi ilişkileri baltalayacağından endişe etmekteydi (BOA, İ. HUS, 14/1). Bâbıâli birçok yerde Osmanlı memurlarının ilgili günde Fransızları tebrik ettiği halde Büyükada'da nasıl böyle bir hadisenin yaşandığını şaşkınlıkla karşılamıştı (BOA, BEO, 238/17808). Oysa buradaki sorun tebrikten ziyade hanelerin önüne yabancı bayrağı çekilmesiydi. Kısacası Kaymakam doğru olanı yaptığı halde siyasî konjonktürden dolayı kabahatli ilan edilmişti.

Kaymakamlar, Adalar'da olup biteni Bâbıâli'ye ve Yıldız Sarayı'na rapor etmek zorundaydılar. Kaymakam Mahmed Rüşdü, Zabtiye Nezareti'ne 5 Eylül 1898 tarihinde gönderdiği tahriratta, Adalara günübirlik kimlerin gelip ne yaptığını ve ne zaman Adalar'dan ayrıldığını rapor etmişti (BOA, Y. PRK. ZB, 21/70). Yine Kaymakam İbrahim

Selahaddin Bey tarafından Malumat gazetesi sahibi Tahir Bey'in Heybeliada'da bir otel açtığı ve pazar günleri ile bazı geceler burada oyun ve balolar düzenlendiği rapor edilmişti. Sultan Abdülhamid gelen bu bilgi üzerine hususi iradeyle izin alınmadan yapılan bu etkinliklere müdahale edilmesini emretmişti (BOA, İ. HUS, 107/43). Mehmed Tevfik Bey, 1899 yılında Adalar civarında yapılan vapur yarışları sırasında süreci hassas bir şekilde yürütmek zorundaydı. Bu yarışa 6 sefaretin maiyet vapuru katılmıştı. Rusya, İngiltere ve Fransa sefirleri Yat Kulübü tarafından Adalar'da kendilerine tahsis edilen yerde dinlenmişler kaymakam da onlara eşlik etmişti. Bu sırada İran ve Yunanistan sefirleri de Adalar'daki otellerde konaklamaktaydı. Bunların dışında çok sayıda devlet adamı Adalar'a gelmişti. Kaymakam süreci hassasiyetle yönetmekle birlikte bütün olan biteni İstanbul'a rapor etmekten de sorumluydu (BOA, Y. PRK. ŞH, 11/6).

Kaymakamlar Adalar'da ikamet eden cemaatlere karşı eşit mesafede ve dengeli bir siyaset yürütmek zorundaydılar. Buna dikkat etmeyen kaymakamlar yöre halkı ile sorun yaşayabilmekteydiler. Sultan Abdülhamid'in tahta çıkış yıl dönümlerinde İstanbul'daki bazı kiliselerde Sultan için dua töreni yapılması bir gelenekti. 1907 yılında Büyükada'da Ortodoksların Hristos Manastırı ile Katolik Kilisesi'nde ayin düzenlemişti. Hristos Manastırı'ndaki ayin kalabalık olup Kadıköy Metropoliti tarafından yönetilmekteydi. Katolik Kilisesi'ndeki ayine ise beş kişi katılmıştı. Kaymakam tören için Ortodoksların değil de Katoliklerin Kilisesi'ni tercih edince Kadıköy Metropoliti ayini yarıda keserek duanın devamı için papazlardan birini görevlendirmişti. Kilise cemaatini rahatsız eden bu durum şikâyet konusu olmuştu (BOA, Y. PRK. TKM, 50/33).

Kaymakamların bu hususlar dışında diğer önemli bir vazifesi de vergilerin zamanında ve tam olarak toplanıp merkeze göndermesi çalışmalarına destek olmaktı. Ayrıca Darülaceze vs. aidatları da bu kapsamdaydı. Vergilerin toplanması çalışmalarına destek olmayan bu konuda gevşek davrananlar uyarılmakta, zamanında tam olarak toplayanlar ise ödüllendirilmekteydi. Mesela İbrahim Selahaddin Bey, Darülaceze aidatını zamanında göndermemesinden dolayı yetkililerce uyarılmıştı (BOA, DH. MKT, 727/73).

