

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 84
ARALIK 2012
SAYI: 475

- Dr. Haşan Hüseyin ÇALI : Avrupa Kentsel Şartı Çerçevesinde Güvenli Kent ve Yerel Yönetimler
- Doç. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ : Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği
- Doç. Dr. Hüseyin ERKUL : Sosyal Yardım Yönetimi Açısından Çanakkale Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
- Dilek K. MORKOÇ : Türk Kamu Yönetiminde Denetimin “Evrimi” ve “Geleceği”
- Bariş KANDEĞER : Karayolu Trafik Güvenliğinde Teşkilatlanma ve Koordinasyon: Karşılaştırmalı Bir Çalışma
- Dr. Orhan Veli ALICI : Türk Kamu Yönetiminde Hediye Alma ve Verme Sorunu
- Dr. Haşan KARACA : Küreselleşme-Yerelleşme ve Türkiye’de Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi
- B. İzzet TAŞÇI : Örgütsel Karar Verme ve Yönetişim
- Dr. Polat TUNÇER : İdareler Arası Uyuşmazlıklarda Mecburî Tahkim
- Doç. Dr. M. Akif ÖZER : Uluslararası Hukuk ve Türk Mevzuatında Yabancı Kavramı ve Türleri
- Selman ÖZDEMİR : Yöneticilerin Sosyal Sorumluluk Uygulamalarına İlişkin Yaklaşımları
- Dr. Ergin ERGÜL
- Doç. Dr. Semra F. AŞÇIGİL

HAKEMLİ
DERGİ

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkan V. Şaban ACAR

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Şaban ACAR / Strateji Geliştirme Başkan V.

Yönetim Yeri

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu

Dergi Haziran ve Aralık sayıları olmak üzere yılda 2 kez yayımlanır

**Dergimiz Hakemli Dergi olup yayımlanan makaleler
en az iki hakem tarafından okunmaktadır.**

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

ABONE KOŞULLARI

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

Abone bedeli bulunulan yerin Maliye veznesine yatırılarak, makbuzu aşağıdaki adrese gönderilmelidir.

İletişim Adresi / Communication Address

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ar-Ge ve Yayın Dairesi
Libya Caddesi, Becerikli Sokak, No: 16, 06660 Esat / ANKARA

e-mail: tid@icisleri.gov.tr

web: http://www.tid.gov.tr

Telefon: (0.312) 430 88 93 - 95 • Faks: (0.312) 430 88 96

Türk İdare Dergisi

Ulusal Hakemli Dergi

Editör

Şemseddin ERKAYA /SGB Daire Başkan V.

Editör Yardımcısı

Selim ÇAPAR / AR EM Başkan V.

YAYIN KURULU / BOARD OF EDITORS

Ahmet Hamdı NAYİR	Müsteşar Yardımcısı	Başkan
Şaban ACAR	Strateji Geliştirme Başkan V.	Üye
Dr. Ahmet SARICAN	Nüf. ve Vat. İşi. Gen. Mtd.	Üye
İbrahim TAŞYAPAN	Personel Genel Müdürü	Üye
Dr. Muammer SÖNMEZ	İller İdaresi Genel Mtd. Yrd.	Üye
Dr. Haşan Hüseyin CAN	1. Hukuk Müşaviri Yrd.	Üye
Şemseddin ERKAYA	SGB Dai. Bşk. V./Editör	Üye
Selim ÇAPAR	AREM Başkan V./Editör Yrd.	Üye

DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Ömer ANAYURT	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Sait AŞĞIN	Karabük Üniversitesi
Prof. Dr. Zühtü ARSLAN	Polis Akademisi Başkanı
Doç. Dr. Asım BALCI	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Ali BİRİNCİ	Türk Tarih Kurumu Başkanı
Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞARAN	Gazi Üniversitesi
Galip DEMİREL	Emekli Vali-Müsteşar
Prof. Dr. Vahit DOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Musa EKEN	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem Buğra EKİNCİ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ	Sakarya Ün., Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu
Prof. Dr. Haşan Tahsin FENDOĞLU	RTÜK Üyesi
Prof. Dr. Remzi FINDIKLI	Polis Akademisi
Prof. Dr. Orhan GÖKÇE	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR	TODAİE Genel Müdürü
Prof. Dr. Halil KALABALIK	Sakarya Üniversitesi
Doç. Dr. Ahmet KESİK	Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı
Prof. Dr. İlber ORTAYLI	Galatasaray Üniversitesi
Dr. Ali Nihat ÖZCAN	TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi-TEPAV
Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN	Akdeniz Üniversitesi
Prof. Dr. Murat SEZGİNER	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ŞAFAK	Polis Akademisi
Doç. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa TOPALOĞLU	Beykent Üniversitesi
Prof. Dr. Burhanettin UYSAL	Karabük Üniversitesi

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 84

ARALIK 2012

SAYI: 475

İÇİNDEKİLER

Dr. Hasan Hüseyin ÇALI

- Avrupa Kentsel Şartı Çerçevesinde Güvenli Kent ve Yerel Yönetimler 9 *Safe City And Local Governments In The Framework Of European Urban Charter*

Doç. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ

- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği 33 *European Charter Of Local Self-Government And It's Applicability To Turkey*

Doç. Dr. Hüseyin ERKUL/Dilek K. MORKOÇ

- Sosyal Yardım Yönetimi Açısından Çanakkale Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı 63 *Çanakkale Social Assistance And Solidarity Foundation In Terms Of Social Assistance Methods*

Barış KANDEĞER/ Dr. Orhan Veli ALICI

- Türk Kamu Yönetiminde Denetimin "Evrimi" ve "Geleceği" 89 *The Evolution And Future Of Turkish Public Administration Audit*

Dr. Hasan KARACA

- Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkelerine Bağlılık Algılarının Değerlendirilmesi ve Etik Eğitimi: Bitlis İli Örneği 101 *Evaluating The Perception Of Compliance With The Code Of Ethics Of Public Employees And Ethics Training: Bitlis City Case*

B. İzzet TAŞCI

- Türk Kamu Yönetiminde Hediye Alma ve Verme Sorunu 119 *The Problem Of Receiving or Giving Gift in Turkish Public Administration*

Dr. Polat TUNÇER

- Küreselleşme-Yerelleşme ve Türkiye'de Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi 131 *Globalization - Decentralization And Improving Local Democracy In Turkey*

Doç. Dr. M. Akif ÖZER

- Örgütsel Karar Verme ve Yönetişim 147 *Organizational Decision-Making And Governance*

Selman ÖZDEMİR

- İdareler Arası Uyuşmazlıklarda Mecburi Tahkim 171 *Compulsory Arbitration At Disputes Between Administrations*

Dr. Ergin ERGÜL

- Uluslararası Hukuk ve Türk Mevzuatında Yabancı Kavramı ve Türleri 213 *The Concept And Types Of Alien In International Law And Turkish Legislation*

Doç. Dr. Semra F. AŞÇIGİL

- Yöneticilerin Sosyal Sorumluluk Uygulamalarına İlişkin Yaklaşımları 229 *The Perceptions Of Managers On Implementation Of Social Responsibility*

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

İdareciler,
bana içten sevgilerini haykırırlar;
yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet
olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk devleti kurmak için
insanlık fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve
devlet anlamlarını en son ilmi telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış
ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımda.

H. Özalp

Değerli Okurlarımız;

2012 yılı itibariyle yılda iki sayı olarak yayın hayatına devam eden Türk İdare Dergisi'nin Aralık 2012 dönemine ait 475. sayısında, dopdolu zengin bir içerikle sizlerle tekrar birlikteyiz. Bu sayımızda da değerli yazarlarımız tarafından kaleme alınıp özveriyle hazırlanan ve kıymetli hakemlerimizin düzeltmeleri neticesinde şekillenen on bir makaleyi sizlerle paylaşmanın mutluluğunu ve heyecanını yaşıyoruz.

Bu sayımızda yer verdiğimiz, "Avrupa Kentsel Şartı Çerçevesinde Güvenli Kent ve Yerel Yönetimler" konulu makalede, kent yöneticilerine öneriler sunularak, kent politikası alanında yeni bir bakış ortaya konulmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı inceleyen, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği" başlıklı makale, Anayasa ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında, Özerklik Şartı'nın Türkiye'ye uygulanabilirliğini irdelemektedir. Bu çalışma sonucunda, Türkiye'deki mevcut Anayasa ve yasaların, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na genel anlamda aykırı olmadığı, hatta Türkiye'nin, Özerklik Şartı'nın çekince koyduğu bazı paragraflarına, Anayasa ve yasalarında yer verdiği görülmektedir.

"Sosyal Yardım Yönetimi Açısından Çanakkale Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı " başlıklı makalede ise, Türkiye'de sosyal yardım yönetiminde uygulanan süreçler, insan, yapı ve teknoloji boyutları ile beraber incelenerek, Çanakkale Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nın durum tespiti yapılmakta ve belirlenen sorunlara çözüm önerisi sunulmaktadır.

"Türk Kamu Yönetiminde Denetimin "Evrimi" ve "Geleceği"" başlıklı makalede yazarlar, geçmişten günümüze denetim yapılanmasına değinmiş ve son zamanlarda Teftiş Kurulu Başkanlıklarında yapılan reorganizasyonu, Yeni Kamu Yönetimi paradigmaları çerçevesinde incelemişlerdir.

"Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkelerine Bağlılık Algılarının Değerlendirilmesi ve Etik Eğitimi: Bitlis İli Örneği" başlıklı makalede, yazar Bitlis ili kamu kurum ve kuruluşlarındaki idari görevlilerin, çalıştıkları birimlerdeki diğer görevlilerin etik davranış ilkelerine ne seviyede bağlılık gösterdiklerine dair algılarını ölçerken, bu ilkelerin etik karar alma sürecinde ne ölçüde kullanıldığı tespitini yapmaya çalışmıştır. Bunun yanında, görevlilerin etik değerleri kazanmada hangi etkenlerin tesirinde kaldıklarını ve etik karar verirken ne tür menfaatleri ön planda tuttuklarını göz önüne almıştır.

"Türk Kamu Yönetiminde Hediye Alma ve Verme Sorunu" başlıklı makalede, ilgili mevzuatın yeniden gözden geçirilerek uluslararası standartlara uygun gerek yurtiçinde ve gerekse yurtdışında görev yapan kamu görevlilerini kapsayan "hediye kabul sınıflandırması ve sınırlaması" getirilmesinin, menfaat tanımının ayrıntılandırılması ve buna paralel olarak da disiplin mevzuatının yeniden gözden geçirilmesinin yararlı olacağı tespiti yapılmaktadır.

"Küreselleşme-Yerelleşme ve Türkiye'de Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi" başlıklı makalede ise, küreselleşme, yerelleşme ve demokratikleşmenin, birbirini tamamlayan ve destekleyen süreçler olduğu, gelişmiş ülkelerdeki demokratik değerlerin küreselleşme süreciyle birlikte yaygınlık kazandığı ve evrensel değerlere dönüştüğü belirtilmektedir. Bu kapsamda çalışmada, demokrasi bilincinin ve demokratik değerlerin geliştiği alanlar olan yerel yönetimlerin öneminin gün geçtikçe

arttığı, yerel demokrasinin ulusal demokrasinin beşiği olarak görüldüğü ifade edilmektedir.

"Örgütsel Karar Verme ve Yönetişim" başlıklı makalede ise, 20. yüzyılın son çeyreğinde tüm dünyada yönetim alanında yaşanan değişimin karar verme süreçlerini nasıl etkilemeye başladığı incelenmiş ve bu sürecin ana aktörlerinin Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim olduğu kabul edilmiştir. Çalışmada, yönetimden yönetime geçiş sürecinde özellikle iyi yönetişimin ilkelerinin ve stratejik vizyon ile ilgili uygulamaların karar verme sürecini de değiştirdiği sonucuna varılmıştır.

"İdareler Arası Uyuşmazlıklarda Mecburî Tahkim" başlıklı makalede, yazar idareler arasındaki kimi uyuşmazlıkların çözümünde, zorunlu olarak başvurulması gereken uyuşmazlık çözüm yolu olan mecburî tahkim kurumunu, konuya ilişkin olaylar üzerinden incelemiştir.

"Uluslararası Hukuk ve Türk Mevzuatında Yabancı Kavramı ve Türleri" başlıklı makalede, yabancı kavramı ve türleri uluslararası hukuk ve Türk hukuku ekseninde incelenmekte ve Türk hukukunda, yabancı kategorilerinden özellikle mülteci ve sığınmacı ile göçmen tanımlarının uluslararası hukuktan farklılık arz ettiği görülmektedir. Çalışmada, yeni mevzuat çalışmalarında iç hukuk hükümlerinin uluslararası düzenlemelere paralel hale getirilmesinde yarar olduğu tespiti yapılmıştır.

"Yöneticilerin Sosyal Sorumluluk Uygulamalarına İlişkin Yaklaşımları" başlıklı makale ise, en büyük 500 firmada yer alan 191 yöneticinin kendilerini hangi paydaşlara karşı sorumlu gördükleri, şirketlerinin neden sosyal sorumluluk alması gerektiği, yıllık raporlarında sosyal performans bilgisinin yer alıp almadığı, bu bilgilerin kimlerle paylaşıldığı gibi sosyal sorumluluk ile ilgili konulardaki görüş ve uygulamalarına yer verilmiştir. Bu çalışma, yöneticilere paydaşlarını belirleme, onların ihtiyaçları doğrultusunda bilgi toplama ve ifşa etme konularında verilecek eğitimlerin, yöneticilerin sosyal sorumluluk ve şeffaflık konularını daha bilinçli politikalar çerçevesinde sergileyebilmelerini sağlayacağı tespitini yapmaktadır

Bu sayımızda da güncel konulan içeren, çok geniş bir yelpazede, farklı konularda hazırlanmış makalelere yer verdik. Acısıyla tatlısıyla bir yılı geride bırakırken yeni yılda da dergimizi daha ileriye taşımamızın ve nice sayılarda birbirinden önemli ve değişik bilimsel çalışmaları siz kıymetli okurlarımızla buluşturmanın gayreti içerisinde olacağız. Bunun için desteğini, katkısını, sabrını ve bilgisini esirgemeyen değerli hakemlerimizden ve yazarlarımızdan, eleştiri ve önerileri ile hep yanımızda olan okurlarımızdan desteklerini ve çabalarını hiç eksik etmemelerini ve bizi çıktığımız yolda yalnız bırakmamalarını diliyoruz. Ayrıca bu sayımızın hazırlanmasında emek veren arkadaşlarımıza bir kez daha teşekkür ediyor, saygılar sunuyorum.

Yeni yılın herkese sağlık, başarı ve mutluluk getirmesi dileğiyle, yeniden buluşmak üzere...

Şemseddin ERKAYA
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Daire Başkanı
Editör

AVRUPA KENTSEL ŞARTI ÇERÇEVESİNDE GÜVENLİ KENT VE YEREL YÖNETİMLER

Haşan Hüseyin ÇALI*

ÖZET

Yerel yönetimler, halk ile yönetim birimlerini yakınlaştıran, demokrasinin ve katılımcı yönetimin sağlanmasında önemli fonksiyonlar yürüten yönetim birimleridir. Bu çalışmada, yerel yönetimlerin; yönetme, kamu hizmeti sunma gibi fonksiyonlarının yanında “suç önleme” fonksiyonu ile Avrupa Kentsel Şartında ifade edilen “güvenli kent’in” tesisinde aktif rol oynayacağı düşüncesinden hareket edilmiştir. Çalışmada kent yöneticilerine öneriler sunulularak, kent politikası alanında yeni bir bakış ortaya konulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler, Kent Politikası, Güvenli Kent, Avrupa Kentsel Şartı.

ABSTRACT

Safe City And Local Governments In The Framework Of European Urban Charter

Local governments play an important role in closing the gap between the people and administration as well as facilitating democracy and Citizen involvement in government. This study argues that local governments, in addition to administering and providing public Services, have crime prevention functions and play a critical role in “secure and safe town” as stated in European Urban Charter. Accordingly, this study proposes new perspectives on urban policies by providing recommendations for city administrators.

Key Words: Public Management, Local Governments, Urban Policy, Safe City, European Urban Charter.

* Dr., Polis Akademisi, hasanhuseyincali@yahoo.com

GİRİŞ

Sosyal yaşamın gereği olarak sunulan kamusal hizmetlerde iş bölümüne gidilmiştir. Bu iş bölümü genelde kurumsal düzeyde yapılanmıştır. Farklı işlevleri yerine getiren kurumlar, bütün ihtiyaçlara cevap vermeyecekleri için iş birliği de zorunlu hale gelmektedir. Kent ve kentli hakları konusunda deklarasyon ve şartlar sunan Avrupa Kentsel Şartı, işte bu noktada, kentsel yaşamda iş bölümüne ve iş birliğine farklı bir yorum getirmiştir. Bu şartlardan ilk sırada yer alan ve en önemli haklardan biri de güvenli bir kentte yaşama hakkıdır. Avrupa Kentsel Şartı'nda yer alan Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonunda ifade edilen “Güvenli Kent” konusunda Türkiye’de, merkezi yönetim birimlerine görevler düştüğü gibi yerel yönetimlere de görevler düşmektedir.

Bu çalışmada, deklarasyonda belirtilen yükümlülüklerden “katılım” ve “hizmet sunum” gibi yükümlülüklerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi halinde Güvenli Kent konusunda etkin ve verimli adımlar atılmış olacağı değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede, güvenli kent konseptinin değerlendirildiği çalışmada yerel bazda kamu hizmeti sunan yerel yönetimlerden bahsedilmiş sonra yerel güvenlik hizmeti sunan kolluk birimleri vurgulanmıştır. Daha sonra “güvenli kent” kavramından bahsedilmiştir. Suç önleme teorileri çerçevesinde yerel yönetimlerin kent güvenliği ile ilgili fonksiyonları ele alınmıştır. Teorik çalışma niteliğinde olan bu araştırmadan çıkan sonuçların, kent politikası alanında faydalı olacağı düşünülmektedir.

1. YEREL YÖNETİMLER

Devletlerde yönetim, yönetsel ve siyasal bütünlük anlayışı içerisinde bir birlik olarak kabul edilmekle birlikte; “siyasal, yönetsel ve toplumsal” (Keleş, 2011: 23-24) nedenlerle, Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim olmak üzere teşkilatlanmıştır.

Devletlerin siyasal yönetim yapısına göre yerel yönetim ve merkezi yönetim yapılaşması farklı olmaktadır. Eyalet sisteminin olduğu Federal yapıdaki devletlerde, siyasal yerinden yönetim uygulaması bulunduğu halde üniter devletlerde, idari anlamda- yönetsel boyutta yerinden yönetim uygulaması bulunmaktadır.

Üniter devlet yapısı bulunan Türkiye’de kamu yönetiminde hem merkezi yönetim birimleri hem de yerel yönetim birimleri bulunmaktadır. Anayasa (126-127. Madde) merkezi idare teşkilatı olarak, illeri ve illerin kademeli bölümlerini (ilçe ve bucak) sayarken, yerel yönetimler olarak da il özel idarelerini, belediyeleri ve köyleri saymaktadır. Yerel yönetim birimleri, “yerinden yönetim ilkesine” göre yönetilmektedir.

Anayasa’ya göre (madde 127) yerel yönetimler, “belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile” birlikler oluşturabilmektedir. Buna göre, Türkiye’deki belediyeleri temsil etmek amacıyla Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ile Türkiye’deki il özel idarelerini temsil etmek amacıyla Vilayetler Hizmet Birliği (VHB) kurulmuştur (Türkiye Belediyeler Birliği, 2011).

Ülke genelinde kurulan TBB ve VHB gibi birliklerden başka kamu hizmetinin çeşitliliğine göre yerel veya bölgesel düzeyde Sulama Birlikleri, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, Turizm Altyapı Hizmet Birlikleri gibi üye sayısı yüzden fazla olan birlikler kurulabilmektedir. Bütün bunların dışında “birden çok mahalli idarenin ortak amaçlarını gerçekleştirmek üzere” (Türkiye Belediyeler Birliği, 2011) mahalli idare birlikleri kurulabilmektedir.

Yerel yönetimler özellikle yerel kaynakları kullanarak yerel ihtiyaçları temin etmek amacıyla kurulan idare birimleridir. Yerel yönetimler aynı zamanda, demokrasinin uygulanma aracı olan yönetsel bir kurum niteliğindedir (Güler, 2006: 44).

Tarihsel süreçte bakıldığında Osmanlı döneminde, Tanzimat’a kadar batılı anlamda yerel yönetim teşkilatlanması bulunmamakla birlikte bu fonksiyonu yerine getiren kuruluşların olduğu bilinmektedir. Türkiye’de yerel yönetim tarihi; klasik, modern ve postmodern olmak üzere üçe ayrılarak incelendiğinde, geleneksel yerel yönetim tarihi olarak, “lonca, vakıf” kuruluşları eliyle kamu hizmetlerinin yürütüldüğü dönem anlaşılmalıdır. Tanzimat’tan sonraki dönemde, “modern anlamda yerel yönetimler” (Bilgiç, 2009: 37, Göksu, Aydın ve Güney, 2009: 11) oluşturulmuştur. Postmodern süreç olarak da yeni kamu yönetimi anlayışı ile ortaya çıkan (ve aşağıda bazıları sayılan) gelişmeler kast edilmektedir.