5. KAYMAKAMLARIN ÜSTESİNDEN GELMEK ZORUNDA OLDUĞU HUSUSLAR

Adalar kaymakamların yaşadıkları sorunların başında maaşların yetersizliği gelmekteydi. 1885-1897 yılları 2.500 kuruş alan Adalar kaymakamlarının maaşları 1897 yılında yapılan bir düzenleme ile 2.250 kuruşa düşürüldü. Aynı dönemde bir kıyye (yaklaşık bir kg) ekmek 1 kuruştu (BOA, İ. ŞE, 5/2). Buna göre 2.250 kuruş aylık ile 2.250 kıyye ekmek alınabilmekteydi. 1899 yılında Adalar kaymakamı olan Galib Bey 2.250 kuruş maaşla geçinmekte güçlük çektiği yönünde şikâyette bulununca konu Şehremaneti'nin gündemine gelmişti. Gerçekten de bu ücret kaymakamların haysiyetlerini korumaya yeterli değildi. Geçinmek için dahi yeterli olmayan bu maaşla kaymakamlar aynı zamanda kira ücreti de ödemekteydi. Adalar'da en düşük kira bedeli 5 lira civarındaydı ki bu miktar kaymakam maaşının dörtte birine karşılık gelmekteydi. Bu sebeple Şehremaneti, Galib Bey'e özel bir muamele yapılarak ödül mahiyetinde aylık 5 lira hane kirası tahsis edilmesini talep etti (BOA, Y. MTV, 187/66).

Adalar'da yaşanan hareketliliğin 1900'lü yıllarda artmasıyla birlikte kaymakamlar sık sık İstanbul'a yani Şehremaneti'ne gitmek zorunda kaldılar. Böyle durumlar için kaymakamlara harcırah verilmesi talep edilmişse de talep uygun görülmemişti (BOA, DH. MKT, 1048/12). Ancak Adalar'ın öneminin artmasından dolayı buraya atanan kaymakamların maaşları 1901'den sonra 3.500 kuruşa yükseltilmiş ardından 3.000 kuruşa düşürülmüştür. Adaların mutasarrıflık olduğu 1907-1908 yılları arasında ise mutasarrıfın maaşı 5.500 kuruştu. Vekâleten kaymakamlıkta bulunanların maaşları asaleten görev yapanlara göre hayli düşüktü. Ağustos 1908 ila Ağustos 1909 tarihleri arasında Emanet Sicil Kalemi Mümeyyizliği'nden Adalar kaymakamlığına vekâleten getirilen Rauf Bey'in maaşı 600 kuruştu. Bu miktar Adalar'da görev yapmak için oldukça yetersizdi. Ayrıca Adalar'da genellikle varlıklı kimseler bulunduğu ve fiyatların İstanbul'a nazaran yüksek olması bu maaşı daha da yetersiz hale getirmekteydi. Rauf Bey, göreve vekâleten getirildiği için Büyükada'daki bir otelde konaklamaktaydı, bu durum kaymakam vekilinin geçimini oldukça zorlaştırmaktaydı. Devletin vakarını temsil eden bir kişinin zor duruma düşmemesi için maaşına zam yapıldı (BOA, ŞD, 2775/44; BOA, BEO, 3435/257614; BOA, DH. MKT, 2667/60).