Küresel krizler, küresel bağımlılıklar, nüfusun artması, kentleşme, sanayileşme, teknolojik gelişmeler, devletin büyümesi, bürokrasinin hantal işlenmesi, kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve çoğalması, halkın beklentilerinin ve ihtiyaçlarının artması ve benzeri sebeplerle (Ateş, 2001: 46-48, Öztürk, 1993: 53-56) devletin asli fonksiyonlarından olan kamu ihtiyacının karşılanması ve kamu menfaatinin sağlanması (Derbil, 1950: 33) hizmetlerinde görülen yavaşlama, kalitesizlik ve verimsizlik üzerine devletin fonksiyonu sorgulanmaya başlamıştır. Bu bağlamda devletin küçülmesi, bazı fonksiyonların ve kamu hizmetlerinin kaldırılması, devredilmesi ya da özelleştirilmesi (Çırakman, 1976: 86-87, Gülan, 1998: 99-100) gündeme gelmiştir.

Bu sorgulama sonucu aynı zamanda, yasal ve yönetsel anlamda dönüşümler için çalışmalar başlatılmıştır. Bu doğrultuda, 5227 sayılı kanunla kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve bazı merkezi birimlerin yerel yöne

timlere devri (müzelerin bakanlıktan il özel idaresi veya belediyelere devri gibi) veya kaldırılması (köy hizmetleri genel müdürlüğünün kapatılması gibi), 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda yapılan değişikliklerle özellikle mülki idare birimlerinden olan bucak, mahalle ve köy sınırlarının değişmesi veya dönüşmesi, 28254 ve 27305 sayılı yönetmelikle (sırasıyla) bürokrasinin azaltılması, kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından sunulması, kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulabilmesi, bazı belgelerin yerine vatandaş beyanının kabul edilmesi ve farklı kamu hizmetleri için kamu hizmetleri standartlarının oluşturulması, 27958 sayılı kanun hükmünde kararnameyle yeni bakanlıkların oluşturulması ve bakan yardımcılığı statüsünün oluşturulması gibi Türk kamu yönetiminde gerek merkezi yönetim, gerekse yerel yönetim ile ilgili yasal ve yapısal değişikliklere gidilmiştir.

Merkezi yönetim birimleri taşra teşkilatı yapılanmaları ile yerel kamu hizmetlerini yerine getirmektedir. Bunun için merkezden devredilen yetkiler kullanılmakta ve bu şekilde “merkeze yığılmış görevler, taşra örgütleri” (Hamamcı, 2005) tarafından yerine getirilmektedir. Keleş’in (2011: 22) ifadesiyle “hem yetki genişliğine dayanan birimler, hem de yerinden yönetim birimleri” kamu hizmetlerinin yerel anlamda yürütülmesini sağlamaktadır.

Yerel kamu hizmetleri, yerel yönetim kuruluşları ve merkezi yönetimin taşra teşkilatları tarafından yerine getirildiği gibi özel sektör (Öztürk, 1999: 15, Üryan ve Kaptı, 2011) veya Sivil Toplum Kuruluşları (Ateş ve Nohutçu, 2006) tarafından da yerine getirilmektedir.

Yerel güvenlik hizmetlerinin sunulmasında ve Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonunda geçen “Güvenli Kent’in” tesisinde, İçişleri Bakanlığı iç güvenliği sağlama fonksiyonunu, kendisine bağlı kuruluşlarla sağlamaktadır. Örneğin; Merkezi Kamu İdaresi konumunda olan Emniyet Teşkilatı, teşkilat yapılanmasında “bağlı kuruluşlar” (Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2011: 11) statüsünde yer almakta ve “yurt dışı teşkilatı, merkez teşkilatı ve taşra teşkilatı” birimleri bulunmaktadır. Taşra teşkilatı ise, “doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatı” ile “il ve ilçe taşra teşkilatı” olarak ikiye ayrılmaktadır (EGM, 2011: 16). Buna göre, yerel anlamda güvenlik hizmetleri emniyet teşkilatının taşra birimleri olan il emniyet müdürlükleri, ilçe emniyet müdürlükleri ve ilçe emniyet amirlikleri vasıtasıyla yürütülmektedir. Güvenli kentin tesisinde aktif rol oynayacak yerel yönetimler tarafından güvenlik ile ilgili kamu hizmetlerinin sunulduğu birimlere bakılmasında da yarar bulunmaktadır.

2. YEREL GÜVENLİK HİZMETİ SUNAN KOLLUK BİRİMLERİ

Kamu hizmetinin özelliklerinden olan devamlılık, genellik, eşitlik, tarafsızlık gibi özellikleri kapsayan “kolluk faaliyetleri”, Bozkurt vd.’ne göre

(2008: 127) kamu düzenin bileşenlerinden olan “kamu güvenliğini”, “kamu sağlığını” ve “dirlik ve esenliğini” sağlama amaçlıdır.

Suç ve suçluyu “kollama” (Şafak ve Bıçak, 200: 91) görevi yapan kurum ve kişilere kolluk denilmektedir. Kolluk “devletin eli kolü” (Çevik vd., 2010: 34) anlamına gelmektedir.

Türkiye’de kolluk kuvvetleri, “coğrafya ve hizmet esasına göre” yapılandırılmıştır ve “çoklu kolluk” yapısına sahiptir. (Çevik vd., 2010: 34, 17). Buna göre, “belediye teşkilatı olan bütün beldelerde” güvenliği, merkezi ve taşra yapılanması bulunan Polis Teşkilatı sağlamaktadır (Fındıklı, 2012: 147).

Belediye teşkilatlanması bulunmayan yerlerde, polis teşkilatının merkez veya taşra birimlerinin bulunmadığı yerlerde güvenliği Jandarma Teşkilatı sağlamaktadır. Bu yapılmadan dolayı, Jandarma Teşkilatına taşra teşkilatı denilmektedir. Gümrük ve sınır bölgelerinde Gümrük Muhafaza Teşkilatı güvenliği sağlamaktadır. “Sahillerde, Marmara denizinde, boğazlarda, liman ve körfezlerde, karasularında, deniz alanlarında” (RG. 13.07.1982, 2692) Sahil Güvenlik Teşkilatı güvenliği sağlamaktadır.

Kolluğun sınıflandırılmasında farklılıklar bulunmaktadır. Klasik sınıflandırma, kolluğun ilgilendiğı konuya göre yapılan, adli kolluk ve idari kolluk ayrımıdır. Adli kolluk olarak yukarıda kısaca açıklanan birimler olan Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı sayılmaktadır (Fındıklı, 2009: 251- 257, Cerrah, 2012: 113).

Farklı kaynaklarda ve Emniyet Teşkilatı Kanunu’nda (ETK) (RG. 12.06.1937, 3201), Türkiye’de iç güvenliği sağlayan birimler, genel kolluk- özel kolluk olarak ayrılmışsa da aslında bu ayırım idari kolluğun, “genel idari kolluk ve özel idari kolluk” (Fındıklı, 2009: 251-257) ayrımıdır. Bu ayırımda yazarlara göre farklılıklar bulunmaktadır. Çoğu yazar, genel kolluk olarak ETK md 1 ’e dayanarak polis ve jandarmayı saymakla birlikte, bazı yazarlar bunlara ilave olarak Sahil Güvenlik Komutanlığını (örneğin; Çevik vd., 2010: 17, Şafak ve Bıçak, 2005: 93), bazı yazarlar ise bu üçüne ilave olarak Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğünü de saymaktadırlar (örneğin; Çevik vd., 2010: 17, Cerrah, 2012: 115). Özel kolluk olarak da ETK md 3’e dayanılarak, genel kolluk dışındaki kolluklar sayılmaktadır.

Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonunun “katılım” maddesinde ifade edilen kent yönetiminde dayanışmanın esas olduğu ilkesinden hareketle, kentsel güvenliği sağlama noktasında kentsel mekânda bulunan yerel yönetimlere de önemli görevler düşmektedir. ¹

1. Bu ayırım yasal mevzuatta da geçmektedir. Bkz.: Adli Kolluk Yönetmeliğı, Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu, Emniyet Teşkilatı Kanunu.

Yerel yönetim idareleri, yerel güvenlik hizmetlerini özel güvenlik, zabıta, köy korucuları ve köy bekçileri vasıtasıyla yürütmektedirler.

Yerel yönetim birimlerinden olan İl Özel İdarelerinde ve belediyelerde güvenlik, zabıta ve özel güvenlik birimlerince sağlanmakta, köylerde ise güvenlik köy korucuları ve köy bekçileri tarafından sağlanmaktadır². Bu güvenlik birimlerinden zabıta ve özel güvenlik birimleri özel kolluk, köy korucuları ve köy bekçileri ise genel kolluk kapsamındadır.

2.1. Zabıta

Belediye başkanına bağlı olan zabıta, Belediye Zabıta Yönetmeliğinde ve Belediye Kanunu'nda benzer ifadelerle, “beldenin düzenini muhafaza eden, belde halkının esenlik, sağlık ve huzurunu koruyan” (RG. 11.04.2007, 26490; RG. 13.07.2005, 25874) özel kolluk olarak tanımlanmıştır.

Yönetmeliği göre, “belediye zabıtası imar, çevre, sağlık, trafik ve turizm gibi” bir sınıflandırılmaya tabi tutularak istihdam edilebilmektedir. Böke ve Çelik (2011: 17, 22) zabıta teşkilatının Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre, Büyükşehir Belediyelerinde zabıta daire başkanlığı düzeyinde, diğer belediyelerde ise zabıta müdürlüğü veya amirliği olarak yapılandığını belirtmektedir. Anılan yazarlar, belediyelerin ya Kamu İhale Kanunu'na göre hizmet alımı şeklinde dışarıdan ya da doğrudan kendi personelini, zabıta personeli olarak istihdam ettiklerini ifade etmektedir.

Yönetmelikte zabitanın görev alanı belediye sınırları olarak belirlenmiştir. Mücavir alanlarda ise zabıta, sadece belediyeye mahsus hizmetlerde kanuni yetki ve sorumluluk çerçevesinde hareket edebilmektedir. Güvenlik hizmetlerinin yapısı ve sürekliliği çerçevesinde, zabitanın görevinin vardiya halinde 24 saat sürdürüleceği ifade edilmektedir.

2.2. Özel Güvenlik

Genel kolluğun (polis, jandarma, sahil güvenlik ve gümrük muhafaza teşkilatları) asli olmayan görevlerini yapmak ve genel kolluğun yükünü hafiflemek amacıyla Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun'a (ÖGDK) istinaden özel güvenlik teşkilatları kurulmaktadır (RG. 10.06.2004, 25504).

Koruma ve güvenliği sağlama işlevi bulunan özel güvenlik hizmetlerinin, “kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyette” bir kamu hizmeti olduğu, kanunun amacında belirtilmektedir. Buna paralel olarak Şafak ve Bıçak (2005: 99)

2. Sayılan bu birimlerde, genel kolluk birimleri görevlendirildiği gibi, oradaki güvenlik birimlerine yardımcı da olunmaktadır.

da özel güvenliğin, genel kolluğun güvenlik hizmetlerine yardımcı olmakla görevli olduğunu belirtmektedirler.

Anılan kanuna göre kişilerin veya kurumların, silahlı veya silahsız özel güvenlik (görevlisi) tarafından korunması mümkündür.

Özel güvenlik eğitim kurumları ve özel güvenlik şirketleri, gerçek ve tüzel kişiler tarafından kurulabilmektedir (ÖGDB, 2011). Bazı Belediyeler de özel güvenlik hizmetlerini kendilerine bağlı kuruluşlardan ve belediye şirketlerinden³ temin etmektedirler. Kanuna göre bir kuruluşta özel güvenlik birimi bulunsan dahi, ihtiyaç halinde kuruluş güvenlik şirketlerinden de faydalanabilmektedir.

Cerrah'a (2012: 119) göre özel güvenliğin ortaya çıkmasıyla güvenlik alanındaki tekelleşme de kırılmıştır. Bu yapılanmayla, kamunun dışında tamamen özel sektör tarafından işletilen bir yapı ortaya çıkmıştır.

2.3. Köy Bekçileri ve Köy Korucuları

Köy bekçisi ve köy korucusu kavramı Köy Kanunu'nda geçmekte olup, ikisi de muhtarın emrinde olup köylerdeki kamu düzeninin, kamu güvenliğinin ve asayişin sağlanması işlevini görmektedirler. Batıda hemen hemen her köyde bir köy bekçisi bulunurken, doğuda hem köy bekçisi hem köy korucusu bir arada veya sayıları her köyde değişen oranda sadece köy korucuları bulunmaktadır.

Köy Korucuları; geçici köy korucuları ve gönüllü köy korucuları olmak üzere iki statüde istihdam edilmekte olup, bunların her ikisine "korucu" veya "köy korucusu" denilmektedir (RG. 20.09.1996, 22763).

1924 yılında köy kanunu ile birlikte köy koruculuğu hayata geçirilmiştir. Belirli şartlarda ve belli zamanlarda (geçici) uygulanan bu sistem 80'li yıllarda terörün tırmanması ile birlikte 1985 yılında kanunda yapılan bir güncelleştirme ile kalıcı olarak "geçici köy koruculuğuna" evrilmiştir (Karataşoğlu ve Akpınar, 2011: 369, Akay, 2011).

Yine bu dönemde (1985) kişilerin kendi ev ve köylerini korumak için oluşturdukları gönüllü kişilerden oluşan "gönüllü köy koruculuğu" sistemi de getirilmiştir (Karataşoğlu ve Akpınar, 2011: 368-369, Akay, 2011).

Koruculuk sistemiyle, yerel halktan silahlı güç olarak faydalanılması (Akay, 2011), ayrıca köy ve mezradaki genel kolluğa, özellikle terör olay-

3. Örneğin; Ankara Büyükşehir Belediyesi güvenlik hizmetlerini, Kamu İktisadi Teşebbüs (KİT) konumundaki ANFA Güvenlik Hizmetleri ve Sistemleri Ltd.Şti.'den almaktadır.

larının engellenmesinde yardımcı olması amaçlanmıştır (Jandarma Genel Komutanlığı, 2012). Karataşoğlu ve Akpınar’a (2011: 369) göre ise koruculuk sistemi, taşra veya kırsalda “jandarma karakollarından uzak noktalarda ikamet eden” kişilere güvenlik hizmetinin sunulması amacıyla getirilmiştir.

Korucular Köy Kanununa göre, İhtiyar Meclisi tarafından seçilip tutulmakta ve köy muhtarının bilgilendirmesi üzerine kaymakamın onayı/ emri ile işe başlamaktadırlar.

Yerel yönetimlerin güvenlik boyutu ile ilgili birimlere örnekler verildikten sonra, güvenli kentin bileşenlerine ilişkin örneklerin verilmesi, konunun anlaşılması açısından önem arz etmektedir.

3. AVRUPA KENTSEL ŞARTI KAPSAMINDA “GÜVENLİ KENT’İN” BİLEŞENLERİ

Avrupa Kentsel Şartı, 1992 yılında Avrupa Konseyine bağlı Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansında (Council of Europe’s Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe -CLRAE- 17-19 Mart 1992) sunulan ve kabul edilen bir metindir.

Avrupa Kentsel Şartı (European Urban Charter) başta, Deklarasyon (The European Declaration of Urban Rights) ve Şartlar (The European Urban Charter) bölümü olmak üzere beş ana bölümden oluşmaktadır (Council of Europe, 2012a).

20 maddelik Deklarasyondaki kentsel haklar; “Güvenlik”, “Kirlenmemiş ve sağlıklı bir çevre”, “İş İstihdamı”, “Konut”, “Hareketlilik” (mobility), “Sağlık”, “Spor ve boş vakit” (Sport And Leisure), “Kültür”, “Kültürlerarası kaynaşma”, “Kaliteli bir mimari ve fiziksel çevre”, “İşlevlerin uyumu” (Harmonisation Of Functions), “Katılım”, “Ekonomik kalkınma”, “Sürdürülebilir kalkınma”, “Mal ve hizmetler”, “Doğal zenginlikler ve kaynaklar”, “Kişisel bütünlük”, “Belediyelerarası işbirliği”, “Finansal yapı ve mekanizmalar”, “Eşitlik” olarak başlıklar halinde sıralanmış (Council of Europe, 2012a: Yener ve Arapkirlioğlu, 1996) ve her biri hakkında kısa bir açıklama yapılmıştır.

13 maddelik Avrupa Kentsel Şartı (AKŞ) bölümleri halinde; “Ulaşım ve hareketlilik”, “Kentlerde çevre ve doğa”, “Kentlerin fiziki yapıları”, “Tarihi kentsel yapı mirası”, “Konut”, “Kent güvenliği ve suçların önlenmesi”, “Kentlerdeki dezavantajlılar ve (sosyo-ekonomik bakımdan) engelliler” (disadvantaged and disabled persons in towns), “Kentsel alanlarda spor ve boş zamanları değerlendirme”, “Yerleşimlerde kültür”, “Yerleşimlerde kültürlerarası kaynaşma”, “Kentlerde sağlık”, “Halk katılımı, kent yönetimi ve kent

planlaması”, “Kentlerde ekonomik kalkınma” konu başlıkları ile sıralanmış (Council of Europe, 2012a: Yener ve Arapkirlioğlu, 1996) ve bu bölümlerle ilgili olarak kısa bir açıklamadan sonra özellikle sürdürülebilir/ yaşanabilir/ ideal bir kent için yapılması gerekenler, maddeler/ ilkeler halinde açıklanmıştır.

“Yerel demokrasi ve yerinden yönetim kavramlarını halkın katılımcılığı boyutu ile öne çıkaran” (Göktürk, 1997: 82) AKŞ’nin, tüm insanları hedef alan insan haklarının soyut özelliğini, “kentli hakları” açısından somut hale getirdiği belirtilmektedir (Palabıyık, 2012: 2). Bu şart ile kentlilerin sahip oldukları haklar bir bildirme niteliğinde, üye ülkenin kentlerinde yaşayan kentlilere açıklanmıştır. Buna paralel olarak AKŞ, kent ve kentliler için bir çeşit politika ve “rehber program” (Acar, 2004: 18) niteliğindedir.

Günün şartları, “yaşanan değişim ve gelişmeler” (Güler, 2011: 62) yukarıda açıklanan AKŞ’de bir güncelleştirmeyi zorunlu kılmış ve 2008 tarihinde Avrupa Kentsel Şartı II (AKŞ II) (European Urban Charter II- Manifesto for a new urbanity 29 Mayıs 2008) önerilmiş ve Avrupa Konseyince kabul edilmiştir (Council of Europe, 2012b).

AKŞ II ile “kentsel yaşama yeni bir yaklaşım” önerilmektedir (Council of Europe, 2012b, Pektaş ve Akm, 2010: 34, Mimarlar Odası, 2008). Şart; “gerekçe”, “Avrupa kent müktesebatı ve yeni bir kendilik için beklenti”, “kentli olarak kent ve kasaba halkı”, “sürdürülebilir kent ve kasabalar”, “uyumlu kent ve kasabalar”, “bilgi temelli kent ve kasabalar” ve ‘sonuç’ bölümlerinden oluşmaktadır.

Yönetimin etkinliğinde ve verimliliğinde kentin büyüklüğü ve nüfusu rol oynamakla birlikte, ayrıca toplumun ihtiyaçlarının karşılanmasında bir kentin yeterli veya ölçülü olması halinde, “kent niteliği” kazanacağı Bağcı (2008: 11-12) tarafından belirtilmektedir. Buradan hareketle kent niteliğinin AKŞ’de belirtilen ideal kent seviyesine yükseltilmesi için, hem kentin büyüklüğü ve nüfusu ile toplumsal ihtiyaçlar arasında, hem de “modem gelişme” ile (Ankara Mimarlar Odası, 2012) kentsel tarihi doku arasında da bir ölçü, bir denge kurulmalıdır. Böylece, AKŞ’de geçen “geleceğin kenti” (the city of the future) bileşenlerinden biri gerçekleştirilmiş olacaktır. Pektaş ve Akm’a göre (2010: 25) de ideal kent, kentsel yaşam kalitesinin ve kentli haklarının korunup güvence altına alındığı kenttir.

Aynı şekilde AKŞ’de ifade edilen “yaşanabilir kent” kapsamında şartta sunulan ilkelerden olan “uyuşturucu karşıtı bir yerel politika” geliştirilmesi durumunda Erman’ın (2007: 30) çöküntü alanları olarak tasvir ettiği uyuşturucu (ve tiner) kullanımının mekansal olarak dağıldığı alanlar görülmeyecektir. Bu şekilde, mekânların kötü ünle damgalanması da önlenecektir. Buna paralel

olarak Aksoy (2007: 11, 13) da “yaşanabilir mekanlar”, “düzenli kentler” ve “sağlıklı kentler” için “güvenli kent” ifadesini kullanmaktadır.

3.1. Güvenli Kent Nedir?

Avrupa Kentsel Şartı’nda “Güvenlik” başlığı altında “olabildiğince suç, yasa dışı olay ve şiddetten arınmış emin ve güvenli bir kent” (Council of Europe, 2012a, Yener ve Arapkirlioğlu, 1996) nitelemesi kullanılmakta ve ilkeler önerilmektedir.

Bir kenti güvenli kent olmaktan uzaklaştıran nedenler arasında, hızlı nüfus artışı ve sosyal kontrolün azalması sayılmaktadır (Aksoy, 2007: 11).

Güvenli kent için, çarpık kentleşme olarak da bilinen plansız kentleşmenin önlenmesine yönelik tedbirlerin alınması, güvenli konutların inşası, açık- yeşil alanların ve spor tesislerinin, sosyo- kültürel alan ve tesislerin sağlıklı ve standartlara uygun bir şekilde sağlanması gerekmektedir. Bütün bunlar yapılırken de yukarıda belirtildiği gibi kentin kültürel ve tarihi dokusu da tahrip edilmemelidir.

Kentsel mekân ile ilişkili olmak koşuluyla güvenli kentin bileşenleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Ataç, 2007: 17- 20’den uyarlanmıştır);

- yaşanılan mekândan memnuniyet duyulması
- yaşanılan mekânın yaşam kalitesinin düşük olmaması
- yaşanılan mekâna sosyal, ekonomik yatırımların
- yapılması insanların transit geçişlerde bu güzergahı kullanmayı tercih etmesi
- yaşanılan mekanla ilgili olarak insanlardaki olumlu algı
- yaşanılan mekânda kullanılmayan, terk edilmiş alan veya evlerin bulunmaması
- yaşanılan mekânda karmaşa ve çok fazla hareketliliğin olmaması
- yaşanılan mekânda kenar mahalle, arka sokak, “çököntü alanları” tasvirine uyan yerlerin olmaması
- “suçluları o mekâna çeken ve o suçun o mekânda oluşması için fırsat veren” yerlerin olmaması
- yaşanılan mekânda yeterli ışıklandırmanın olması
- yaşanılan mekânın az göç alması ve işsizliğin az olması
- yaşanılan mekânda görüş alanından uzak ve savunulamayan alanlar olan kör noktaların az olması.

3.2. Suç, Kente Karşı Suç ve Suç Korkusu

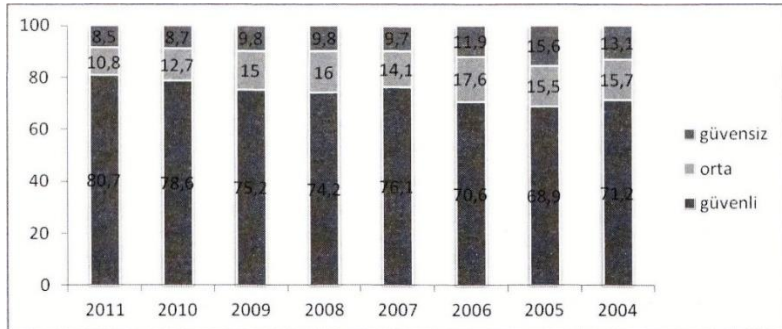
Geray’a göre (2007: 51), kentsel mekânda suç sayısının artması, kentteki

güvensizliği perçinlemektedir. Bu kapsamda, kentte görülen suç işlenme, suça maruz kalma, suç mağduru olma oranı kentliler ve kent yöneticileri (güvenlik ve idari) açısından önem arz etmektedir. Buradan hareketle kent yöneticileri için önem arz eden bir kavram da “kente karşı suç” konusudur.

Suç, kentleşmenin bir sorunu veya sonucu olarak görülmektedir. Buna paralel olarak Keleş’e göre (2007: 45) ‘kente karşı suç’, kentleşmenin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Kısaca ‘kente karşı suç’, imar kirliliğine neden olma, sağlıksız-çarpık-plansız kentleşme, imar planına aykırı yapılaşma olarak tasvir edilmekle birlikte kentsel “kültür, doğa ve tarih öğelerinin tümüyle yitip gitmesi ya da değer yitirmesi” (Keleş, 2007: 45) olarak da anlandırılmaktadır.

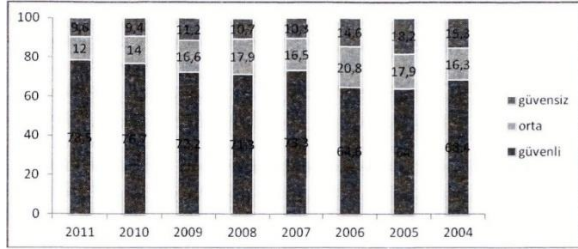
Kentsel rant, kente karşı suçun işlenmesindeki sebeplerden en önemlisi olarak görülmektedir. Kente karşı suç, “siyasal iktidarın oy” kaygısı nedeniyle arsa ve konut politikasında oynaması, nüfusun Büyükşehirlere akması, artan toprak (arsa) talebinin konut fiyatlarını arttırması gibi hareketleri bünyesinde barındıran bir suç/ eylem çeşididir (Geray, 2007: 51).

Aslında güvenli olmayan bir kentte güvensizlik vardır. Ataç (2007: 16) da çalışmasında “güvensizlik hissi” olarak suç korkusunu ele almıştır. Buradan hareketle güvenli kent insanların; çarşıda, mahallede, sokakta, kendi evinde suça uğramaktan, suç mağduru olmaktan korkmaması veya suça maruz kalmayacağından emin olması anlamına gelmektedir. Bu konu ile ilgili Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yapılmış ulusal suç korkusu verileri bulunmaktadır.



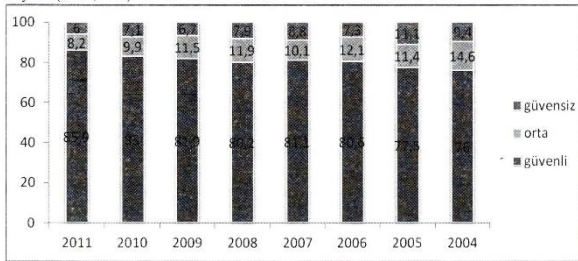
Şekil 1. Bireyin Kendini Evinde Güvende Hissetmesi, 2004- 2011, Türkiye Geneli

Kaynak: (TÜİK, 2012).



Şekil 2. Bireyin Kendini Evinde Güvende Hissetmesi, 2004- 2011, Kent Geneli (Türkiye)

Kaynak: (TÜİK, 2012).



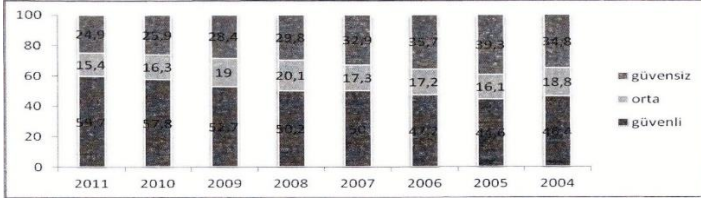
Şekil 3. Bireyin Kendini Evinde Güvende Hissetmesi, 2004- 2011, Kırsal Geneli (Türkiye)

Kaynak: (TÜİK, 2012).

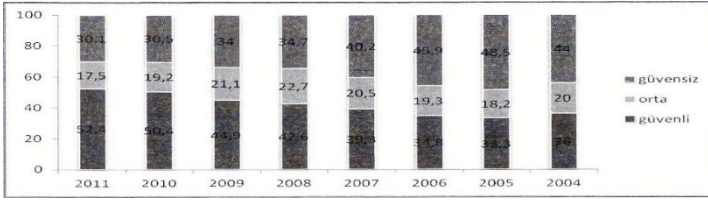
Şekil 1 incelendiğinde Türkiye genelinde, kendisini evinde güvende hissedenlerin oranı 8 yıllık süreçte, 2005 ve 2008 yılındaki düşüş hesaba katılmazsa hep yükselme eğilimi göstermiştir. Şekil 2, kentte yaşayanların kendisini evinde güvende hissetme oranlarını göstermektedir. Buna göre buradaki oran, iniş ve çıkışlar göstermiştir. 2004- 2011 arası dönemde bu oran %64 ila %78,5 arası seyir izlemiştir. Şekil 3'te kırsal alanda yaşayanların kendisini evinde güvende hissetme oranları görülmektedir. Buna göre 8 yıllık süre zarfında sürekli yükselen oran, sadece 2008 yılında bir önceki yıla göre 0,9 puanlık bir gerileme göstermiştir (TÜİK, 2012).

Amerika'da ise kişilerin suç mağduru olma korkusu ile belirli yerlere veya bölgelere gitmeme oranının %48 olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, "güvenlik gerekçesiyle" %23 oranında silahın satın alındığı ve "savunma amaçlı" %12 oranında silahın taşındığı belirtilmektedir (Ceza Adalet İstatistikleri Kaynak

Kitabı'ndan akt.: Lee ve Sözer, 2011: 7).



Şekil 4. Bireyin Yaşadığı Çevrede Kendini Güvende Hissetmesi, 2004- 2011, Türkiye Geneli
Kaynak: (TÜİK, 2012).



Şekil 5. Bireyin Yaşadığı Çevrede Kendini Güvende Hissetmesi, 2004- 2011, Kent Geneli (Türkiye)
Kaynak: (TÜİK, 2012).



Şekil 6. Bireyin Yaşadığı Çevrede Kendini Güvende Hissetmesi, 2004- 2011, Kır Geneli (Türkiye)
Kaynak: (TÜİK, 2012).

Şekil 4 incelendiğinde Türkiye genelinde, yaşadığı mekânda geceleri yalnız yürürken kendisini güvensiz hissedendenlerin oranı 8 yıllık süreçte, 2005 yılındaki yükseliş hesaba katılmazsa hep düşme eğilimi göstermiştir. Şekil 5, kentte yaşayanların geceleri yalnız yürürken kendilerini güvensiz hissetme

oranlarını göstermektedir. Buna göre buradaki oran 2004 yılında %44 iken 2005 yılında %48,5'e yükselmiştir. Daha sonraki yıllarda bu oran kademeli olarak %30,1'lere kadar gerilemiştir. Şekil 6'da kırsal alanda yaşayanların geceleri yalnız yürürken kendilerini güvensiz hissetme oranları görülmektedir. Burada 8 yıllık süre zarfında bu oran, iniş ve çıkış eğilimi göstermiştir. 2004- 2011 arası dönemde bu oran %19,1 ila %13,1 arası seyir izlemiştir (TÜİK, 2012).

Avrupa Kentsel Şartının 'yerel demokrasi' (lokal democracy) bölümünde, halkın kentsel- yerel üretime, hizmetlere, yönetime, demokratik sürece katılması vurgulanmaktadır (Council of Europe, 2012a, Yener ve Arapkirlioglu, 1996, Pektaş ve Akın, 2010: 25). Bu çerçevede, şartın felsefesinin anlatıldığı bölümde de iş birliği ve dayanışmanın (collaboration and solidarity) önemine vurgu yapılmaktadır.

4. YEREL YÖNETİMLERİN SUÇ ÖNLEME FONKSİYONU

Suçun önlenmesi, bir çeşit strateji ve politika geliştirilmesi sürecidir. Bu süreçte yönetim yaklaşımı çerçevesinde geniş tabanlı ve çok aktörlü bir iştirak gerekmektedir. Burada salt ceza-adalet sisteminin değil, kamu kurumlarının, Sivil Toplum Kuruluşlarının, özel sektörün rolü olduğu gibi, kamu yöneticilerinden güvenlik yöneticilerine, merkezi yönetimden yerel yönetimlere, kamu görevlilerinden toplumun her kesimine görevler düşmektedir. Alahunov (2008) da buna paralel olarak insanlığın "tarihin daha erken dönemlerinde suçu, sadece ceza vererek önlemenin ya da durdurmanın çok zor ve mümkün olmadığı" gerçeğini anladığını belirtmektedir.

Suçun önlenmesi konusunda birçok teori ortaya atılmıştır. Teorilerin hedefinde, suçu işleyenler yer aldığı gibi suçun kendisi ayrıca, mağdurlar da yer almaktadır. Teorilerce, sosyal ve çevresel etkenler de sorgulanmaktadır.

Ataç ve Gürbüz (2009: 32), "durumsal suç önleme" yaklaşımında, suçu kolaylaştıran, "suça fırsat veren" durumların azaltılmasının veya tamamen ortadan kaldırılmasının hedeflendiğini ifade etmektedirler. Durumsal suç önleme teorisi, fiziksel ve çevresel etkenleri de sorgulamaktadır. Yine fiziksel ve çevresel etkenlerin sorgulandığı "çevresel tasarım ile suç önleme", "kentsel tasarım ile suç önleme" teorileri de bulunmaktadır. Beşe (2006: 1) de buna paralel olarak kırık camlar teorisini "durumsal suç önleme stratejisi" olarak ele almakta ve teoriye göre, fiziki ve sosyal çevrenin ıslah edilmesi ile suçların önlenebileceğini ifade etmektedir.

Dolu (2009: 3-4) suçu mekânsal olarak inceleyen teorilerde "insanı çevreleyen unsurların" unutulduğunu belirtmiştir. Yazar (2009: 5), suç-mekân- zaman boyutuna ve ilişkisine değinmiştir. En az çaba prensibi çerçevesinde

de suçluların kolay ulaşılabilen mekânları tercih ettikleri ifade edilmektedir. Ayrıca, suçun “Rasyonel Tercih Teorisine” göre bir tercih sonucu işlendiği belirtilmektedir.

Sosyal etkenlerin sorgulandığı teorilerden biri olan sosyal kalkınma ile suç önleme yaklaşımında, “suça sebebiyet veren sosyo-ekonomik risk faktörleri” (Public Safety Canada, 2011) üzerinde durulmaktadır. Burada yönetim felsefesine uygun olarak birçok aktörün katılımıyla, sosyal kalkınmayla ve yaşam kalitesinin yükseltilmesiyle suça neden olan unsurların bertaraf edilmesi hedeflenmektedir. Hawkins ve Weis (1985: 73) sosyal kalkınma modelinde sosyal kontrol teorisinin ve sosyal kontrolün önemine vurgu yapmaktadır.

Suç istatistiklerinde yer alan ‘suç’ veya ‘mağdur’ sayısının azalması, ayrıca Hawkins, Catalano ve Miller’in (1992) uyuşturucu suçu örneğinde belirttikleri suça neden olan ‘risk faktörlerinin’ azaltılması da suç önleme faaliyetleri kapsamındadır.

Dolu (2009: 3) çalışmasında, Cohen ve Felson tarafından 1979 yılında ortaya atılan “rutin aktiviteler teorisine” değinmektedir, buna göre suçlular veya suç kurbanları, olağan hayat akışı içerisindeki rutin faaliyetler çerçevesinde değerlendirilmelidir.

Rutin aktiviteler teorisyenleri, suçun oluşumunda üç bileşenin olması gerektiğini ifade etmektedirler. Onlara göre, “motive olmuş suçlu, uygun hedef, hedefi suçtan koruyabilecek gardiyanların veya koruyucuların yokluğu” suçu oluşturmaktadır (Dolu, 2009: 3-8). Rutin aktiviteler teorisine göre suç; hedefin, koruyucuların yokluğunda belirmesi ve bu durumun motive olmuş kişilerce değerlendirilmesi neticesi ortaya çıkmaktadır.

Suç önleme ile ilgili bir de suç önleme programları bulunmaktadır. Suçun kontrolü veya önlenmesi konusunda kamu politikası geliştirme sürecinde, hangi programların uygun olduğunu belirlemeye yarayan ölçekler bulunmaktadır. Bunlardan biri de Sözer ve Lee’nin (2011: 3) çalışmalarında belirttikleri ve Sherman, Farrington, Welsh ve MacKenzie’nin 1997’de kaleme aldıkları “Maryland Bilimsel Metot Skoru (BMS)” adlı ölçektir. Yazarlar (2011:3-4) BMS’nin işleyiş mantığını da anlaşılır ve açık bir dil ile ifade etmektedirler. Buna göre, uygulanan suç önleme programlarına yönelik olarak 1’den 5’e kadar bir puan verilmekte ve verilen bu puana göre programlar “işe yarayanlar”, “işe yarayabilecekler” ve “işe yaramanlar” olarak sınıflandırılmaktadır. Elde edilen sonuca göre güvenlikle ilgili kamu politikaları oluşturulmaktadır. Burada işe yarayanlar bölümünde bulunan programlara devam edilebileceği, işe yaramayanlar bölümünde bulunan programlara son verilebileceği, işe yarayabilecekler bölümünde bulunan programların ise revize edildikten sonra uygulanabileceği yargısına varılmaktadır.

İl, ilçe ve belde belediyeleri kendilerine bağlı zabıta ve özel güvenlik görevlileri vasıtasıyla bölgelerindeki düzeni ve güvenliği sağlamakta, ayrıca önleyicilik fonksiyonlarını yerine getirmektedirler⁴.

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde zabıtanın görevleri ayrıntılı olarak belirtilmiş olup, bunlar “belde düzeni ve esenliği, imar, sağlık, yardım, trafik düzeni ve güvenliği” görevleri olarak sıralanmıştır. Zabıta teşkilatı sayılan bu görevleri ve aşağıdaki fonksiyonları yerine getirerek belediye sınırları içerisinde ve mevzuatın müsaade ettiği mücavir alanlarda suç önleme sürecine katkıda bulunmaktadır (RG. 11.04.2007, 26490, Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2011).

- Hava kirliliğinin önlemesi için, kaçak ve kalitesiz kömür kullanımı denetlenmektedir.
- Gürültü kirliliğinin ve su kirliliğinin önlemesi için denetimler yapılmaktadır.
- Tüketicinin korunması için, hal ve pazarlarda “terazi, kantar, baskül, litre gibi ölçü aletleri” denetlenmektedir.
- Yardım görevi kapsamında, kaçak orman malları konusunda orman memurlarına yardımcı olunmaktadır.
- Kamu sağlığı için, işyerleri ile ilgili denetimler yapılmaktadır. Besin ve gıdalarla ilgili denetimler de farklı kurumlarla birlikte yapılmaktadır.
- Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu kapsamındaki kitap, CD, DVD gibi eserlerin satışına sokakta izin verilmemekte ve satışı durumunda bunlar yetkililere teslim edilmektedir.
- “Açıktaki bulunan kuyu, mahzen gibi yerler” ile metruk binalar, ayrıca yıkılacak derecede hasarlı binalarla ilgili olarak tedbirler alınmakta, ayrıca “güvenlik tedbirleri alınması gerekli görülen arsaların çevrilmesi” sağlanmaktadır. Ayrıca, “kanalizasyon ve fosseptik çukurlarının sızıntı yapmamaları” için önlemler alınmaktadır.
- Ruhsatsız yapılan inşaatlarla ve gecekonduyla ilgili olarak denetim ve yasal işlemler yapılmaktadır.
- “Sit ve koruma alanlarında ruhsatsız yapı, izinsiz kazı ve sondaj yaptırımlar, izinsiz define arayanlar” kolluğa bildirilmektedir.

Belediyelerdeki özel güvenlik teşkilatı da, belediye sınırları içerisinde suç önleme sürecine katkıda bulunmaktadır (Anfa Güvenlik, 2011).

4. Çalışmada, güvenli kentin bileşenleri sorgulandığı ve yerel yönetim birimlerinden olan belediyelere önemli görevler düştüğü için, il özel idaresi ve köy yönetimindeki güvenlik birimlerinin fonksiyonu bu bölümde göz ardı edilmiştir.

Özel güvenlik görevlileri, görevli oldukları bölgelerde, kendisine tanınan kimlik sorma ve “elektronik sistem ve cihazla” arama yetkisiyle ayrıca, üniformalı kıyafetin vermiş olduğu caydırıcı etki ile suç önleme sürecine katkıda bulunmaktadır (ÖGDB, 2011).

Özel güvenlik birimleri, yerel yönetim kurum ve kuruluşlarının koruma tedbirlerini almakla birlikte, park ve bahçe gibi kamusal alanların ayrıca, baraj- içme suyu- su kuyuları- göller ve göletler gibi yerlerin denetimini yapmakta ve güvenliğini sağlamaktadır. Mezarlıklar ve yaya geçitleri de bu kapsamda denetlenmektedir.

SONUÇ

Güvenli kentte yaşama hakkı, Avrupa Kentsel Şartı’nda sayılan kentli haklarından biridir. Suç olgusu ve güvenlik algısı toplumdan topluma değiştiği için, güvenli kent için Türkiye’ye özgü bir tanımlama ortaya konulması gerekmektedir. Literatür taraması, Avrupa Kentsel Şartı ve çalışmadan elde edilen verilere göre tasarlanan güvenli kentin bileşenleri aşağıda verilmiştir.