İlgili dönemde Adalar'ın karşı karşıya kaldığı en büyük sorunlardan bir diğeri de kumardı. İstanbul'da sur dâhilinde kumar yasaklandığı için burada kumar oynayamayanlar süreç içerisinde alışkanlıklarını Büyükada'ya taşıdılar. Zamanla Ada'da hususi hanelerde gizlice kumar oynatılmaya başlandı. Hane sahipleri saygın ve nüfuzlu kimseler oldukları için memur ve kolluk kuvvetleri bunlara karşı gereken müdahalede bulunamamaktaydı. Cuma günleri gezinti için İstanbul'dan Adalar'a gelen bazı kişiler Çakumi Oteli'nde kumar oynamaktaydı. Kumar oynayanların çoğunluğu yabancı seçkin kimseler olduklarından bu kişilere müdahalede edilemiyordu (BOA, Y. A. HUS, 334/63). Nitekim 1903-1908 yılları arasında sadarette bulunan Avlonyalı Ferid Paşa, Adalar'da çok fazla kumar oyunu oynandığı için burayı aynı dönemde Avrupa'nın kumar merkezi olan "Monte Carlo"ya benzetmekteydi (BOA, DH. MKT, 1187/23). Kaymakamların bu sorunlarla da baş etmesi gerekiyordu.

Kaymakamların uğraştıkları bir diğer mesele Adalar'da "kamu ahlakı"na aykırı durumlardı. Büyükada'da ikamet eden Âdem Bey'in 1892 Ekim'inde bir gece balosu tertip ettiği Yıldız Sarayı'na bildirilince durumdan haberdar olan Sultan II. Abdülhamid, mübarek ve mukaddes bir gecede balo tertibinin İslamiyet'e ve şer-i şerife aykırı olacağını bildirmiş ve balonun engellenmesi için Adalar kaymakamlığına talimat verilmesini emretmişti (BOA, BEO, 81/6042). Yine yüzyılın başında Büyükada'da bir yabancı tarafından kulüp açılmıştı. Bu kulübe yabancıların dışında, Osmanlı tebaasından ve memurlarından dahi bazıları gidip gelmekteydi ve burada toplantılar yapılmaktaydı. Müslüman kadınlardan bazılarının tesettüre uymadığı ve mehtaplı gecelerde "açık saçık" gezmekte oldukları Sadaret tarafından haber alınmıştı. Sadaret ve Yıldız Sarayı bu toplantılara şüphe ile baktığı gibi "kamu ahlâkı"na aykırı durumların bir an önce önünün alınması için gerekli tedbirleri almaktaydılar. Kadınların bu şekilde gezmeleri İslam dinine aykırı bulunduğu ve olumsuz örnek teşkil edeceğini düşünen Sadrazam Ferid Paşa, kadınların dini adaba ve tesettüre uygun hareket etmeleri, Osmanlı tebaasının bu kulübe gidip gelmelerinin sınırlandırılması, memurların kulübe gidip gelmelerinin yasaklanması için 28 Temmuz 1907'de Dâhiliye Nezareti'ne talimat verdi. Tabii konuyla ilgili alınacak tedbirlerin uygulanmasında en büyük sorumluluk Adalar kaymakamlarına düşmekteydi (BOA, DH. MKT, 1187/23). Netice itibarıyla

Sadrazam'dan gelen bu emir üzerine Adalar'da kurulan kulüp civarına yeteri sayıda memur yerleştirildi. Bu kişiler gereken yasaklamaları denetleme ve kadınların erkekler ile birlikte arabalarda gece gezinti yapmalarını engellenmek için çeşitli tedbirler aldı. Ancak Sadrazam bu tedbirleri yeterli görmemişti (BOA, DH. MKT, 1187/23).