Çalışmanın giriş kısmında belirtilen yerel yönetimin fonksiyonlarından biri olan kamu hizmeti sunma işlevinden, yerel güvenlik hizmeti sunma işlevi anlaşılmaktadır. Buna paralel olarak güvenli kentin bileşenlerinden ilki yerel kolluktur.

Yerel yönetimlerin güvenlik boyutu olan zabıta teşkilatı ve özel güvenlik birimleri vasıtasıyla kalabalık alanlar, terk edilmiş evler, metruk binalar, yaya alt ve üst geçitleri, köprü altları, otobüs ve metro durakları gibi günlük yaşamda sık kullanılan ve çoğu zaman güvenlik veya koruma görevlisi bulunmayan yerler, rutin aktiviteler teorisinde belirtilen ‘uygun hedefler’ olmaktan çıkarıldığı takdirde, suç önleme sürecine katkıda bulunulacaktır.

İl, ilçe ve belde belediyelerinin görev alanına giren risk unsuru taşıyan yerler, kurumlar ile su kuyuları ve kaynakları, kanalizasyon çukurları, yağmur suyu birikintileri gibi yer, kurum ve alanların anılan teoride belirtilen bir ‘koruyucu’ vasıtasıyla denetlenip kontrol edildiği takdirde, suç önleme sürecine olumlu etkisi olacaktır.

Yerel kolluk birimi olarak köy bekçileri ve köy korucuları ile ilgili olarak, muhtara yardımcı olmaları ve köydeki huzuru ve güvenliğini sağlamaları noktasında genelde memnuniyet duyulmakla birlikte köy korucuları ile ilgili farklı yorumlar da yapılmaktadır. Örneğin; Karataşoğlu ve Akpınar’ın (2011: 391) korucuların insan hakkı ihlalleri yaptıklarını belirtmelerine karşın Koç (2011: 433), korucuların “bölgesel anlamındaki bilgilerinin güvenlik” açısından faydalı olduğunu belirtmektedir. Bu yönüyle olumsuz yanları itibarıyla

köy koruculuğu sistemiyle ilgili yasal ve yapısal düzenlemeler yapılması, ayrıca güvenli bir kent için de “yerel kolluğun güçlendirilmesi” (Geray, 2007: 51) gerekmektedir. Bu çerçevede suç önlemede yerel yönetimlere düşen birçok husus tam anlamı ile icra edilmediği için güvenlik birimleri bu konulara sahip çıkmaktadır.

Kamu yönetiminin dönüşüm sürecinde, merkezi teşkilatların taşra teşkilatlarına devredilmesi süreci, köy hizmetleri genel müdürlüğü örneğinde (Güler, 2006: 8) olduğu gibi gerçekleşmiştir. Ancak, güvenlik hizmetlerinin bu anlamda dönüşümü, hizmetin politik olarak kullanılabilmesi, yandaşlık gibi haklı endişeler ile reddedilmektedir. Buradan hareketle, tamamen merkezi yönetimden ayrı bir yerel kolluğun Türkiye şartlarında oluşturulmasının çok zor olduğunun kabulü gerekmektedir. Bu noktada, yerel yönetimler ve iç güvenliği sağlamakla görevli birimlerin taşra teşkilatları güvenli kent için ortak hareket etmek durumundadır. Görev tanımlarının ve yetkilerin tam olarak yapıldığı ve güvenlik politikaları ile kent politikaları entegre olduğu takdirde bir hayli mesafe alınacağı değerlendirilmektedir.

Çalışmanın giriş kısmında belirtilen yerel yönetimin fonksiyonlarından bir diğeri de yerel anlamdaki yönetime ve kamu hizmetlerine katılımdır. Burada, trafik müfettişliği uygulaması gibi, özellikle “ormanların korunması ve orman suçların önlenmesinde; orman köylüleri, sivil toplum kuruluşları ve diğer ilgi guruplarıyla etkin” bir işbirliği öngörülmektedir (OGM, 2012). Benzer şekilde, yaban hayatının tahrip edilmemesi ve doğal yaşamın korunması çerçevesinde ilgili mevzuata göre, “av koruma ve kontrollerine fahri av müfettişliği görev ve unvanı” (RG. 11.07.2003, 25165) ile gönüllü katılım mümkündür.

Güvenli bir kent için yapılması gereken işlemlerden ikincisi de “kente karşı suç” olgusunun azaltılmasıdır.

Kamu düzenin bozulması ve asayişin sağlanmasında, bölgelerin coğrafi yapısının, ticari hareketliliğin ve göç hareketlerinin (Selvi, 2009: 193), ayrıca fiziksel çevrenin etkili olduğu bilinmektedir. Bu yönü ile belediyeler, imarla ve kentleşmeyle ilgili tasarruflarını bu gerçekler göz önüne alarak yeniden gözden geçirmeleri gerekmektedir. Çevresel tasarım ve kentsel tasarım ile suçların önlenmesi ve yaşanabilir kentler için kentsel tasarımların güvenli kente ait bileşenler göz önüne alınarak, kent yöneticileri tarafından kent planlamasında ve kent politikalarının oluşturulma sürecinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, Felson’un (Felson’dan akt. Dolu 2009: 3-4) durumsal suç önleme teorisi kapsamında önerdiği “savunulabilir alanlar”, son zamanlarda ülke geneline yayılan toplu konutlar, dışı duvarla örülmüş ve içerisinde özel güvenlik görevlisi bulunan site şeklindeki yerleşimler ile gerçekleştirilmiş olduğu düşünülmektedir.

Sosyal ve fiziksel “çevrenin değişimi ile ortaya çıkan sosyal değişme” suça iten nedenlerden biri olarak değerlendirilmektedir (Aksoy: 2007: 12- 13). Bu yönüyle yerel yönetimlerin ve kent yöneticilerinin, kentsel dönüşüm proje ve uygulamalarında kentsel tarihi dokuya, fiziksel ve doğal çevreye azami ölçüde dikkat etmeleri gerekmektedir. Özellikle yeni imara açılan alan ve araziler için, ayrıca kat karşılığı alman arsalar için, yapının inşa edileceği mahallenin sosyo-ekonomik dinamikleri gözetilerek sosyal dışlanmanın önüne geçilecek tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Güvenli bir kentin bir diğer bileşeni de kentte suç korkusunun görülmemesidir. Suç korkusunun bir kent için ne denli önemli olduğunu anlamak için Karataşoğlu ve Akpınar’ın (2011: 377, 390) araştırmalarında elde ettikleri bulgulara bakılması gerekmektedir. Bu araştırmaya göre, Geçici Köy Korucuları işsizlik etkeninden sonra, en çok “güvenlik kaygısı” ile korucu olmayı tercih etmektedirler. Güvenlik güçlerinin dahi yerleşimlerdeki suç korkusu sebebiyle ile koruculuk mesleğini seçmeleri düşündürücüdür.

TÜİK ulusal suç korkusu verileri incelendiğinde, Türkiye’de kişilerin yaşadıkları evlerin, sokağa göre daha güvenli olduğu, ayrıca kırsal alanın, kente göre daha güvenli olduğu sonucuna varılmaktadır. Türkiye geneli düşünüldüğünde, kentlerde suç korkusunun Türkiye ortalamasının üzerinde olması, kente yönelik tedbirlerin alınmasını gerekli kılmaktadır. Bu tedbirlerin alınması noktasında, kentsel tasarım ve çevresel tasarım yolu ile hem suçun önlenmesi hem de suça maruz kalma ihtimalinin azaltılması için yerel yönetimlerce, merkezin kamu politikasından uzak ve farklı, yerele özgü yerel politikalar üretilmelidir.

Güvenli kentin bileşenlerinden sonuncusu, suç korkusu ile bağlantılı bir unsur olan suçun önlenmesi sürecidir. Gerek suç önleme politikası oluşturma sürecinde, gerekse suçun önlenmesi sürecinde, özellikle teorilerde yer alan öneri ve bilgileri uygulamaya koymadan önce “BMS” benzeri ölçeklerle, uygulanacak suç önleme politikasının işe yarayıp yaramayacağı test edilmelidir.

Yerel kolluk olarak nitelenebilecek, zabıta, özel güvenlik ve köy bekçileri/köy korucularının, caydırıcılık ve önleyicilik fonksiyonlarının öne çıkarılması halinde, yerel güvenlik hizmetlerinde daha etkili ve verimli olunacağı değerlendirilmektedir.

Kent politikasının hazırlanması sürecinde, bu politikanın bileşenlerinden olan suç önleme politikasının belirlenmesi aşamasında çok aktörlü bir katılımın sağlanması temin edilmelidir. Bu şekilde salt güvenlik yöneticisi bakışından daha kapsayıcı bir bakış yakalanmış olacaktır. Bu çerçevede; güvenlik, suç önleme ve kent politikası arasında bir uyumun sağlanması, ayrıca yerel

mahalde yaşayan halkın, yerel yöneticilerin ve kent yöneticilerinin yukarıda sayılan bu üç politikaya -daha kısa bir ifadeyle- güvenli kent politikasına inanmaları ve desteklemeleri gerekmektedir.

Güvenlik politikalarının, kent politikalarını etkilediği gerçeğinden hareketle, kent yöneticilerinin yönettikleri kenti, güvenli bir kent haline getirmeleri için bu çalışmadan elde edilen yerel kolluk birimlerinin güçlendirilmesi; kente karşı suç olgusunun azaltılması, suç korkusunun minimum seviyeye indirilmesi ve suçların önlenmesi bulgularının kent politikaları oluşturulurken dikkate alınması tavsiye edilmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, İ. H. (2004).** Avrupa Kentsel Şartı Işığında Ulaşım Ve Hareketlilikte İzmir’de Uygulanan Bütüncül Yaklaşım, http://www.imo.org.tr/resimler/dosya-ekler/clacd8f70037464_ek.pdf?dergi=166 (erişim tarihi 23.09.2011).
- Akay, H. (2011).** Koruculuk Sistemi, http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/koruculukmesesi_-hale-akay.pdf (erişim tarihi 23.09.2011).
- Aksoy, E. (2007).** Suç ve Güvenli Kent Yaklaşımı, dosya 06 kent ve suç, bülten 55, (online), TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi (erişim tarihi 22.09.2011) (<http://www.mimarlarodasianskara.org/dosya/dosyaö.pdf>).
- Alahunov, E. (2008).** Kriminoloji, <http://www.allpravo.ru/library/doc4204p/instrum6815> (erişim tarihi 23.01.2012).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2011).** Zabıta Dairesi Başkanlığının Görev ve Sorumlulukları, <http://www.ankara.bel.tr> (erişim tarihi 23.09.2011).
- Anfa Güvenlik (2011).** Basında Anfa, <http://www.anfaguenlik.com.tr> (erişim tarihi 23.09.2011).
- Ankara Mimarlar Odası (2012).** Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu, <http://www.mimarlarodasianskara.org/index.php?Did=964> (erişim tarihi 23.09.2011).
- Ataç, E. (2007).** Suçun Kentsel Mekandaki Algısı; Güvensizlik Hissi, dosya 06 kent ve suç, bülten 55, (online), TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi (erişim tarihi 22.09.2011) (<http://www.mimarlarodasianskara.org/dosya/dosyaö.pdf>).
- Ataç, E. ve Gürbüz, D. (2009).** Kentsel Mekânda Gelişen Suça Müdahale Etmede Disiplinlerarası Güvenlik Politikaları. Polis Bilimleri Dergisi, 11 (1), 25-46.
- Ateş, H. (2001).** İşletmeci, Girişimci ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi Ve Devlet Anlayışına Doğru, İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 25, 45- 59.
- Ateş, H. ve Nohutçu, A. (2006).** Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar Ve Devlet. Selçuk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi

Dergisi, 11, 245-276.

Bağçe, E. H (2008). Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu Üzerine Düşünceler, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id:=964> (erişim tarihi 07.04.2012).

Beşe, E. (2006). Kırık Pencereler Teorisi Bağlamında Kentsel Yaşamda Suç Ve Güvenlik. Polis Bilimleri Dergisi, 8(1), 1-24.

Bilgiç, V. K (2009). Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Bir Değerlendirme. Bilgiç, Veyssel K. (Ed), Değişik Yönleri İle Yerelleşme. Seçkin Yayıncılık, Ankara, 37-47.

Çırakman, B. (1976). Kamu Hizmeti. Amme İdaresi Dergisi, 9, (4), 75-94.

Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (2008). Kamu Yönetimi Sözlüğü. 2. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara.

Böke, V. ve Çelik, L. (2011). Zabitanın Cep Kitabı. 2. Baskı, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.

Cerrah, İ. (2012). Polisliğe Giriş. Polis Akademisi Yayınları, Ankara. Council of Europe (2012a). European Urban Charter, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887405#P12_317 (erişim tarihi 22.03.2012).

Council of Europe (2012b). European Urban Charter II Manifesto for a new urbanity, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302971> (erişim tarihi 22.03.2012).

Çevik, H. H., Göksu, T., Filiz, O. ve Gül, S. K (2010). Güvenlik Yönetimi. 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Derbil, S. (1950). Kamu Hizmeti Nedir?. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, VII (3-4), 28- 36.

Dolu, O. (2009). Bir Fırsat Olarak Suç: Suçun Durumsal Belirleyicileri, Suç Fırsatları Ve Rutin Faaliyetler Teorisi. Polis Bilimleri Dergisi, 11 (2), 1-30.

EGM Emniyet Genel Müdürlüğü (2011). Stratejik Plan 2009-2013, http://www.egm.gov.tr/emniyet_genel_mudurlugu_stratejik_plani.pdf (erişim tarihi 03.11.2011).

Erman, T. (2007). Çandarlı- Hıdırlıktepe (Altındağ, Ankara) Örneği Üzerinden Suç Mekan İlişkisi Ve Mahalleli Deneyimleri, dosya 06 kent ve suç, bülten 55, (online), TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi (erişim tarihi 22.09.2011) (<http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/dosyaö.pdf>).

Felson, M. (1998). Crime and Everyday Life, Second Edition, Pine Forge Press, Thousand Oaks, A Sage Publications Company'dan akt. Osman Dolu, Bir Fırsat Olarak Suç: Suçun Durumsal Belirleyicileri, Suç Fırsatları Ve Rutin Faaliyetler Teorisi. Polis Bilimleri Dergisi, 11 (2), 2009, 1-30.

Geray, C. (2007). Güvenli Kent ve Kente Karşı Suçlar Üzerine, dosya 06 kent

ve suç, bülten 55, (online), TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi (erişim tarihi 22.09.2011) (<http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/dosya6.pdf>).

Göksu, T., Aydın, M. ve Güney, M. S (2009). Osmanlıdan Günümüze Yerel Yönetimlerin Gelişimi. Bilgiç, Veysel K. (ed.), Değişik Yönleri İle Yerelleşme. Seçkin Yayıncılık, Ankara, 11-35.

Göktürk, A. (1997). Avrupa Kentsel Şartı ve Türkiye’den bir Örnek: Ankara. Mülkiyeliler Birliği Dergisi, XXI (200), 80-87.

Gülan, A. (1998). Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi. İHFM, LVI (1- 4), 97- 107.

Güler, B. A (2006). Yerel Yönetimler- Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım. 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.

Güler, M. (2011). Kentsel Haklar Kapitalizm ve Katılım. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 66, 49-71.

Fındıklı, R.(2009). İdare Hukuku. Selim Kitabevi, Ankara.

Fındıklı, R. (2012). Devletin İdari Yapısı Ve İşleyişi. Polis Akademisi Yayınları, Ankara.

Hamamcı, C. (2005). Yerel Yönetimler I Ders Notu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.

Hawkins, J. D., Catalano, R. F. ve Miller, J. Y (1992). Risk and protective factors for alcohol and other drug problems in adolescence and early adult- hood: Implications for substance abuse prevention. Psychological Bulletin, 112(1), 64-105.

Hawkins J. D. ve Weis, J. G (1985). The Social Development Model: An Integrated Approach To Delinquency Prevention. The Journal of Primary Prevention, 6 (2), 73- 97.

Jandarma Genel Komutanlığı (2012). Geçici Köy Korucuları, http://www.jandarma.gov.tr/asayis/gecici_korucu.doc (erişim tarihi 07.04.2012).

Karataşoğlu, S. ve Akpınar, M. (2011). Geçici Köy Koruculuğu Sistemi Üzerine Bir Saha Çalışması: Beytüşşebap Örneği. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 10 (38), 367- 396.

Keleş, R. (2007). Kente Karşı Suç. dosya 06 kent ve suç, bülten 55, (online), TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi (erişim tarihi 22.09.2011) (<http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/dosya6.pdf>).

Keleş, R. (2011). Yerinden Yönetim ve Siyaset. 7. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.

Koç, M. (2011). Bir Güvenlik Organizasyonu Olarak Geçici Köy Koruculuğu Sisteminin Dünü, Bugünü Ve Terörle Mücadeledeki Önemine Dair Tespitler. Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 20 (3), 433-458.

- Lee, D. R. ve Sözer, A. M (2011).** Suç Önleme Stratejilerini Değerlendirmenin Önemi. Sözer, Alper M. ve Lee, Daniel R. (Ed), Suç Önleme Teori, Pratik ve Değerlendirme. Adalet Yayınevi, Ankara, 7- 12.
- Mimarlar Odası (2008).** Avrupa Kentsel Şartı-2: Yeni Bir Kendilik için Manifesto, <http://www.mimarlarodasi.org.tr/UlKDocs/kentselsart2.pdf> (erişim tarihi 22.09.2011).
- ÖGDB (2011).** Özel Güvenlik Daire Başkanlığı, Özel Güvenlik Teşkilatları, <http://www.ozelguvenlik.pol.tr/Teskilat/ TeskilatDefault.aspx> (erişim tarihi 23.09.2011).
- OGM (2012).** Orman Genel Müdürlüğü, Koruma Şube Müdürlüğü'nün Görevleri, <http://web.ogm.gov.tr/birimler/merkez/ormanzararlılari/Sayfalar/ormankorumasubesigo%C4%Blrevleri.aspx> (erişim tarihi 19.03.2012).
- Öztürk, N. K (1993).** Yeni Yönetim Paradigması. Amme İdaresi Dergisi, 26 (4), 45-58.
- Öztürk, N K (1999).** Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar. Amme idaresi Dergisi, Cilt 32, Sayı 2, 15-26.
- Palabıyık, H. (2012).** Kentli Plakları Ve Avrupa Kentsel Şartı, <http://members.comu.edu.tr/hpalabiyik/makale/f9.pdf> (erişim tarihi 23.03.2012).
- Pektaş, E. K. ve Akın, F. (2010).** Avrupa Kentsel Şartları Perspektifinde Bir Kentli Elakkı Olarak Katılım Elakkı ve Türkiye. Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBFDergisi, XII (2), 23- 49.
- Public Safety Canada (2011).** Crime Prevention, <http://www.publicsafety.gc.ca/index-eng.aspx> (erişim tarihi 23.09.2011).
- RG. 12.06.1937, 3201.** Emniyet Teşkilatı Kanunu
- RG. 13.07.1982, 2692.** Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu.
- RG. 20.09.1996, 22763.** Geçici Ve Gönüllü Köy Korucularının Elllerinde Bulundurdıkları Ruhsatsız Silahların Teslimi Ve Ruhsata Bağlanması Hakkında Yönetmelik
- RG. 11.07.2003, 25165.** Kara Avcılığı Kanunu
- RG. 10.06.2004, 25504.** Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun
- RG. 13.07.2005, 25874.** Belediye Kanunu
- RG. 11.04.2007, 26490.** Belediye Zabıta Yönetmeliği
- RG. 04.04.2012, 28254.** Bürokrasinin Azaltılması ve İşlemlerin Basitleştirilmesine Yönelik Bazı Bakanlıklara Ait Yönetmelikler
- Selvi, H. (2009).** II. Meşrutiyetin İlk Yıllarında Kuzeybatı Anadolu'da Asayiş Sorunu. Köse, Osman (Ed.), Osmanlı'dan Günümüze Eşkıyalık ve Terör. Samsun İlkadım Belediyesi Kültür Müdürlüğü, Samsun, 193-202.

Sözer, A. M. Ve Lee, D. R (2011). Kitabı Nasıl Okunmalı?. (Ed) Sözer, Alper M. ve Lee, Daniel R., Suç Önleme Teori, Pratik ve Değerlendirme. Adalet Yayınevi, Ankara, 3-6.

Strateji Geliştirme Başkanlığı (2011). Performans Programı 2011, <http://www.sp.gov.tr/documents/planlar/IcisleriBakanligi201IPP.pdf> (erişim tarihi 22.09.2011).

Şafak, A. ve Bıçak, V. (2005). Ceza Muhakemesi Hukuku ve Polis. Roma Yayınları, Ankara.

TÜİK (2012). Türkiye İstatistik Kurumu, Yaşam Memnuniyeti Anketi 2011, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=41 (erişim tarihi 22.09.2011).

Türkiye Belediyeler Birliği (2011). Ülke Düzeyinde Kurulan Birlikler, http://www.tbb.gov.tr/KD135_Ulke-Duzeyinde-Kurulan-Birlikler-.html (erişim tarihi 22.09.2011).

Üryan, Y. ve Kaptı, A. (2011). Güvenlik Hizmetlerinde Devlet-Özel Sektör İşbirliği: Metodoloji Ve Kriterler. Polis Bilimleri Dergisi, 13(1), 155-178.

Yener, Z. ve Arapkırıoğlu, K. (çev.) (1996). Avrupa Kentsel Şartı. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Rafet ÇEVİKBAŞ*

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye'de uygulanabilirliğini ortaya koymaktır. Bu nedenle, öncelikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı irdelenmiş ve daha sonra, Anayasa ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında, Türkiye'ye uygulanabilirliği incelenmiştir. Bu çalışma sonucunda, Türkiye'deki mevcut Anayasa ve yasaların, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na genel anlamda aykırılık teşkil etmediği görülmüştür. Hatta Türkiye'nin, Özerklik Şartı'nın çekince koyduğu bazı paragraflarına, Anayasa ve yasalarında yer verdiği görülmektedir. Bu paragrafların bir an önce Türkiye tarafından kabul edilmesi uygun olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye'de Özerklik Şartı, Özerk Yerel Yönetim Kavramı, Türkiye'de Yerel Yönetimler.

ABSTRACT

European Charter Of Local Self-Government And It's Applicability To Turkey

The aim of this study is to expose applicability of European Charter of Local Self-Government in Turkey. Therefore, European Charter of Local Self-Government was explicated first, and then its applicability to Turkey was analyzed within the context of Constitution of Turkey and Turkish Municipality Law No:5393. As a result of this study, it is seen that there is no conflict between Turkish laws and European Charter of Local Self-Government, even though some parts of the Charter are unaccepted by Turkey. Because those parts already exist in the Constitution of Turkey and in country's other laws. It would be appropriate for Turkey to accept those parts immediately.

Key Words: European Charter Of Local Self-Government, Autonomy in Turkey, Local Self-Government, Local Governments in Turkey.

*. Doç. Dr., Kırıkkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Üyesi,

GİRİŞ

Avrupa Konseyi geleceğin birleşik Avrupa'sının yaratılmasında en önemli unsurun, özerk yerel yönetimler olduğu düşüncesindedir. Bu nedenle de ortak toplumsal değer olan, yerel özerk bir yönetimin sağlanması için çok uzun zamandır çalışmaktadır. Bu çalışmalar sonucu, Avrupa Konseyi tarafından Strazburg'da 15.10.1985 tarihinde kabul edilip, 21.11.1988 tarihinde imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ortaya çıkmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYOŞ) ile Avrupa'da, yasaların çizdiği sınırlar çerçevesinde kamu işlerini kendi sorumluluğu altında, yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleyen ve yürüten; merkezi denetimin yasayla sınırlandırıldığı; mali açıdan görevleriyle orantılı gelirlere sahip olan, bir yerel yönetim amaçlanmaktadır.

Bugün, bütün Avrupa'da ve dünyada olduğu gibi Türkiye'de de yerel yönetimlere demokratik kuramların önde gelenlerinden biri gözüyle bakılmaktadır. Hatta yerel yönetimlere, demokrasi okulu yakıştırmaları yapılmaktadır. Bu doğrultuda Türkiye'de, yerel yöneticilerin seçimle iş başına getirilmesi, o yörenin halkını ilgilendiren konularda merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında, karar alıp uygulayabilen ve mali olarak da merkezi yönetimin hiyerarşisinde olamayan, bir yerel yönetim oluşturulmak istenmektedir. Bu yolla da verimliliğin ve etkinliğin sağlanması hedeflenmektedir. Avrupa'nın arzuladığı özerk yerel yönetimler ile Türkiye'nin arzuladığı yerel yönetimler arasında tam anlamıyla olmasa da kesişen noktaların çokluğu nedeniyle, Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 21.11.1985 tarihinde bazı maddelerine çekince koyarak imzalamıştır.

Türkiye'yi bu şartı imzalamaya iten yukarıda saydığımız tüm nedenlerden belki de daha önemlisi, Türkiye'nin Avrupa Birliğine dahil olma tutkusudur. Avrupa Birliği'nin şu an ki en temel amacı, kendi içinde, bütünleşmenin en iyi şekilde gerçekleşmesini sağlamaktır. Bu amacı gerçekleştirmenin ön koşulu olarak, özerk yerel yönetim anlayışının üye ülkeler tarafından benimsenmesi ve en iyi şekilde uygulanması, görülmektedir. Dolayısıyla böyle bir birliğe dahil olmayı amaçlayan bir ülkenin, bu amacın dışında, aksi davranışlar sergilemesi beklenemez. Zaten Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde, önüne konulan engellerden biride bu şart olmuştur. Çünkü Avrupa Birliği, üye devletlerin bu şartı imzalamasını zorunlu kılmıştır. Bu doğrultuda, Türkiye de Avrupa Birliği'ne tam üyelik hedefine ulaşmak için, bu şartı imzalamak zorunda kalmıştır veya bırakılmıştır diyebiliriz.

Çünkü 8-10 Kasım 1984 de yapılan Roma VI. Mahalli İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansında, Türk temsilciler şartın Türk Anayasasına ve yasalarına uygunluğunun tam olarak tespit edilememesi nedeniyle bazı belirsizliklerin olduğunu ve bu nedenle "Tavsiye Kararı" niteliğinde

olmasını istemelerine karşılık, Avrupa Konseyi üye devletlerinin çokluğu nedeniyle şart, 15-Ekim 1985'de sözleşme olarak devletlerin imzalarına sunulmuştur (Yeter, 1995: 32-59).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na genel olarak baktığımızda, Anayasamıza ve yasalarımıza aykırı olmadığı, bazı hükümlerin aykırı ve bazı hükümlerinin de eksik olması dışında büyük bir aykırılığın ve zıtlığın olmadığı söylenebilir (Yeter, 1995; 41).

Tüm bunlar ışığında çalışmamızda ilk olarak; Avrupa yerel yönetimler özeklik şartının gelişimi ve hazırlanışı, daha sonra; yerel yönetim ve yerel öze kliğin anlamı son olarak da Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı ve Türkiye'ye uygunluğu incelenmeye çalışılacaktır.

1. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NIN HAZIRLANIŞI VE YAPISI

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanmasına yönelik ilk çakmalara, Avrupa Konseyi bünyesinde 1980'li yılların başlarında başlamışın Bu doğrultuda ilk olarak, Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Ba- kanar Konferansı'nda bir takım çalışmalara başlanmıştır. Bu çalışmaların bir ızantısı olarak yerel yönetimlerin sorunlarını ele alan çeşitli toplantılar geneleştirilmiştir. Bu toplantılarda “yerel özerklik”, “mali sorunlar”, “yerel yönetimlerin uygulamaları” gibi sorunlara çözüm aranmıştır. Yapılan bu toplantıların bir sonucu olarak, Avrupa Konseyi'ne bir taslak sunulmuştur. Avrupa konseyi de bu taslağı incelemesi için, Bölge ve Yerel Sorunlar Komitesi'ni görevlendirmiştir. Taslak, bu komite bünyesinde oluşturulan uzmanlar komitesi tarafından incelendikten sonra son şeklini almıştır. 8-10 Kasım 1984 tarihine Roma'da yapılan, altıncı Mahalli İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansı gündeminin birinci sırasında yer almıştır (Pırılıtlı, 1989: 59-60).

Bu konferanstaki görüşmeler sırasında Türk temsilcileri, ortaya çıkan şartın “tavsiye kararı” niteliğinde olmasını istemişlerdir (Yeter, 1995: 32-59). Çünkü, şartın getirdiği bazı belirsizlikler söz konusuydu ve şartın Türkiye Anayasasına ve yasalarına uygulugu tam olarak tespit edilememiştir. Ancak, şartın sözleşme niteliğinde yürürlüğe girmesini destekleyen Avrupa Konseyi üye devletlerinin çokluğu nedeniyle şart, 15 Ekim 1985 tarihinde sözleşme olanak devletlerin imzalarına sunulmuştur (Yeter, 1995: 3).

Daha sonra Şart'm, Türkiye'nin iç hukukuna aykırı olmadığı kanaatine sarılarak, İçişleri Bakanlığınca Şart'm sözleşme olarak imzalanmasının uygun olduğu Dışişleri Bakanlığına bildirilmiş ve sonuç olarak, 21 Kasım 1985'de Şart sözleşme olarak, bazı maddelerine çekince konularak, imzalanmışın Daha sonra da TBMM tarafından 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı yasa ile onaylanarak 03.10.1992 tarih ve 2364 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (Cebe, 2007: 60).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ın yapısına bakmak gerekirse, Şart, bir giriş ile üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, on madde ve otuz paragraftan oluşmaktadır. Burada, özerk yerel yönetim ilkesi ve özerk yerel yönetimin nitelikleri düzenlenmiştir. İkinci bölüm de on iki maddeden oluşmaktadır. Burada, Şart'ı imzalayan devletlere düşen yükümlülükler düzenlenmiştir. Birinci bölümdeki otuz paragraftan asgari on tanesi zorunlu olmak üzere, on dört maddenin onaylanması gerektiği ve geriye kalan on altı maddenin ise, isteğe bağlı olarak onaylanması gerektiği düzenlenmiştir. Üçüncü bölümde ise, yürürlükle ilgili düzenlemeler yer almaktadır (Cebe, 2007: 59-60).

2 AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTININ İÇERİĞİ

Daha önce de belirttiğimiz gibi Özerklik Şartı bir giriş ile üç bölümden oluşmaktadır. Yerel özerklikle ilgili esas hükümler 2.- 11. maddeler arasında yer almaktadır.

2.1. Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı

Yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı Şart'ın 2. maddesinde düzenlenmiştir. Tek paragraftan oluşan bu maddenin kabulü zorunludur. Türkiye bu maddeyi kabul etmiştir.

Madde “Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatta ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır” şeklindedir. Bu madde ile Şartı imzalayan devletlerin, yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine mümkün olması halinde anayasalarında, asgari düzeyde de yasalarında yer vermeleri gerektiği düzenlenmektedir (Keleş, 1998: 50). Maddede yer alan “uygun olduğu durumlarda” ibaresi, Güney Avrupa ülkeleri ve İngiltere'nin zorlaması ile maddeye eklenmiştir. Bu şekilde özerk yerel yönetim ilkesinin, anayasal güvenceye kavuşturulması gerektiği düzenlenmiş, ancak bunun zorunlu olmadığı, yasal güvencenin ise zorunlu olduğu vurgulanmıştır.

2.2. Özerk Yerel Yönetim Kavramı

Özerk yerel yönetim kavramı, Şart'ın 3. maddesinde düzenlenmiştir. İki paragraftan oluşan bu maddenin iki paragrafının da kabulü zorunludur. Türkiye bu iki paragrafı da kabul etmiştir.

Maddenin birinci paragrafı “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarda belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır” şeklindedir.

Bu paragrafa baktığımızda, özerk yerel yönetim kavramının tanımının yapıldığını ve yerel yönetimlerin merkezi idareye karşı “yönetsel özerkliğinin”

korunmaya çalışıldığını görmekteyiz. Yerel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren işlerin önemli bir bölümünü, kendi sorumlulukları altında düzenleme ve yönetme hakkı ile merkezi idareden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip oldukları ifade edilmektedir.

Maddenin ikinci paragrafı **“Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır...”** şeklindedir.

Burada değinilmesi gereken önemli nokta, sadece karar organlarının serbest seçimle göreve gelmelerinin düzenlenmiş olmasıdır. Bu doğrultuda, yürütme organının atamayla göreve gelebileceği anlamını çıkarırsak hata yapmış olmayız. (Yeter, 1995: 5).

2.3. Özerk Yerel Yönetimlerin Kapsamı

Özerk yerel yönetimlerin kapsamı Şart'm 4. maddesinde düzenlenmiştir. Madde altı paragraftan oluşmakta olup, bu paragraflardan 1., 2. ve 4. paragraflarının kabulü zorunludur. 3., 5. ve 6. paragraflarının ise kabulü zorunlu değildir. Türkiye zorunlu paragraflar yanında 3. ve 5. paragrafları da kabul etmiştir.

“Bu maddeye genel olarak, yerel yönetimlere verilmesi gereken görev ve yetkilerin yasal statüsü, kapsamı ve yetkilerin kullanımına ilişkin koşullar düzenlenmiştir” (Cebe, 2007: 106).

Maddenin birinci paragrafı **“Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir”** şeklindedir.

Bu paragrafa baktığımızda, yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının ancak anayasa ve yasalarla belirlenmesi gerektiği ve bu durumun, yerel yönetimlere (değişen ve gelişen ihtiyaçlar karşısında) yeni yetki ve sorumluluk aktarımına engel teşkil etmeyeceğinin düzenlendiğini görmekteyiz.

Maddenin ikinci paragrafı **“Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır”** şeklindedir.

Bu paragrafa baktığımızda, yerel yönetimlerin faaliyet alanlarını kendilerinin belirleyeceği açıkça görülmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin yetki alanlarının dışında bırakılmış olamayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyetlerde bulunabilme imkânı

tanınması, yerel yönetimlerde (yerel hizmetler bakımından) genel yetki prensibinin benimsenmiş olduğunun göstergesidir. Bu da hiçbir makamdan izin almadan yerel yönetimlerin, kendi yasalarına uygun olan her türlü işi görebilmeleri anlamına gelmektedir (Keleş, 1998: 50).

Maddenin üçüncü paragrafı **“Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomik gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır”** şeklindedir.

Bu paragrafla, yerindelik ilkesinin benimsendiği görülmektedir. Bu doğrultuda, yerel ihtiyaçların o yörede yaşayan insanlara en yakın makamlar tarafından görülmesi, başka bir deyişle o yörenin ihtiyaçlarını, o yörenin kendisinin görmesi gerektiği düzenlenmiştir. Böylece, her hizmetin merkezden planlanmasının, finanse edilmesinin ve görülmesinin önüne geçerek, hizmette etkinlik ve verimlilik sağlamak hedeflenmektedir (Yeter, 1995: 8).

Maddenin altıncı paragrafı **“Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde kendilerine danışılacaktır”** şeklindedir.

Yerel yönetimlerin, etkinlik ve verimlilik gibi çeşitli nedenlerle, bazı yerel ihtiyaçları giderebilmesi olanaklı olmayan durumlarda, devreye, merkezi idarenin girmesi devletin bütünlüğü açısından zorunludur. Ancak bu zorunluluğu biraz olsun yumuşatmak için, yerel yönetimlere danışılması gerektiği belirtilmiştir.

2.4. Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması

Yerel yönetim sınırlarının korunması Şart'm 5. maddesinde düzenlenmiştir. Madde tek paragraftan oluşmakta olup, bu paragrafın kabulü zorunludur. Türkiye bu paragrafı kabul etmiştir.

Madde **“Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz”** şeklindedir.

Bu madde ile yerel yönetimlerin sınırlarının yerel halkın görüşüne başvurulmadan değiştirilemeyeceğinin düzenlendiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin sınırlarında yapılan değişiklik her ne suretle olursa olsun, yerel halkın kimliğine yapılan bir müdahale olduğu için (Cebe, 2007: 120) ve yurttaşın yönetimden uzaklaşmasına yol açması (Keleş, 1998: 380) nedeniyle, yerel halkın görüşünün alınması gerektiği uygun görülmüştür.

2.5. Yerel Makamların Görevleri İçin Gerekten Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar

Yerel makamların görevlerini gerçekleştirebilmeleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar Şart'ın 6. maddesinde düzenlenmiştir. İki paragraftan oluşan bu maddenin, iki paragrafının da kabulü zorunlu değildir. Türkiye sadece 1. paragrafı kabul etmiştir.

Maddenin birinci paragrafı **“Yasayla düzenlenmiş daha genel kurallara hâlel getirmemek koşuluyla, yerel yönetimler kendi iç yönetsel örgütlenmelerini, bunları yerel gereksinimlerle uyumlu kılmak ve etkin yönetim sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir”** şeklindedir.

Burada, ülke genelinde her bölgenin ihtiyaçları farklı olabileceği ve bu ihtiyaçların ancak farklı örgüt ve yöntemler kullanılarak giderilebileceği düşüncesi hakimdir (Pirler, 1995: 37).

2.6. Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları

Yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları Şart'ın 7. maddesinde düzenlenmiştir. Madde üç paragraftan oluşmakta olup, 1. paragrafın kabulü zorunlu, diğer 2. ve 3. paragrafın kabulü ise, zorunlu değildir. Türkiye zorunlu paragraf olan 1. paragrafın yanında 2. paragrafı da kabul etmiş, 3. paragrafı ise kabul etmemiştir.

Maddenin birinci paragrafı **“Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir”** şeklindedir.

Başka bir deyişle, yerel yöneticilerin /yönetimlerin merkezi idare karşısında özerk olmaları sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimler, o yöreyi ilgilendiren konularda tam takdir hakkına sahip olacak ve örgütünü, personelini, araç ve gereçlerini o yönde kullanabilecektir.

Maddenin ikinci paragrafı **“Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların mali yönden uygun biçimde tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan iş karşılığında ücret ve buna karşılık olan sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır”** şeklindedir.

Bu paragrafla, yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirirken yaptıkları masrafların maliyetlerinin karşılanması gerektiği ve yerel yöneticilerin görevlerini yerine getirirken kendi ceplerinden yaptıkları ödemelerin karşılanması ile yaptıkları işin karşılığı olarak ücret ödenmesi ve sosyal yönden güvenceye alınmaları gerektiği düzenlenmiştir.

Maddenin üçüncü paragrafı **“Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleri-**

le bağdaşmayacak işler ve faaliyetler yasayla veya temel hukuk ilkelerine göre belirlenir” şeklindedir.

Paragrafa baktığımızda hukuk devleti ilkelerinin ihlal edilmesinin önlenmesi amaçlandığı görülmektedir (Cebe, 2007: 129).

2.7. Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi

Yerel yönetimlerin faaliyetlerinin idari denetimi Şart’ın 8. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde üç paragraftan oluşmakta olup, 2. paragrafın kabulü zorunludur. Türkiye kabulü zorunlu olan 2. paragrafın yanında 1. paragrafı da kabul etmiş, 3. paragrafı ise kabul etmemiştir.

Maddenin birinci paragrafı **“Yerel yönetimler üzerinde her türlü yönetsel denetim ancak yasayla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir”** şeklindedir. Burada, merkezi idarenin denetiminin sınırlandırıldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin sadece kanunun öngördüğü durumlarda ve kanunlar çerçevesinde denetlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Burada yerel yönetimlerin özerkliğinin korunması amaçlanmaktadır.

Maddenin ikinci paragrafı **“Yerel yönetimlerin etkinliklerinin yönetsel denetimi normal olarak yalnızca yasayla ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla birlikte, üst düzeyde bulunan yönetimler yerel yönetimleri, kendi adına yapılmak üzere görevlendirmiş oldukları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığı yönünden de yönetsel denetime tabi tutabilir”** şeklindedir.

Bu paragrafta, yerel yönetimlerin denetiminin hukuksal kapsama alındığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin hukuka uygunluk açısından denetlenebileceği, yerindelik açısından denetlenemeyeceği ancak istisnai olarak yerindelik denetimi yapılabileceği düzenlenmiştir (Cebe, 2007: 132).

Maddenin üçüncü paragrafı **“Yerel yönetimlerin yönetsel denetimi, denetleyen yönetimin müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır”** şeklindedir.

Bu paragraf ile merkezi idarenin gerçekleştirdiği idari denetimin, amacını aşamayacağı, idari denetimin korunmak istenen yararın amacı ile orantılı olması gerektiği düzenlenmiştir. Tabiri caizse, bu düzenleme ile denetimin sınırlandırıldığı görülmektedir.

2.8. Yerel Makamların Mali Kaynakları

Yerel yönetimlerin mali kaynakları Şart’ın 9. maddesinde düzenlenmiştir. Madde sekiz paragraftan oluşmakta olup, 1., 2., ve 3. paragrafların kabulü zorunludur. Türkiye sadece kabulü zorunlu olan maddeleri kabul etmiştir.

Maddenin birinci paragrafı **“Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel yönetimlere, kendi yetkileri çerçevesinde kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır”** şeklindedir.

Bir yerel yönetimin, özerkliğinin sağlanmasının en önemli koşullarından biri, o yerel yönetimin mali açıdan, merkezi idareye muhtaç olmamasıdır. Ayrıca yeterli gelire sahip olan yerel yönetimler, önemli karar süreçlerinde kamu iktidarını daha verimli, etkin ve özgür kullanabilmektedir (Çınar, 2004: 33).

Maddenin ikinci paragrafı **“Yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve yasayla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır”** şeklindedir.

Çünkü mali açıdan kendi kendine yeter hale gelmemiş yerel yönetimler, görevlerini yeteri düzeyde yerine getiremeyecekleri için, yönetsel yapının bozulması ve halkın yerel yönetimlere olan güvenin yok olması gündeme gelebilir (Kalabalık, 2005:471).

Maddenin üçüncü paragrafı **“Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının en azından bir bölümü, oranlarını yasanın koyduğu sınırlar içinde kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır”** şeklindedir.