SONUÇ

Sultan II. Abdülhamid'in nazarında İstanbul'un bir mahallesi addedilen Adalar kazasına kaymakam atanması sırasında Sultan, sürece daima müdahil olmuştur. Taşradaki kazalara kaymakam ataması yapılırken bürokratik süreç çoğunlukla işletilmekteydi. Sultan, daha ziyade adayın Mülkiye Mektebi mezunu olup olmadığına bakmaktaydı. Ancak Adalar kazasına kaymakam atanırken Sultan, birkaç aday içinden bir kaymakam seçmekteydi. Elbette ki Adalar'a kaymakam atanırken görev sahasında olması münasebetiyle, sürece Şehremaneti de müdahalede bulunmaktaydı. Bu müdahale kimi zaman Bâbıâli ile Şehremaneti'nin arasında gerginliğe sebep olabilmekteydi. Nitekim kaymakamlardan ikisi Şehremaneti'nin rıza göstermemesi nedeniyle başka bir yere tayin edilmişti. Bununla birlikte Sultan'ın talebi üzerine görevden el çektirilen kaymakamlar da bulunmaktaydı. Adalar'a tayin edilen kaymakamların çoğunluğunun eğitim düzeyi yüksek değildi. Buna karşın Adalar kazasının 1. sınıf bir kaza olması nedeniyle buraya atanan kaymakamın 1. sınıf kaymakam olabilmesi için belirli bir tecrübeye sahip olması gerekiyordu. Bu durum daha önce başka devlet görevlerinde ve kaymakamlıklarda bulunmakla mümkün olduğu için burada görev yapan kaymakamlar tabii olarak tecrübe sahibi kimselerdi. Ayrıca kaymakamların büyük bir kısmının babası İstanbul'da belirli bir nüfuza sahip kişilerdi. Kaymakamların doğum yerleri incelendiğinde büyük bir kısmının doğum yerinin İstanbul olduğu göze çarpmaktaydı. Buradan yola çıkarak hem Bâbıâli'nin hem de Sultan II. Abdülhamid'in Adalar'a kaymakam seçerken belirli bir gelenek ve terbiyeden gelen İstanbul'u da yakından tanıyan kişileri tercih ettiği görülmektedir. Bu durum Sultan'ın tahtan indirilmesi sonrasında da devam etmiştir. Meşrutiyet İdaresi'nde Adalar'a atanan kaymakamların neredeyse tamamı seçkin ailelere mensuptur. Adalar kazası İstanbul'un diğer kazalarına nispeten denetimden daha uzak

bir konumdaydı. Bu sebeple buraya atanacak olan kaymakamlar, Sultan'a sadakat içinde olup bölgedeki "uygunsuz" hareketlere karşı tedbir alabilecek kişiler arasından seçildi. Bu durum II. Meşrutiyet'in ilanından sonra artık Sultan'a değil mevcut hükûmete sadık kişilerin göreve getirilmesi usulü şeklinde devam etti.

20. yüzyılın başlarında Adalar'daki hareketliliğin artması, kumarhane ve eğlence mekânlarının devreye girmesi Adalar'ın denetlenmesini güçleştirmeye ve güvenlik zafiyetinin ortaya çıkmasına sebebiyet vermişti. Bu sebeple Sadrazam Avlonyalı Ferid Paşa'nın önerisi ve Sultan II. Abdülhamid'in emri üzerine Adalar kazası 1907 yılında kazadan livaya tahvil edilmişti. Bu sayede Adalar'da daha fazla görevli ve kolluk kuvveti bulundurulacak güvenlik böylece sağlanmış olacaktı. Ancak bu değişiklik çok uzun ömürlü olmadı. Meşrutiyet'in 1908 yılında yeniden ilanı ile birlikte "muhalif kesimi denetim altına almak" için yapılan bu değişiklik sonlandırıldı. Adalar 1908 yılında tekrar kazaya dönüştürüldü. Buradaki güvenlik tedbirlerine tepki olmuş olacak ki bu değişiklikten kısa bir süre sonra Adalar'daki kaza statüsünün sonlandırılması gündeme gelmişse de Adalar'ın önemine binaen bu düşünce uygulamaya konulmamıştır. Ekte 1878 yılından itibaren Adalar kaymakamlığında bulunan kaymakamların görev yaptıkları yıllar ve isimleri Sultan II. Abdülhamid'in iradelerinden yola çıkılarak hazırlanmıştır. Umulur ki konu ile ilgili bir takım yanlış bilgiler bu çalışma ile tashih edilir.

KAYNAKÇA

Arşiv Belgeleri

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Bab-ı Âlî Evrak Odası (BEO), 81/6042; BEO, 238/17808; BEO, 238/17809; BEO, 1004/75267; BEO, 1058/79308; BEO, 1058/79309; BEO, 1059/79395; BEO, 3310/248202; BEO, 3374/253044; BEO, 3435/257614; BEO, 3547/265990.