Bu paragrafın düzenlenmesindeki asıl amaç, yerel yönetimlerin merkezi idare karşısında özerkliğini sağlamaktır. Bu düzenleme ile yerel yönetimler, merkezi idarenin kendileri için uygun göreceği ve toplayıp onlara vereceği kaynakları değil, kendilerinin toplayacağı paraları harcayarak, merkezi idarenin baskısından kısmi de olsa kurtulmuş olacaklardır.

Maddenin dördüncü paragrafı **“Yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların olabildiğince izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır”** şeklindedir.

Bu paragrafta, kaynakların esnek olması gerektiği düzenlenmiştir. Bu esnekliğin nedeni, harcamalardaki değişim ihtimallerinin varlığıdır. Çünkü değişen ve gelişen koşullara göre yerel yönetimlerin hizmet alanları artmakta ve yerel halka daha kaliteli hizmet sunma durumu ile karşı karşıya kalınmaktadır.

Maddenin beşinci paragrafı **“Mali bakımdan daha zayıf olan yerel yönetimlerin korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerin ortadan kaldırmaya yönelik mali denkleştirme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır”** şeklindedir.

Bu paragrafta, ulusal bütünlük prensibi ve eşitlik ilkesi doğrultusunda, yerel yönetimlerin kaynaklarının dengelenmesi gerektiği düzenlenmiştir. Ancak bu dengeleme işleminin, yerel yönetimlerin özerkliğine hâle getirmemesi gerektiği de belirtilmiştir. Bir devletin bütün yerel yönetimleri aynı gelişmişlik düzeyinde değildir. Fakat toplumsal demokrasi, kamu hizmetlerinden her yöre halkının adaletli bir biçimde yararlanmasını gerektirmektedir (Keleş, 1998: 301).

Maddenin altıncı paragrafı “Yeniden dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere paylaştırılmasının nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır” şeklindedir.

Burada yönetsel yönden idarenin bütünlüğünü korumak amacıyla, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında uyum sağlanmaya çalışılmaktadır.

Maddenin yedinci paragrafı “Olabilirdiği ölçüde, yerel yönetimlere yapılan karşılıksız yardımlar belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşuluna bağlanmayacak. Karşılıksız yardımlar, yerel yönetimlerin kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki özgürlüklerine hâle getirmeyecektir” şeklindedir.

Bu yolla ulaşılacak istenen yerel özerklik, korunmaya çalışılmaktadır.

Maddenin sekizinci paragrafı “Yerel yönetimler, sermaye yatırımlarının finansmanı için yasayla belirlenen sınırlar içerisinde, ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir” şeklindedir.

Yerel yönetimler açısından borçlanma o kadar önemlidir ki, yerel yönetimlerin üçüncü gelir kaynağını teşkil ettiğini söyleyebiliriz. Çünkü günümüzün değişen ve gelişen koşulları nedeniyle, yerel halkın hizmet talebi artmış ve çeşitlenmiştir. Öz kaynaklarıyla bu ihtiyaçları karşılayamayan yerel yönetimler, bu hizmet taleplerini karşılamak için, bu yönetime başvurumaktadırlar.

2.9. Yerel Yönetimlerin Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı

Yerel yönetimlerin birlik kurma ve varolan birliklere katılma hakkı Şart’ın 10. maddesinde düzenlenmiştir. Madde üç paragraftan oluşmakta olup 1. paragrafın kabulü zorunlu, diğer iki paragrafı kabulü zorunlu değildir. Türkiye sadece kabulü zorunlu olan 1. paragrafı kabul etmiştir.

Maddenin birinci paragrafı “Yerel yönetimler, yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel yönetimlerle işbirliği yapabilecekler ve yasalar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir” şeklindedir.

Bu şekilde yerel yönetimler, nicelik olarak artan hizmetlerin karşılanmasında güç birliği sağlayarak, bazı bölünemeyen hizmetlerin optimal ölçekte karşılanması mümkün hale gelmektedir (Ulusoy, 2004: 275).

Maddenin ikinci paragrafı “Her devlet, yerel yönetimlerin ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel yönetim birliklerine katılma hakkı tanıyacaktır” şeklindedir.

Bu paragrafta, Şart’ın temel amacı olan birleşik Avrupa oluşturma düşüncesinin hâkim olduğu görülmektedir.

Maddenin üçüncü paragrafı “Yerel yönetimler, yasayla muhtemel görülen koşullarda, başka devletlerin yerel yönetimleriyle iş birliği yapabilirler” şeklindedir.

Bu bağlamda, bir devletin yerel yönetimi, diğer bir devletin yerel yönetimiyle ancak kanunların elverdiği çerçevede iş birliği yapabileceği görülmektedir.

2.10. Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması

Özerk yerel yönetimlerin yasal korunması Şart’ın 11. maddesinde düzenlenmiştir. Tek paragraftan oluşan bu maddenin kabulü zorunludur. Türkiye bu maddeyi kabul etmemiştir.

Madde “Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelere bağlı kalmanın sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır” şeklindedir.

Bu madde ile yerel yönetimlere sağlanan hakların yargısal denetim ile korunması gerektiği düzenlenmiştir. Bu şekilde de yerel yönetimlerin özerkliği güvence altına alınmış olmaktadır.

3. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞART’ININ TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Bu bölümünde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Türkiye’de anayasa ve yasalar çerçevesinde uygulanabilirliği incelemeye çalışacağız.

3.1. Özerk Yerel Yönetim Kavramı

Bilindiği gibi Özerklik Şartı’nın 2. maddesi “Özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı özerk yerel yönetimler ilkesi, ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanımlanacaktır.” şeklindedir. Bu madde çerçevesinde Şart’ı imzalayan her devletin, özerk yerel yönetimler ilkesine, yasalarında ve uygun olduğu durumlarda anayasalarında yer vermeleri gerektiği düzenlenerek, bu ilkeye yasal ve imkanlar ölçüsünde de anayasal güvence sağlanmıştır. Türkiye bu maddeyi kabul etmiştir.

3.1.1. Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal Dayanağı

Özerklik Şartı’nın 2. maddesindeki düzenlemenin Şartı kabul eden dev-

letlere yüklediği yükümlülük doğrultusunda, Anayasanın 123. maddesinde yerel yönetimlerin kuruluş ve görevlerinin merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine dayandığı belirtilmiş (Zengin, 1994:196) ve arkasından 127. maddesinde, “ mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak kanunla düzenlenir. ” şeklindeki düzenlemeler ile yerinden yönetim ilkesinin yerel yönetimlerin anayasal dayanağı olduğu görülmektedir (Cebe, 2007: 187). Yani 1982 Anayasası yerel özerklik terimini kullanmamakta, ancak yerinden yönetim ilkesine yer vermektedir.

Burada tartışmalı olan konu, yerinden yönetim ilkesinin yerel özerklik anlamına gelip gelmeyeceğidir (Yeter, 1996: 8). Çünkü anayasada özerklik kavramının kullanılmadığı görülmektedir. Bu iki kavramın farklı anlamlar içerdiği ve dolayısı ile Anayasadaki düzenlemelerin Özerklik Şartı'na uygun olmadığı söylenebilir. Ancak, bir takım düzenlemelerle özerk yerel yönetimlerin anayasal statüye kavuşturulması mümkündür.

3.1.2. Yerel Yönetimlerin Yasalarındaki Durumu

5393 Sayılı Belediye kanununun 3. maddesine göre, “belediyeler, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü gibi tüm yerel yönetim yasalarında özerk yerel yönetim ibaresine yer verilmemiş, sadece idari ve mali özerkliğe yer verilmiştir. Yine aynı hüküm 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. Maddesi ve 5126 Sayılı Büyük Şehir Belediyesi Kanunu'nun 3. Maddesinde de görülmektedir. 5355 Sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nun 3. Maddesi ve 442 Sayılı Köy Kanunu'nun 7. maddesinde ise idari mali özerklikten bile söz edilmeyerek sadece kamu tüzel kişiliğinden söz edilmektedir. Bu nedenle de mevcut anayasamızda, Özerklik Şartı'nın 2. maddesindeki özerk yerel yönetim ilkesine yer verilmediği görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin kabul ettiği bu maddenin, kendisine yüklediği yükümlülükleri yerine getirmediği görülmektedir. Ancak günümüzde bu durum, ileri düzeyde demokratikleşme girişimleri açısından dikkati çekerek, hem iktidar hem de muhalefet partilerince tartışılır hale gelmiştir.

3.1.3. Siyasi Özerklik ve Türkiye'deki Siyasi Özerklik Tartışmaları

Siyasi Özerklik; uygulamada daha çok siyasal yerinden yönetim olarak görülen, yerinden yönetim türü şeklinde kendini göstermektedir. Siyasi Özerklik, genellikle federal devletlerde ve anayasalarında ulusal kimliğe kavuşamayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk yönetim şeklidir. Bu yönetimler ise, ülkeye göre değişmekle beraber eyalet, federe devlet, canton, land ve Cumhuriyet olarak isimlendirilmektedir (Keleş, 1992: 85). Federal ülkelerde, eyaletler, yasama ve yargı konularında bağımsız oldukları

halde, tekçi devletlerde yerel yönetimler hiçbir zaman bu hak ve yetkiye sahip olamadıkları gibi, sadece bir kamu tüzel kişiliği statüsüne sahiptirler (Nadaroğlu, 1978: 35). Aslında Yerel Özerklik, yerel demokrasi ve nihayetinde siyasi özerklik bu erklere ulaşabilmek için kullanılan önemli araçlar olmaktadır. Görünürde ise siyasi özerklik, kültürel ya da bölgesel kimlik özelliklerine dayalı özerklik istemleri sonucu ortaya çıkmaktadır. Ancak bu istemin temelinde ise, gerçekte, ırk farklılığı yapmakta olup, ırk farklılığı federalizmi, federalizm ise ırk farklılığını gerekli kılmaktadır. Dünyadaki ülkelerin çoğu, heterojen bir yapıya sahip olduklarından (Keleş, 1992: 90-92) siyasi özerklik ve federalizm tartışmalarına zaman zaman sahne olmaktadır.

Bu yüzden birçok ülke, etnik uyumsuzlukları bölge esasına dayalı olarak federal devlet sistemi içinde çözme yolunun seçmektedir. Devletlerin siyasal sınırları ile bu sınırlar içinde yaşayan belli etnik toplulukların yaşadığı sınırlar arasındaki uyumsuzluklar, çoğu kez, federal çözümlerle aşılmaktadır. Gerçekte federal sistem, belirli bir yörede yaşayan toplulukların kültürel kimliklerinin, hak ve yetkilerinin tanınması, korunması ve geliştirilmesi esasına dayandığından bu toplulukların çıkarlarına uygun düşmektedir. Hatta bazı düşünürler, federalizme, bir yandan çeşitliliği, bir yandan da birliği özendiren ve yerel özerklikleri aşırı merkezileşmenin tehlikelerinden koruyan bir süreç olarak görmektedirler. Bu yönüyle de demokrasiyle federalizmi ikiz kardeşler olarak görenler de bulunmaktadır (Keleş, 1992: 93).

Federalizm de, yerellik ilkesi ve yerel özerklik gibi, çok katmanlı ve bileşenli bir siyasi yapı öngörmekte olup, devletin tek dizeliğine ve tekçiliğe karşı çıkmaktadır. Ancak çoğulcu bir yapıda alt birimlerin önceliğini savunan yerellik ilkesinden farklı olarak federalizm ya da siyasi özerklik, yetkilerin öncelikli olarak alt düzeylerde bulunmasını zorunlu olarak gerekli kılmamaktadır (Kuttenkeuler, 1998: 45). Federalizm ve yerellik ilkesi zorunlu olarak birbirini gerektirmemesine karşılık, birbirlerinin hayata geçirilmesinde kolaylık sağlarlar. Hatta yerellik ilkesi için, federal bir yapının ön koşulu olduğunu ileri sürenlerde vardır (Kuttenkeuler, 1998: 56).

Görüldüğü gibi, federalizm, bir siyasal yerinden yönetim şeklidir (Dear, 1981: 183-199). Her etnik topluluğun özerk devletçikler oluşturarak, bir federasyon yapısı altında toplanması ile çok sayıda özerk birim ortaya çıkabilir (Keleş, 1992: 94). Ancak "Bunların bir bölümü yeni bayraklarının gölgesinde aılıktan ölü, bir bölümü ise güçlü devletlerin uydusu olur, bir bölümü de yeni federasyonlar içinde birleşmek zorunda kalırlar (Duchacek, 1977: 21).

Türkiye, siyasal yerinden yönetim ilkesine göre değil, yönetsel yerinden yönetim ilkesini öngörerek kurulmuş üniter bir devlettir. Kuruluşunu hazırlayan tarihsel ve toplumsal koşulları, güçlü bir merkezi otoriteye bağımlı yerel yönetimleri öngörmüştür (Keleş, 1992: 96).

3.2. Özerk Yerel Yönetim Kavramı

Özerk yerel yönetim kavramı, Özerklik Şartının 3. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde ile yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda kamu işlerini kendi sorumlulukları altında düzenleme hakkı ve imkanını, yerel nitelikteki ihtiyaçları karşılamak için oluşturulan yerel nitelikli organların serbest, eşit, gizli sayım ve açık döküm esasları doğrultusunda yargı gözetimi altında oluşturulacağı düzenlenmektedir. Türkiye bu maddeyi de kabul etmemiştir.

3.2.1. Anayasadaki Yeri

Anayasa'nın 123. maddesinin 1. fıkrası “ İdare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur ” ve Anayasanın 127. maddesinin 2. fıkrası ise, “mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” şeklindedir (Cebe, 2007: 198). Bu iki maddeye baktığımızda yerel yönetimlerin kuruluşunu ve yetkilerini anayasadan aldığını görmekteyiz. Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin 1. paragrafında yer alan “T.kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde.. ” ibaresi ve aynı paragrafta belirtilen yerel yönetimlerin amacı (mahalli müşterek nitelikteki hizmetleri gidermek), Anayasayla paralellik göstermektedir.

Anayasanın 127. maddesinin 1. fıkrasında, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşması gerektiği düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile yerel yönetimlerinin karar organlarının seçimle oluşması, anayasal güvence altına alınmıştır. Anayasanın 67. maddesinde ise, seçimlerin serbest, eşit, gizli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargı organları gözetimi altında yapılacağı belirtilmiştir. Bu iki düzenleme, Özerklik Şartı'ndaki düzenlemeye uygunluk göstermektedir.

3.2.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Yeri

5393 sayılı kanununun 3. maddesinin birinci fıkrasında “belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliği sahip, kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. Yine aynı hükme 5302 ve 5216 sayılı yasalarda da rastlanmaktadır. Ancak 5355 ve 442 sayılı yasalarda ise, idari ve mali özerklikten söz edilmemekle beraber sadece kamu tüzel kişiliklerinin bulunduğu belirtilmektedir. Bu tanımlarda yer alan “ mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılama” ve tüzel kişiliğe sahip olma amacı, Özerklik Şartı'nda yer alan amaçla birebir örtüşmektedir. Ayrıca bu yasalarda sözü edilen yerel birimlerin tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilerek, yerel birimlerin kanunlar çerçevesinde görevlerini, kendi sorumluluğu

altında düzenleme ve yönetme hakkı olduğu, doğal olarak kabul edilmiştir (Cebe, 2007: 201). Bu yönüyle 5393 sayılı kanunun bu maddesi ve sözü edilen diğer yerel yönetim yasaları Özerklik Şartı'yla uyum içindedir. Ancak, bir belediyenin meskun sahasına 5.000 metre mesafenden daha yakın olan yerleşimlerin, o belediyeye katılacağı kuralı Özerklik Şartı'na aykırılık göstermektedir. Çünkü, bu mesafe içinde olan yerel topluluğun, zorunlu olarak söz konusu belediyeye katılması, yerel halkın kendi iradesi ile hareket etmesine imkan tanımlamaktadır.

5393 sayılı yasanın 17. ,5302 sayılı yasanın 9. ,5316 sayılı yasanın 12. ,5355 sayılı yasanın 8. , maddeleri ile 442 sayılı kanununda, yerel yönetimlerin organlarının seçilme oluşacağını belirten bir takım düzenlemeler vardır. Buna örnek olarak 5393 sayılı kanunun, 17. maddesinde, belediye meclisinin belediyenin karar organı olduğu ve ilgili kanunda gösterilen usullere göre seçilmiş üyelerden oluşacağı öngörülmüştür. Bu düzenleme Özerklik Şartı'na uygunluk göstermektedir. Kanunun 33. maddesi belediye encümenini düzenlemektedir. Bu maddede belediye encümeninin, belediyelerin karar ve yürütme organı olduğu ve bir takım önemli görev ve yetkilerinin olduğu görülmektedir. Söz konusu maddede belediye encümeninin oluşumu da düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre de belediye encümenin, seçilmişler ve atanmış kişilerden oluşmakta olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, belediye encümeni üyelerinin bir bölümünün atanmışlardan oluşmasının Özerklik Şartı'na aykırı olduğunu görülmektedir. Aynı durum il özel idaresinin “il encümeni “nde valinin seçtiği birim amirleri, mahalli idare birliklerinde birlik meclisindeki doğal üyeler ve köy yönetimindeki köy öğretmeni ile imamın ihtiyar heyetinin doğal üyesi olmaları durumunda da görülmekte ve bu da özerklik şartına aykırı olmaktadır. Yine Belediye Kanunu'nun 37. maddede, belediye başkanının belediye idaresinin başı olduğu ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu ve kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçileceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemede Özerklik Şartı'na aykırı bir durum yoktur. Ancak 42. maddede belediye başkanına, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilme yetkisi verilmektedir. Aynı durum büyükşehir belediye başkanının yetkilerini devir edebilmesi, il özel idarelerinde valiye verilen görev ve yetkiler, mahalli idare birliklerinde birlik başkanının görev ve yetkilerini birlik genel sekreteri ve birlik müdürüne devretmesi durumunda da söz konusu olmaktadır. Bu düzenleme Özerklik Şartı'na aykırıdır. Çünkü, burada seçilmiş başkanın görev ve yetkilerinin atanmış kişilere devri söz konusudur.

3.3. Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı (Görev ve Yetkiler)

Özerk yerel yönetimlerin kapsamı Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede, yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluk-

larının anayasa ya da yasa ile belirleneceği; yerel yönetimlerin genel yetkili olduğu alanlarda takdir hakkına sahip olduğu, ekonomiklik ve yetkinlik gibi nedenler dışında, kamu sorumluluklarının halka en yakın makamlar tarafından kullanılacağı; yerel yönetimlere verilen yetkilerin sadece yasalarla sınırlandırılabileceği, yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konularda olanaklar ölçüsünde kendilerine, planlama ve karar alma süreçlerinde danışılması gerektiği öngörülmüştür.

3.3.1. Anayasadaki Durumu

Anayasanın 123. maddesinde, yerel yönetimlerin görevlerinin “kanunla ve yerinden yönetim esaslarına göre ” belirleneceği, 127. maddesinde ise, yerel yönetim birimlerinin “halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere” oluşturulduğu belirtilmiştir. Bu düzenlemelere baktığımızda, yerel yönetimlerin görevlerinin anayasal güvence altına alındığı ve yerinden yönetim esaslarına göre görev ve sorumlulukların dağıtıldığı görülmektedir. Bu da Özerklik Şartı’na aykırılık teşkil etmemektedir. Ayrıca yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konularda, olanaklar ölçüsünde kendilerine, planlama ve karar alma süreçlerinde danışılması, gerektiğinin anayasada düzenlenmediğini belirtmek gerekir.

3.3.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu

Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları 5393 Sayılı Belediye Yasası, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası ve 442 Sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmektedir. Bu durum da Özerklik Şartı’na uygunluk göstermektedir.

Yaşadığımız yüzyılda artan, değişen ve gelişen ihtiyaçların, kıt olan kaynaklarla giderilmeye çalışılması, devlet politikalarının yerel odaklı oluşmasına yol açmıştır. Bu durumda özerklik şartı’na, kamu sorumluluğunun halka en yakın birimler olan, yerel yönetimler tarafından kullanılması gerektiği şeklinde yansımıştır. Bu durum 5393 sayılı belediye yasasının 14. maddesinde, 5302 sayılı yasanın 6. maddesinde 5216 sayılı yasanın 7. maddesinde ve 5355 sayılı yasanın 6. maddesinde ise, mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların mahalli idarelerce giderilmesi gerektiği şeklinde yansımıştır. Dolayısıyla özerklik şartına aykırılık yoktur.

5393 sayılı kanun ile yerel yönetimlerin, kamu işlerinin yürütülmesinde genel yetkili olduğu ve bu ilke doğrultusunda, görevlerini yerine getirecekleri düzenlenmiştir. Yani yasalarla başka kuruluşlara verilmeyen her türlü yerel özellikteki kamusal görev ve yetkiler yerel yönetimlerce yerine getirilecektir. Ancak daha önceki 1580 sayılı kanunda ise, liste usulüne göre yerel yönetimler görevlerini yerine getirmekteydi. Buna göre; yerel yönetimlerin yerine getireceği yerel nitelikli kamusal görev ve yetkiler yasalarında tek tek

sayılmış olup, bunların dışındakileri yerel yönetimler değil merkezi yönetim yerine getirmektedir. Bu ise gelişen ve değişen şartlarda ortaya çıkan yeni yerel hizmetlerin ise yerel yönetimler yerine merkezi idarece yapılabileceği sonucunu doğurduğundan yerel özerkliğe ters düşebilmektedir.

Ancak Özerklik Şartı'nda yer alan, yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konularda olanaklar ölçüsünde kendilerine, planlama ve karar alma süreçlerinde danışılması, yerel yönetimlerle ilgili yasalarda düzenlenmemiştir. Zaten Türkiye söz konusu paragrafı kabul etmemiştir.

3.4. Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması

Özerklik Şartı'nın 5. maddesinde yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın öngördüğü durumlarda ve halk oylaması yoluyla ve ilgili yerel topluluğa danışılmadan değişiklik yapılamayacağı düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile yerel halkın iradesi dışında, yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilemeyeceği belirtilmiş ve böylece yerel özerklik korunmaya çalışılmıştır.

3.4.1. Anayasadaki Durumu

Yerel yönetimlerin sınırlarının belirlenmesi ile ilgili Anayasada hiçbir düzenleme yoktur. Dolayısıyla, Özerklik Şartı'na aykırı bir durumun olmadığı söylenebilir.

3.4.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu

5393 sayılı kanunun 4. maddesi “Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine, mahalli seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir.” Şeklinde dir. Bu düzenlemenin Özerklik Şartı'na uygun olduğu görülmektedir. Çünkü, yerel halkın iradesi hakim kılınmıştır.

Kanunun 7. maddesinde, beldeler veya köyler arasında çıkan sınır uyuşmazlıkları, ilgili belediye meclisinin ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri, 30 gün içinde verilmek koşuluyla istenerek, valinin bu görüşler doğrultusunda vereceği kararla çözümleneceği belirtilmiştir. Bu, Özerklik Şartı'na aykırı bir düzenlemedir. Çünkü yerel halkın iradesine başvurulma- maktadır. Kanunun 8. maddesinde, belediyelerin birleşme ve katılımı ile ilgili düzenlemeye yer verilmiştir. Bu madde “ Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalardan birinin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurusu hâlinde, katılınacak belde sakinlerinin oylarına başvuru-

rulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır...” şeklindedir. Bu düzenlemeye baktığımız da katılacak belde ve köy sakinlerinin görüşüne başvurulması Özerklik Şartı’na uygun, ancak katılınacak belediye sakinlerinin görüşüne başvurulmaması ise aykırıdır.

Ayrıca 5393 sayılı yasanın 11. maddesinin 1. fıkrası “Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel altyapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay’ın görüşü alınarak, içişleri Bakanlığının teklifi üzerine müsterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir....” şeklinde olup, aynı hüküm 2. Fıkra da bulunmaktadır. Bunun da yerel halkın iradesi dışında bir karar olduğundan, yerel özerklik şartına aykırı bir durum olduğu söylenebilir.

Bu düzenlemelere baktığımızda, belediye kurulmasında yerel halkın görüşüne başvurulması, birleşme ve katılmada katılan belediye halkının görüşüne başvurulması Özerklik Şartı’na uygun, birleşme ve katılmada katılacak belediye sakinlerinin görüşüne başvurulmaması ve belediyelerin tüzelkişiliğinin son bulma şekli, Özerklik Şartı’na aykırı düzenlemeler içermektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 6. Maddesinde “Büyük- şehir Belediyesinin sınırları çerçevesinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda belediye kanunu hükümleri uygulanır” hükmü ile aynı durum büyükşehir belediyeleri için de geçerli olmaktadır.

Yine 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nda; “Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahalli idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Bakanlar Kurulunun izni aranmaz. Ayrılımda ilgili mahalli idare meclisinin kararı yeterlidir. Hükmüne göre de yerel özerkliğe uygun bir düzenleme görülmemektedir. Çünkü katılacak veya ayrılacak belde ve köy sakinlerinin görüşüne başvurulmamaktadır.

3.5. Yerel Yönetimlerin Görevleri İçin Gereken Uygun Yönetmelik Örgütlenme ve Kaynaklar

Özerklik Şartı’nın 6. maddesinde, yerel yönetimlerin kanunlar çerçevesinde kendi iç örgütlenmelerini yerel gereksinimler; doğrultusunda oluşturacağı, yerel yönetimlerdeki görevlilerin çalışma koşullarının yetenekli personel istihdamına imkan verecek ölçüde olması ve bunun sağlanması içinde yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanaklarının sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

3.5.1. Anayasadaki Durumu

Özerklik Şartı'nın 6. maddesinin 1. paragrafına paralel olarak, Anayasanın 8. maddesi, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılıp yerine getireceğini belirtmektedir. Ayrıca Anayasanın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörülmektedir (Gözübüyük, 2004: 25). Anayasadaki bu düzenlemeler Özerklik Şartı'nın 6. maddesinin 1. paragrafına aykırılık teşkil etmemektedir. Ancak Türkiye, bu paragrafına çekince koymuştur. Bu çekincenin anlamsızlığı, anayasanın bu düzenlemelerine baktığımızda görülmektedir. Belirtmek gerekirse, Özerklik Şartındaki serbestlik mutlak bir serbestlik değildir, kanunla sınırlanmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'nin bu çekincesini kaldırması uygun olacaktır.

Özerklik Şartı'nın 6.maddesinin 2.paragrafı doğrultusunda Anayasanın 128. maddesine baktığımızda “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” şeklindedir. Anayasanın bu düzenlemelerine baktığımızda, görevlerin niteliklerine uygun personel istihdamı, atanmaların ve yetkilerin, hakların ve yükümlülüklerin, ödenecek maaş ve ödeneklerin kanunla düzenlenmesi, Özerklik Şartı'ndaki düzenlemeye aykırı bir durum yaratmamakta aksine, Şart'a paralellik göstermektedir. Zaten Türkiye de bu paragrafı kabul etmiştir.

3.5.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu

5393 sayılı kanun'un 48. maddesinin 1. fıkrası, “Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.”, 2. fıkrası ise, “Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur” şeklindedir. Ayrıca 5302 sayılı kanun'un 35. ve 5216 sayılı kanun'un 21. Maddelerinde de aynı paralelde hükümler yer almaktadır. Bu düzenlemelere baktığımızda, belediye örgütlerinin zorunlu ve ihtiyaca göre oluşturulabileceği görülmektedir. Özerklik Şartının 6. maddesinin 1. paragrafında, yerel yönetimlerin ihtiyaçları doğrultusunda, kendi iç örgütlenmelerini kurabilecekleri yönündeki anlayış ile bu düzenlemelerdeki anlayışın aynı doğrultuda olduğu görülmektedir. Bu nedenle Anayasaya ve belediye yasasına uygun olan bu paragrafa ilişkin çekincenin kaldırılması yerinde olur. Ancak 5355 sayılı yasanın 17. Maddesi ile 442 sayılı kanun'un 8. ve 9. fassılarında iç örgütlenmeler yasa ile belirlendiğinden yerel özerkliğe aykırı düşmektedir.

5393 sayılı kanunun 49., 5302 sayılı kanun'un 36. ve 5216 sayılı kanun'un 22. maddeleri ise, personel norm kadro ve istihdamını düzenlemektedir. Bu düzenleme, norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından ortaklaşa belirleneceği ve bu ilkeler çerçevesinde her belediyenin kendi norm kadro ilke ve standartlarını belirleyeceğini; belediye personelini belediye başkanının atayacağı, üst düzey ve birim müdürü atamalarda ise, ilk toplantıda belediye meclisine sunması gerektiğini öngörmektedir.. Ayrıca bu düzenleme, belediye personelinin görevin niteliklerine göre belirleneceği ile personelin ücret, hak ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Bu maddeye baktığımızda, norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenmesi ve belediyelerin bu çerçevede, kendi norm kadrolarını bu standartlar çerçevesinde düzenlemesi Özerklik Şartı'na aykırıdır. Çünkü bu, belediye tarafından istihdam edilecek kişilerin sayı, kadro, nitelik gibi bir takım özelliklerini kendilerinin belirleyememesi anlamına gelmektedir (Cebe, 2007: 267).

3.6. Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları

Özerklik Şartı'nın 7. maddesi, yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşullarının görevlerini serbestçe yerine getirmelerine olanak sağlayabilmesini, görevin yürütülmesi sırasında uğranılan maliyet kayıplarının uygun biçimde giderilmesini; yapılan işe karşılık ücret ve bir takım sosyal hakların verilmesini ve seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayan faaliyetlerinin yasayla ve temel hukuk kurallarıyla belirleneceğini öngörmektedir.

3.6.1. Anayasadaki Durumu

Anayasada, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları hakkında bir düzenleme yoktur. Ancak anayasanın düzenlemiş olduğu temel hukuk kuralları çerçevesinde, seçilmişlerin görev koşullarının görevlerini serbestçe yerine getirmelerine olanak sağlaması, herkesin kişiliğine bağlı dokunulamaz, devredilemez hak ve hürriyetleri olduğu şeklinde 12. maddede düzenlenmiştir. Faaliyetleriyle bağdaşmayacak işlerin belirlenmesinde kanunların baz alınması gerektiği, temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunulmaksızın sadece anayasada belirtilen sebepler ışığında kanunla sınırlanabileceği şeklinde, dolaylıda olsa Anayasada düzenlendiği görülmektedir (Cebe, 2007: 269-270). Bu düzenlemeler, Özerklik Şartı çerçevesinde değerlendirildiğinde, Şart'a paralellik gösterdikleri görülmektedir.

3.6.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu

5393 sayılı kanunun 32., 36.,39.,40.,ve 47. maddelerindeki düzenlemelerin, Özerklik Şartı'nın 7.maddesindeki düzenleme ile paralellik gösterdiği görülmektedir.

Bu maddelere bakacak olursak, 32. maddede, meclis başkanına ve üyelerine meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için, huzur hakkı ödeneceği; 36. maddede, belediye encümeni başkan ve üyelerine ödenecek aylık brüt ödenek; 39. maddede, belediye başkanına ödenecek aylık brüt ödenek; 40. maddede belediye başkanının görevde olmadığı durumlarda, vekalet edenlere ödenecek aylık brüt ödenek; 47. maddede, görevden uzaklaştırılan belediye başkanına ödenecek brüt ödenek ve sosyal yardımlar, düzenlenmiştir. Yukarıda da dediğimiz gibi, bu 5393 sayılı yasada yer alan maddelerin, Özerklik Şartı ile uyumsuz oldukları söylenemez. Yine aynı durumlar 5216 sayılı kanun'un 16. , 20. ve 22. Maddelerinde, 5302 sayılı kanun'un 23. ,28. ,35. ve 36. Maddeleri ile 5355 sayılı kanun'un 22. Maddesinde de söz konusu olmaktadır.

3.7. Yerel Yönetimler Üzerinde Yönetmelik Denetim

Yerel yönetimlerin yönetmelik bakımından merkezi idare tarafından denetlenmesi, Özerklik Şartı'nın 8.maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile denetimin anayasayla belirlenmiş durumlarda hukuka uygunluk açısından ve ölçülülük prensibi çerçevesinde, yapılabileceği öngörülmüştür.

3.7.1. Anayasadaki Durumu

Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasında, merkezi idarenin yerel yönetimleri, ancak kanunla belirtilen esas ve usuller çerçevesinde denetleyebileceği düzenlenmiştir. Anayasada yer alan bu düzenlemenin Özerklik Şartı'na aykırılık teşkil etmediği görülmektedir. Bununla birlikte, Özerklik Şartı'nda öngörülen denetimin amacı ile Anayasada belirtilen amaç arasında aykırılık olduğu görülmektedir. Anayasada öngörülen denetimin amacı, toplum yararının korunmasını ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını sağlamaktır. Oysa Özerlik Şartı'nda sadece, hukuka uygunluk denetimi yapılabileceği belirtilmektedir. Anayasada belirtilen denetimin sınırsız olmadığı belirtilse de bu yeterli değildir (Cebe, 2007: 275).

3.7.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu

Yerel yönetimler üzerinde yönetmelik denetim 5393 sayılı kanun'un 54.-58. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Burada düzenlenmemiş olan konularda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı kanun'un 54. ve 5302 sayılı Kanunun 37. maddesinde denetimin amacı belirtilmiştir. Bu maddeye göre belediyelerin denetimi, belediyelerin faaliyet ve işlemlerinde hata yapmalarını önlemek, belediye teşkilatının gelişmesi ve kontrol sistemlerinin tutarlı, güvenilir ve geçerli hale gelmesi amacıyla, yasaların öngördüğü durumlarda ve kanunlar çerçevesinde, önce-

den belirlenen amaç ve hedeflere göre, analiz etmek ve kanıtlar çerçevesinde değerlendirmek olarak belirtilmiştir. Bu maddeye baktığımızda Özerklik Şartı'na paralellik gösterdiği görülmektedir. Çünkü, denetimin anayasanın ve yasaların belirlediği koşullarda ve yöntemlerle yapılacağına anayasada açıkça belirtilmiş olduğu görülmektedir.

5393 sayılı Kanunun 55. ve 5302 sayılı kanun'un 38. maddelerinde ise, denetimin kapsamı ve türleri ile ilgili düzenlemeye yer verilmiştir. Bu düzenlemeyle belediyelerde denetim iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmış ve denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk ile mali ve performans denetimini kapsayacağı öngörülmüştür. Ayrıca belediyelerin mali işleri dışında kalan diğer işlemlerinin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenebileceği de belirtilmiştir. Bu madde ilk bakışta Özerklik Şartı'na uygun gibi gözükse de, uygulamada, Türkiye de uygulanan vesayet denetiminin halâ yerel yönetimler üzerinde çok ağır olduğu görülmektedir.

5393 sayılı Kanunun 56.ve 5302 sayılı Kanunun 41. maddesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre, belediye başkanlarının faaliyet raporu hazırlaması ve raporu belediye meclisine sunması öngörülmüştür. Ayrıca valinin bu faaliyet raporunun bir örneğini de İçişleri Bakanlığına göndermesi gerektiği belirtilmektedir.5393 sayılı kanun'un 57.ve 5302 sayılı kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrasında, belediye hizmetlerinin aksamaması durumunda nasıl bir denetimin yapılacağını düzenlemektedir. “ Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda içişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. ” Bu iki maddeye baktığımızda da Özerklik Şartına uygundur. Çünkü denetimin kanunların öngördüğü durumlarda ve yöntemlerle yapılacağı anayasada da belirtilmiştir. Fakat yukarıda da belirttiğimiz gibi, Türkiye’de organlar üzerindeki denetim suiistimallere açıktır.

3.8. Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları

Yerel yönetimlerin mali kaynakları Özerklik Şartı'nın 9. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile yerel yönetimlere kendi yetkileri çerçevesinde kullanabilecekleri yeterli mali kaynakların sağlanması; bu kaynakların anayasa ve yasayla belirlenen görevlerle orantılı olması; bu kaynakların bir bölümünü, oranlarını kanunlar çerçevesinde kendilerinin belirleyecekleri vergi ve harçlardan sağlamaları; gelişen ve değişen koşullara göre bu kaynakların çeşitlilik arz etmeye ve esnek olmaya uygun olması gerektiği; yerel yönetimler arasındaki kaynak dengesizliğinin önlenmesi ancak bunun yerel yönetimlerin

özerkliğini zedelemeyecek şekilde yapılması gerektiği; yerel yönetimlere dağıtılan kaynaklar konusunda kendilerine danışılması; yapılan yardımların genel nitelikte olması gerektiği ve sermaye yatırımlarının finansmanı için yerel yönetimlerin, kanunlar çerçevesinde ulusal sermaye piyasalarına girmeleri düzenlenmiştir.

3.8.1. Anayasadaki Durumu

Anayasanın 127. maddesindeki “ Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” ibaresi, yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olduklarının anayasal ilke olarak, güvenceye alındığını göstermektedir (Kalabalık, 2005: 207). Anayasada yer alan bu ilkenin pek açık olduğu söylenemez. Çünkü, gelir kaynaklarının ne kadarının ve ne şekilde yerel yönetimlere verileceği kanunlara bırakılmıştır. Nitekim geçmiş yıllarda yerel yönetimlere verilen görevler, gelir kaynaklarının çok üzerinde olmuştur (Tortop, 1991: 40). Bu durum da Özerklik Şartı'na aykırı bir durum yaratmaktadır. Bu nedenle anayasada sınırları belirtilecek bazı kaynaklar üzerinde, yerel yönetimlere vergi koyabilme ve bunların oran ve miktarlarını belirleme yetkisi veren hükümlerin koyulması özerklik şartının bu kriterinin yerine getirilmesini sağlayabilecektir.

Ayrıca anayasanın 127. maddesinde “ yerel yönetimlerin mali kaynakları, anayasa ve yasalarda kendilerine verilen görevlerle orantılı olur.” Hükmüne yer verildiği görülmektedir (Zengin, 1994:201). Bu durum da Özerklik Şartı'ndaki düzenlemeye bire bir paralellik göstermektedir.

3.8.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu

Yerel Yönetimlerin gelir kaynakları, 5393 sayılı Belediye Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu ve 5779 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 5216 sayılı kanun'un 23. maddesinde, 5302 sayılı kanun'un 42. maddesinde, 5355 sayılı kanun'un 15. maddesinde ve 442 sayılı kanun'un 16. maddesinde düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 59. maddesinde belediyelerin gelirleri sayılmıştır. Buna göre; Belediyelerin en önemli gelir kaynakları 5779 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunu'nda belirtilen, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından ödenen pay ve emlak vergisidir. Bu ise Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin ancak % 6,5 'ini kapsamakta olup, yerel özerklik şartında belirtilen yeterlilik düzeylerinin altında kaldığı ve dolayısı ile yerel özerklik şartına aykırılığın ortaya çıktığı söylenebilir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 95. maddesinin birinci fıkrası “Belediyeler, nüfusları ile ekonomik ve sosyal gelişme durumlarına göre Mali

ye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca beş gruba ayrılır...” maddenin ikinci fıkrası ise, “Bu şekilde ayrılacak belediye grupları bu kanunun yayımı tarihinden itibaren her üç yılda bir yukarıdaki usule göre gözden geçirilerek yenilenin” şeklindedir. 96. madde ise, “Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit olunur”, şeklindedir.

Bu düzenlemelere baktığımızda belediyelerin, üç tane gelir türü olduğu görülmektedir. Bunlar, genel bütçeden transferler, belediyelerin öz gelirleri ve borçlanmadır. Fakat bu düzenlemelerde “ görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlama” yükümlülüğünün yerine getirilip getirilmediğini anlamaya yetecek herhangi bir ölçü yada norma yer verilmemiştir. 2464 sayılı yasanın 95. maddesi ile sadece gelir dağılımının nasıl yapılacağına dair bir sınıflandırma getirilmiş gelir arttırmaya yönelik bir düzenleme getirilmemiştir. Ayrıca 2464 sayılı kanunun 96. maddesinde belirtilen “Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit olunur”, hükmündeki alt ve üst sınırının Bakanlar Kurulunca belirlenmesi (Cebe, 2007: 301-302) Özerklik Şartı’na aykırıdır.

Özetle; yerel özerklik şartında belirtilen kriterler olarak, yerel yönetimler yerel kaynaklar üzerinde vergi oranlarını belirleme yetkisi olmayıp, bu oranlar Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. Yine yerel yönetimlerin, yeni gelir kaynakları ve yetki devrinde görüşleri alınmamaktadır. Bunlarda sonuçta yerel özerklik şartına aykırı olmaktadır. Zaten Türkiye’nin Avrupa Yerel Özerklik Şartına en çok çekince koyduğu hükümler, mali kaynaklara ilişkin hükümler olmuştur. Yerel özerklik açısından en önemli gelişme, bu çekincelerin kaldırılarak gerekli düzenlemelerin yapılıp, uygulamaya geçirilmesi ile gerçekleşebilecektir.

3.9. Yerel Yönetimlerin Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı

Yerel yönetimlerin birlik kurma ve birliklere katılma hakkı Özerklik Şartı’nın 10. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde, yerel yönetimlerin yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarında görevlerini yerine getirmek amacıyla yasalar çerçevesinde birlik kurabilecekleri; her devletin yerel yönetimlerin çıkarlarını korumak amacıyla birliklere üye olabilecekleri ve uluslar arası yerel yönetim örgütlerine katılabilme hakkı tanınması gerektiğini; yasalar çerçevesinde yerel yönetimlerin başka devletlerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabileceği düzenlenmektedir.

3.9.1. Anayasadaki Durumu

Anayasanın 127. maddesinin son fıkrası “Mahalli idarelerin belirli kamu

hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir” şeklindedir. Bu düzenleme belediyelerin belirli bir amaç doğrultusunda ve Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurabileceklerini öngörmektedir.