BOA, Cevdet Belediye (C. BLD), 141/7012.

BOA, Dâhiliye İdare Kalemi Evrakı (DH. İD), 124/58.

BOA, Dâhiliye Nezareti Mektubî Kalemi Evrakı (DH. MKT), 727/73; DH. MKT, 1048/12; DH. MKT, 1187/23; DH. MKT, 2537/110; DH. MKT, 2667/60.

BOA, Dâhiliye Nezareti Sicill-i Ahval Defterleri (DH. SAİD. d), 172; DH. SAİD. d, 2; DH. SAİD. d, 3; DH. SAİD. d, 4; DH. SAİD. d, 6; DH. SAİD. d, 18; DH. SAİD. d, 26; DH. SAİD. d, 42; DH. SAİD. d, 68; DH. SAİD. d, 80; DH. SAİD. d, 172; DH. SAİD. d, 180.

BOA, İrade Askerî (İ. AS), 83/3.

BOA, İrade Dâhiliye (İ. DH), 549/38219; İ. DH, 632/43908; İ. DH, 966/76399; İ. DH, 1329/43; İ. DH, 1366/52; İ. DH, 1387/44; İ. DH, 1388/18; İ. DH, 1389/14; İ. DH, 1419/32; İ. DH, 1457/19.

BOA, İrade Dosya Usulü (İ. DUİT), 56/36.

BOA, İrade Hususî (İ. HUS), 14/1; İ. HUS, 67/109; İ. HUS, 107/43.

BOA, İrade Meclis-i Mahsus (İ. MMS), 36/1479.

BOA, İrade Şehremaneti (İ. ŞE), 5/2.

BOA, İrade Taltif (İ. TAL), 141/30.

BOA, Maliye Nezareti Varidat Temettuat Defterleri (ML. VRD. TMT. d), 4032.

BOA, Meclis-i Vükela Evrakı (MV), 119/64.

BOA, Meclis-i Vâlâ Evrakı (MVL), 865/72.

BOA, Şura-yı Devlet Evrakı (ŞD), 2775/44; ŞD, 2778/9

BOA, Yıldız Sadaret Hususi Evrakı (Y. A. HUS), 334/63; Y. A. HUS, 377/75; Y. A. HUS, 379-99; Y. A. HUS, 380/103; Y. A. HUS, 382/59.

BOA, Yıldız Mütenevvi Maruzat Evrakı (Y. MTV), 187/66.

BOA, Yıldız Perakende Evrakı Şehremaneti (Y. PRK. ŞH), 2/7; Y. PRK. ŞH, 3/30; Y. PRK. ŞH, 7/71.

BOA, Yıldız Perakende Evrakı Zaptiye Nezareti (Y. PRK. ZB), 21/70.

Resmi Yayınlar

Düstur. (1289). I. Tertip, C. II, Dersaadet.

Salname-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye 1322. (1320). 60. sene, Dersaadet.

Salname-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye 1323. (1321). 61. sene, Dersaadet.

Salname-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye 1324. (1322). 62. sene, Dersaadet.

Araştırma ve İnceleme Eserleri

Çankaya, A. (1969). Son Asır Türk Tarihinin Önemli Olayları ile Birlikte Yeni Mülkiye Târihi ve Mülkiyeliler. c. III, Ankara: Mars Matbaası.

Erkek, M. S (2023). İsmail Hakkı Canbulat (1880-1926). Atatürk Ansiklopedisi. 04/07/2023 tarihinde https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/ismail-hakki-canbulat-1880-1926/?pdf=3578 adresinden erişilmiştir.

Güneş, M. (2014). Osmanlı Devleti'nde Kaymakamlık (1842-1871). İstanbul: Kitabevi Yayınları.

Güneş, M. (2015). Osmanlı Döneminde İstanbul'da Vilayet İdaresinin Teşekkülü. Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi, 37, 181-199.

Gür, İ. (1995). Adalar Mahkemesi 7 Nolu Şer'iye Siciline Göre Adalar'da Hayat. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi, İstanbul.

Halaçoğlu, Y. (1998). XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilâtı ve Sosyal Yapı. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Ortaylı, İ. (2011). Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840-1880). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Schlumberger, G. (1937). İstanbul Adaları. Çeviren: Naci Yüngün, İstanbul: İstanbul-Eminönü Halkevi Yayınları.

Seyitdanlıoğlu, M. (2010). Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Tahsin Paşa. (1931). Abdülhamit Yıldız Hatıraları. İstanbul: Muallim Ahmet Halit Kitaphanesi.

Torun, F. S. (2012). Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci (1842-1876). Karadeniz Araştırmaları, 32, 81-97.

Ürkmez N. (2016). Tanzimat Sonrası Osmanlı Devleti'nde Kaza Yönetimi (Belen Örneği). Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 9(42), 815-830.

Ürkmez, N. (2021). Kazayı Yönetmek: Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Çerkeş Kazası ve Mülkî Yöneticileri. Çerkeş Araştırmaları I**,** Editör: Ahmet Özcan, Ankara: Gece Kitaplığı.

Ürkmez, N. (2022). İskeleden Liman Şehrine İskenderun (1593-1918) II. Erzurum: Deniz Ticaret Odası Yayınları.

Türkiye Cumhuriyeti Adalar Kaymakamlığı Görev Yapmış Kaymakamlarımız. Erişim tarihi: 10 Temmuz 2023, http://www.adalar.gov.tr/adalar-ilcemizde-gorev-yapmis-kaymakamlar

Ek: 1873-1923 Yılları Arasında Adalar'da Görev Yapan Mülkî Amirler

Adı	Göreve Geliş Tarihi	Görevden Ayrılış Tarihi	Ayrılma sebebi.
Osman Zühdü Efendi	14 Ekim 1873	12 Eylül 1874	
Hüseyin Şakir	1875	?	
Balak Bey	1878	1879	(Aynı zamanda belediye başkanı)
Mustafa Ragıb Bey	17 Mayıs 1880	20 Ekim 1885	Tevfik Bey ile becayiş yapmıştır.
Hasan Tevfik Bey	20 Ekim 1885	18 Kasım 1886	Azledilme
Salih Haşmet Bey	1 Aralık 1886	13 Aralık 1888	Terfi suretiyle Gelibolu mutasarrıflığına tayin edilmiştir.
Hasan Muharrem Bey	16 Aralık 1888	21 Ekim 1891	Belediye idaresi ile yaşanan uyuşmazlıktan dolayı Cisr-i Mustafa Paşa kaymakamlığına becayiş yoluyla tayin edilmiştir.
Mahmud Celaleddin Bey	21 Ekim 1891	22 Mayıs 1894	Şehremaneti'nin talebi üzerine becayiş usulüyle Kilis kaymakamlığına tayin edilmiştir.
Osman Paşa	22 Mayıs 1894	10 Aralık 1895	Terfi suretiyle İpek mutasarrıflığına tayin edilmiştir.

Halil Rüşdü Efendi	16 Aralık 1895	6 Eylül 1897	Görevinden azledilmiştir.
Mehmed Rüşdü Bey	24 Aralık 1897	26 Ekim 1898	Şehremaneti ile yaşadığı sorunlardan dolayı kendi talebiyle Söğüt kaymakamlığına tayin edilmiştir.
Ali Galib Müstademi Bey	26 Ekim 1898	13 Temmuz 1899	Terfi suretiyle Süleymaniye mutasarrıflığına tayin edilmiştir.
Mehmed Tevfik Bey	6 Ağustos 1899	4 Ekim 1901	Sultan II. Abdülhamid'in Anadolu'da bir kazaya kaymakam tayin edilsin emri üzerine Malazgirt kaymakamlığına tayin edilmiştir.
İbrahim Selahaddin Bey	23 Ekim 1901	14 Mart 1904	Terfi suretiyle Şebinkarahisar mutasarrıflığına tayin edilmiştir.
Mehmed Necib Bey (vekâleten)	16 Mart 1904	1 Nisan 1906	
Abdullah Sabri Efendi	14 Mart 1906	7 Ağustos 1907	Adalar mutasarrıflığa çevrilince görevi sonlanmış ancak kısa bir süre sonra terfi suretiyle Elbasan mutasarrıflığına tayin edilmiştir.
Mehmed Emin Paşa (Mutasarrıf)	7 Ağustos 1907	18 Ağustos 1908	Meşrutiyet'in ilanıyla memuriyet hayatı son bulmuştur.
Mehmed Rauf Bey (vekâleten)	8 Eylül 1908	29 Ağustos 1909	
İsmail Canbulat Bey	26 Ağustos 1909	4 Mayıs 1912	Meşrutiyet Devri'nde Meclis-i Mebusan'a İzmit mebusu olarak girdiği için vazifesinden ayrılmıştır.
Abdurrahman Sami Bey	4 Mayıs 1912	2 Nisan 1914	Hudeyde sancağına terfi suretiyle mutasarrıf olarak tayin edilmiştir.
Mehmed Bahaeddin Bey	2 Nisan 1914	31 Mayıs 1915	Kanun gereğince emekliye sevk edilmiştir.
Mehmed Ecved Bey	31 Mayıs 1915	14 Şubat 1916	İstanbul vilayeti mektupçuluğuna getirilmiştir.
İsmail Adil Bey	14 Şubat 1916	8 Ağustos 1918	Bayezid sancağına terfi suretiyle mutasarrıf olarak tayin edilmiştir.
Ali Rıza Bey	8 Ağustos 1918	27 Şubat 1919	Becayiş yoluyla Çeşme kaymakamlığına tayin edildi.
Yorgi Metoli Efendi	27 Şubat 1919	13 Aralık 1919	Görevinden azledildi.
Mehmed Tahir Efendi	13 Aralık 1919	28 Haziran 1923	Becayiş yoluyla Kağızman kaymakamlığına tayin edildi.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

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

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.

1. 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.

2. 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, anlaşılırlık vs.) ve dergi "Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları"na göre düzenlenmiş olmalıdır.

3. Dergiye gönderilen yazıların daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olması gereklidir.

4. 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.

5. 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.

6. Dergimizde kör Yayın Kurulu ve kör Hakem sistemi uygulanmaktadır.

7. 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.

8. 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.

9. Yazar(lar) makalesini, nihai yayın kararı alınıncaya kadar, dergi Yayın Kuruluna bildirmek koşuluyla geri çekmek hakkına sahiptir. Yayımlanan makalelerin basılı ve dijital tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine; dil, üslup, içerik, etik gibi konularda fikri, ilmi ve hukuki sorumluluğu ise yazar(lar)ına aittir.

10. Dergiye gönderilen çalışmaların araştırma ve yayın etiğine uygunluğuna büyük önem verilmektedir. Bu kapsamda, COPE (Committee on PublicationEthics - 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**.

11. Yayın Kurulu ile hakem ve yazarlardan gelen bilgi, belge ve değerlendirme sonuçları yayın tarihinden sonra 5 (beş) yıl süreyle saklanmaktadır.

12. Bilimsel etik ilkeler kapsamında; Yayın Kurulu Üyeleri, üyelikleri boyunca dergide makale yayımlayamazlar.

13. 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.

14. Ödemenin yapılabilmesi için; yazarlar ve makale değerlendiren hakemler Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan "Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Harcama Pusulası"nı ıslak imzalı olarak "İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak, No: 67 Bakanlıklar/ ANKARA" adresine posta ile göndermek zorundadırlar.

YAZIM KURALLARI

1. Gönderilen yazılar dil ve anlatım açısından bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır.

2. Yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, özet ve kaynakça dâhil 2.000 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. ifadelere 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 Physchology 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/.

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