Bu düzenlemeyi Özerklik Şartı açısından değerlendirecek olursak, birliklerin kurulmasının izne tabi kılınması ve genel amaçlı birlik kurma yerine, belirli bir kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla birlik kurulabilmesi, Özerklik Şartı’na aykırıdır (Cebe, 2007: 306).

3.9.2. Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu

Yerel yönetim birlikleri ile ilgili düzenlemeler 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası’nda belirlenmiştir. Ayrıca bu konuda 5393 Sayılı yasanın 74. ve 5302 Sayılı yasanın 62. Maddesinde de düzenlemeler getirilmiştir.

5393 sayılı kanunu 74. maddesinin 1. fıkrası, “Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir.”

2. fıkrası “Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir.” 3. fıkrası ise, “Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden içişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur.” şeklindedir. Bu düzenlemeye baktığımızda, belediyelere uluslar arası örgütlere katılma hakkı tanındığı görülmektedir. Aynı hükümler 5302 Sayılı yasanın 62. Maddesinde de aynen tekrarlanmıştır. Hatırlanacağı üzere Türkiye Özerklik Şartı’nın 10. maddesinin sadece 1. paragrafını kabul etmiş 2. ve 3. paragraflarına çekince koymuştu. Ancak 5393 sayılı yasanın 74. maddesine baktığımızda bu çekincenin anlamsızlığı ortadadır. Çünkü, Özerklik Şartı’nın 2. ve 3. paragraflarında geçen, yerel yönetimlerin uluslar arası birliklere üye olabilmeleri ve başka devletlerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapma hakkına sahip olması gerektiği. 5393 sayılı kanun tarafından da öngörülmektedir. Bu bağlamda Türkiye’nin bu paragraflara yönelik çekincesini kaldırması uygun olacaktır.

3.10. Özerk Yerel Yönetimlerin Tüzel Yönden Korunması

Özerk yerel yönetimlerin tüzel yönden korunması Özerklik Şartı’nın 11. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde, yerel yönetimlerin yetkilerini serbestçe kullanabilmelerinin anayasa ve yasalarda yer alması ve yargısal yollara başvurma hakkı tanınarak çıkabilecek uyuşmazlıklara karşı güvenceye alınmaları gerektiği öngörülmüştür.

3.10.1. Anayasadaki Durumu

Anayasada yerel yönetimlerin tüzel yönden korunması bakımından, yargı yoluna başvurmalarını öngören bir düzenleme yoktur. Ancak Anayasanın 125. maddesi “ idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır, idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür d şeklindedir. Bu düzenlemeye baktığımızda, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimine başvurulacağı ve idarenin eylem ve işlemlerinden doğan zararlardan sorumlu olacağı belirtilmektedir (Karamustafaoğlu, 1986: 149). Anayasanın 127. maddesinde ise, yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip olduğu belirtilmiştir. Tüzelkişiliğin getirdiği hak ve fiil ehliyetine sahip olan belediyeler mahkeme önünde davacı ve davalı olabilirler (Gözler, 2005: 39). Bu düzenlemelerin Özerklik Şartı’na uygun olduğunu söylemek mümkündür.

3.10.2.Yerel Yönetimler Yasalarındaki Durumu

5393 sayılı Belediye Kanununun 5. Maddesi ile 5302, 5216, 5355 Sayılı yasaların 3. Maddeleri ve 442 Sayılı kanunun 7. maddesi belediyelerin tüzelkişiliğe sahip olduklarını belirtmiştir (Cebe, 2007: 311). Bu da belediyelerin davacı ve davalı olma hakkının söz konusu olduğunu göstermektedir. Ayrıca 5393 Sayılı kanunun 38. Maddesinde belediye başkanlığı ve 5216 Sayılı yasanın 30/a maddesinde valinin görev ve yetkileri sayılmıştır. Belediye başkanının görev ve yetkilerinden biri de “Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.” tir. Aynı hüküm il özel idaresi yönetiminde vali için de geçerli olmaktadır. Bu düzenlemelere baktığımızda Özerklik Şartı’na aykırı bir durumun olmadığı görülmektedir. Anlaşılabacağı gibi; Türkiye’de Yerel Yönetimlere yargı yolu açık olup, ilgili maddeye çekince konması anlaşılabilir bir durumdur.

SONUÇ

II. Dünya Savaşı’nın getirdiği büyük yıkım karşısında, Avrupalı devletler savaşın sonuçlarını iyi analiz etmiştir. Bu doğrultuda çıkar çatışmalarının ve totaliter rejimlerin yerlerine, işbirliğinin ve demokratik rejimlerin benimsenmesinin geleceklere için daha yararlı sonuçlar doğuracağı ve yaşamış oldukları acıları, yıkımları bu yolla bir daha yaşamayacakları düşüncesi ile bir takım ortak değerler yaratarak birleşik bir Avrupa kurmayı hedeflemişlerdir.

Bu doğrultuda Avrupalı devletlerin ilk icraatı, Avrupa Konseyinin kurulması olmuştur. Avrupa Konseyi de, birleşik bir Avrupa yaratmanın ilk adımı olarak, konumuz olan Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı ortaya çıkarmıştır. Yukarıda da değindiğimiz gibi, Özerklik şartının hedefi geleceğin birleşik Avrupa’sının oluşturulması gibi gözükse de, asıl amacın, insan haklarını ve demokrasiyi Avrupa da güvence altına almak olduğu görülmektedir. Zaten özerklik Şartı’nın giriş bölümünde, Avrupa Konseyinin amacı, üyeleri arasın-

da ortak mirası korumak ve gerçekleştirmek olduğu ve bunun en iyi şekilde demokratik rejimlerin temeli olan yerel yönetimlerin özerk hale getirilerek ve halkın bu yönetimlere katılımının sağlanarak gerçekleştirilebileceği şeklinde belirtilmiştir.

Çünkü bireyin özgürlüğünün, devletin faaliyet alanının sınırlandırılması ve daraltılması ile sağlanabileceği düşüncesiyle; bunun yerellik ilkesi ve yerel özerklik uygulamasının desteğinde, devletin daha fazla yetkilendirilmesiyle sağlanabileceği düşüncesinin uzlaştırılmasına çalışılmaktadır (Özer, 2005: 358). Bu nedenle ilke olarak, yerel ve ortak toplumsal hizmetlerin merkezi yönetim dışında bir yönetim tarafından yerine getirilmesi gerektiği anlayışı, yerellik ilkesi ve bunun uygulama alanı olan yerel özerklik olgusunu ortaya çıkarmaktadır. Bu haliyle de ‘‘kamu hizmetini kamunun hizmetine sunmak’’ şeklinde tanımlanmaktadır (Aykaç, 1999: 7). Bunun gerçekleştirilmesi için de, hizmetin, hizmete en yakın yönetimce yerine getirilmesi gerekmekte olup, bu ise demokrasi anlayışının bir gereği de olmaktadır. Çünkü hizmete en yakın yönetim, halka en yakın yönetim olmaktadır. Bu şekilde hizmetin yönetimine halkın en etkili bir şekilde katılımı ve denetimi mümkün olabilecektir (Özel, 2000:41).

Halka yakınlık, daha fazla demokratikleşmenin sonucunda doğmaktadır. Bu da daha fazla katılımcı bir yönetim anlayışını geliştirmekte ve merkezizetçi eğilimlere set çekebilmektedir. Ayrıca yerellik ilkesi ve yerel özerklik küresel eğilimlere karşı bir tepki olarak da kabul edilmektedir (Özel, 2000: 41-42). Örneğin son yıllarda Fransa’da bölgecilik akımının önemli hale geldiği görülmektedir. Ülke 22 bölgeye ve çok sayıda bölümlere ayrılmıştır. Her bölgenin kendi valisi ve ayrıca seçimle oluşturulmuş meclisleri bulunmaktadır (Özer, 2005: 362).

Türkiye açısından konuyu değerlendirecek olursak, Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu dönemlerden beri yönünü Batı’ya çevirmiş ve kendini Batı’lı bir devlet olarak görmüştür. Bu doğrultuda da Batı’nın kuruluş ve kurulumları arasında yer almaya özen göstermiştir. Avrupa Birliği’ne girme amacıyla olan Türkiye’nin Avrupalı devletler için son derece önemli olan bu anlaşmayı (Özerklik Şartı’nı) imzalamaması düşünülemezdi. Zaten, Avrupalı devletler, Avrupa Birliğine üyelik konusunda Özerklik Şartı’nın imzalanmasını zorunlu kılmışlardır (Yeter, 1995: 32-59).

Yerel yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda, Türkiye’de bir takım değişiklikler (Anayasada ve 5393, 5302, 5216 ve 5355 sayılı Kanunların kabulü) yapılması Türkiye’nin yüklediği yükümlülükleri yerine getirmeye çalıştığını göstermektedir. Ancak bu şuan için yeterli değildir. Ayrıca Türkiye’nin çekince koyup yasalarında yer verdiği bir takım düzenlemeler de söz konusudur. Bunların kaldırılması ülke prestiji açısından önemlidir.

Çünkü AB'ye tam üyelik halinde, Türk kamu yönetiminin yapısı ve işleyişindeki aşırı merkeziyetçiliğin, önemli uyum sorunlarına neden olacağı düşüncesi ileri sürülmektedir. Bu nedenle AB'nin tam üyelik sürecinde Türkiye'den yerine getirilmesini istediklerinin arasında başta yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesi olmak üzere kapsamlı bir yönetsel düzenleme yer almaktadır (AB komisyonu, 2002). Bu çerçevede Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" doğrultusunda merkezi yönetimin aşırı görev ve yetkilerinin sınırlandırılarak, yerel yönetimlerin bu konuda güçlendirilmesi önem kazanmıştır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 58,59).

Türkiye'de son yıllarda yerel özerklikten çok siyasal özerkliğin tartışıldığı ve sorun alanı teşkil ettiği görülmektedir. Hatta Yerel Yönetimler Özerklik Şartından 10 yıl sonra Muğla ilinde yapılan bir araştırma, belediye başkanları ve meclis üyelerinin %83,8'nin Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın gereğince bilinmediğini ortaya koymuştur (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 285). Ancak Türkiye Cumhuriyeti siyasal yerinden yönetim ilkesine göre değil, yönetsel yerinde yönetim ilkesi benimsenerek kurulmuş bir üniter devlettir. Türkiye'nin etik ve jeopolitik yapısı siyasal özerkliğin uygulanmasına elverişli gözükmemektedir. Çünkü kamuoyunun çoğunluğu, Türkiye'de bölgesel etnik özerliğe dayalı olacak siyasal özerliği, bağımsızlık idealinin gerçekleştirilmesi sürecinde bir basamak olarak görmektedir (Keleş, 2000: 96-99).

Bu nedenle siyasal özerklik taleplerini bir bakıma karşılayarak gündemden düşürecek ve önleyebilecek nitelikler içeren yerel özerkliğin gerçekleştirilmesi daha isabetli bir yaklaşım olarak görülmektedir. Bunu gerçekleştirmek için de Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın tüm maddelerinin benimsenerek hayata geçirilmesi gerekmektedir. Yani Türkiye'nin, çekince koyduğu maddeleri yeniden gözden geçirerek kabul etmesi ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı'm (Anayasal güvence olarak), yapılıcak yeni anayasa metnine mutlaka dahil etmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin değişen dünyaya ayak uydurması gerekmektedir. Ayrıca yaşadığımız yüzyılda vatandaşların hizmet talepleri arttığı gibi, daha kaliteli mal ve hizmet talep etmektedirler. Bunun da verimli ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için, politikaları, yerel yönetim bazı oluşturmakla sağlanabileceği görülmektedir. Ayrıca, yerleşmiş bir demokratik rejime sahip olmayı ümit eden bir Türkiye'nin, demokrasinin temeli olan özerk yerel yönetim anlayışını tüm kurum ve kuralları ile benimsememesi düşünülemez. Bunu gerçekleştirmiş olan, AB'nin müktesebatına uyum sağlamak ve dolayısıyla tam üyelik katılımının gerçekleşmesinde önemli bir adım olarak görmek gerekmektedir.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, Özerklik Şartı bir bütündür ve her paragrafı çok önemlidir. Çünkü öngörülen hak ve yükümlülüklerin bir veya birkaç tanesi eksik bırakıldığı zaman gerçek anlamda özerk yerel yönetimlerin oluşmadığı görülmektedir (Cebe, 2007: 318)

KAYNAKÇA

- AB Komisyonu, (2002).** Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım sürecine ilişkin 2002 yılı ilerleme raporu , DPT, Ankara.
- APAN, Mehmet (2006).** AB mevzuatında yerellik (Subsidiarity) ilkesi “ , Türk İdare Dergisi, Yıl : 78, sayı : 450, Mart- 2006 Ankara.
- AYKAÇ, Burhan (2001).** Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1.1, Ankara, s. 1-12
- CANATAN, Bilal (2001).** Yerellik İlkesi, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara.
- CEBE, M. Sinan (2007).** Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında: Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası, Adalet Yayınevi, Ankara.
- ÇINAR, Tayfun- Güler Birgül Ayman (2004).** Yerel Maliye Sistemi, TODAİE Yayınları, Ankara.
- DEAR, Micheal, (1981).** ‘‘ATheory of Local State ‘‘, in A.D.Bumett and P.J. Taylor (eds.), political studies from spatial perspectives, John Wiley and sons. ‘den aktaran Bilal CANATAN, Yerellik İlkesi, Ankara, 2001, (s.46-47).
- DRAGO, Guillaume, (1995).** ‘‘Principe de subsidiante et decentralisation’’ Revue française de droit constitutionnel, No: 23, S. 609-624. ‘den aktaran KELEŞ, Ruşen (1998), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.
- DUCHACEK, İvo, (1977).** ‘‘Antagonistic Cooperation : Territorial and Eth- nic Communities’’, publius, vol.7, No:4.
- GÜN D AY, Metin (1998).** İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref - Tan, (2004).** Anayasa Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara.
- GÖZLER, Kemal (2005).** İdare Hukukuna Giriş, Ekin Kitapevi, Bursa.
- KALABALIK, Halil (2005).** Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara.
- KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer - Turhan, Mehmet (1986).** 1961- 1982 T.C. Anayasaları Karşılıklı Metinler, Teori Yayınları, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen (1998).** Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.
- KUTTENKEULER, Benedikt P.(1998).** Die Verankerung des subsidiaritätsprinzipsim grundgesetz, Peter Lang Verlag, Frankfurt am main. ‘den aktaran Bilal CANATAN, Yerellik İlkesi, Ankara, 2001, (s.46-47).
- ÖMÜRGÖNELŞEN, Uğur ve Öktem, Kemal, (2004).** ‘* Türkiye’nin Avrupa Birliğine Yönetimsel uyumu : Yönetimsel sorun alanları, uyum kriterleri ve uyum çalışmaları’ , Çağdaş Kamu Yönetimi-II, Nobel Yayınları, Konya, s.33-67.

ÖZEL, Mehmet (2000). Kamu Yönetiminde yeni bir örgütlenme ilkesi : yerellik °, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, cilt: 9, sayı: 3, Ankara, s.25-43.

ÖZER, M. Akif, (2005). Yeni kamu yönetimi, Ankara.

PIRILTILI, Ali (1989). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, Türk İdare Dergisi, S. 383, s. 59-72.

PİRLER, Orhan - Tortop, Nuri - Başsoy, Ahmet (1995). Belediyeler ve İdari Vesayet, Türk Belediyecilik Demeği ve Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara.

TEZCAN, Durmuş (1995). “Türk İdare Hukuku Açısından Yerel Yönetimler ve Denetim”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu, Sempozyum Bildirileri, TODAİE, l. Cilt, Ankara, s.257-271.

TORTOP, Nuri (1991). Mahalli İdareler, TODAİE Yayınları, Ankara.

ULUSOY, Ahmet - Akdemir, Tekin (2004). Mahalli İdareler, Seçkin Yayınları, Ankara.

YETER, Enis (1995). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye : Anayasa ve ilgili yasalarda durum” , Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 5 Sayı: 1, Ocak-1996, s.3-13.

ZENGİN, Eyüp (1994). “ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye”, Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı Yayını, S.403, s. 195- 204.

SOSYAL YARDIM YÖNETİMİ AÇISINDAN ÇANAKKALE SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKFI

Hüseyin ERKUL*
Dilek K. MORKOÇ* **

ÖZET

Toplumsal yaşamda kent yoksullarının ihtiyaçlarının karşılanması, toplumların ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarının özelliklerine göre, önceleri ya vatandaşlar arasında akrabalık ve iyi komşuluk ilişkileriyle ya da din kuramlarının çabalarıyla sağlanmıştır. Daha sonra, modern devlet anlayışıyla birlikte sosyal yardım hizmetinin bir kamu hizmeti olduğu ağırlık kazanmıştır. Siyasal ve toplumsal değişimlerin hızla yaşandığı günümüzde, devlet anlayışı değişmiş ve sosyal yardım yönetimi çok aktörlü ve toplumsal ortaklığa dayalı olan “sosyal yardım yönetimi”ne çevrilmiştir.

Araştırmanın konusu; Türkiye’de sosyal yardım yönetiminde uygulanan süreçlerin incelenip daha etkin hale getirilmesi ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı’nın durum tespitini ortaya koymaktır. Araştırmanın amacı ise; Çanakkale Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfının (ÇSYDV) yönetiminin insan, yapı ve teknoloji boyutlarının incelenerek yeni yapı, işleyiş ve davranış getirmektir. Araştırmada ilk önce ÇSYDV yönetiminde durum tespiti yapılmış, sorunlar belirlenmiş ve belirlenen sorunlara çözüm önerisi olarak yazarlarca Mesleki Eğitim Destekli Sosyal Yardım (MEDSOY) Modeli geliştirilmiştir.

Sosyal yardım bir anlamda, devletin şefkatli elini dezavantajlı gruplara uzatmasıdır. Sosyal yardım yönetimi de devletin yoksullara uzattığı bu şefkatli elin; sosyal adaleti sağlaması, sürdürülebilir kılması ve meslek edindirici olması gerekir. Yönetim anlayışı da saydamlık, hesap verebilirlik, katılım ve etkinlik gibi kriterlere dayanan sivil toplum, yerel yönetim, imkan ve ihtiyaç sahipleri odaklı olmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Yardım, Sosyal Yardım Yönetimi, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Yönetimi Geliştirme

* Doç. Dr. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi ÇMYO, Terzioğlu Kampüsü ÇANAKKALE
Tel: 0 286 218 0018/1412 Fax: 218 05 49 e-posta:hcerkul@comu.edu.tr

** Öğr. Gör. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi ÇMYO, Terzioğlu Kampüsü ÇANAKKALE
Tel: 0 286 2180018/1526 fax: 21805 49 e-posta: dkmorkoc@comu.edu.tr

ABSTRACT

Çanakkale Social Assistance And Solidarity Foundation İn Terms Of Social Assistance Methods

The needs of the poor had been provided by the people with the relations of relatives or good neighborliness depending on the economic, social and cultural structures of societies previously. Afterwards, social assistance service had been regarded as a public service with the understanding of modern State. In today's world, experiencing rapid political and social changes, management of social assistance has been transformed to "governance of social assistance" with multi-actors and based on social partnership.

In Turkey, applied processes in social assistance method are reviewed, make more efficient and present due diligence of social assistance and solidarity foundation. After the assessment of the management of ÇSASF, existing problems are determined and a "Vocational Training Supported Social Assistance Model" is developed.

In a sense, social assistance is the State's tender towards the disadvantaged groups. The management of social assistance is to ensure social justice, sustainability and to give vocations to the people in need. The focus of this management should be civil society and local governments which meet the criteria of transparency, accountability, participation and efficiency, and the people who are in want.

Key Words: Social Assistance, Management of Social Assistance, Social Assistance and Solidarity Foundation, Development of Management

GİRİŞ

Sosyal devletin temel görevlerinden biri sosyal yardımdır. Devlet sosyal yardım yaparak bir yandan yoksullukla mücadele ederken bir yandan da toplumda sosyal adaleti sağlamaya çalışmaktadır. Bu araştırmanın amacı; ÇSYDV özelinde sosyal yardım yönetiminin insan, yapı ve teknoloji boyutlarından incelemek, yeni yapı, işleyiş ve davranış getirmektir. Dolayısıyla bu araştırmanın kapsamı ÇSYDV sosyal yardım yönetiminin geliştirilmesiyle sınırlandırılmıştır. Bu çalışmayla, ÇSYDV’ndaki sosyal yardım yönetiminin geliştirilmesiyle ilgili olarak şu sorulara cevap aranmıştır:

- Sosyal yardım yönetiminde kullanılan teknoloji yeterli midir?
- Sosyal yardımlarla ilgili projeler üretilmekte midir?
- Sosyal yardım hizmetleri sunumundaki fiziksel koşullar yeterli midir?
- Sosyal yardım yönetimindeki örgütlenme, norm kadroya göre yapılmış mıdır?
- Sosyal yardım hizmetlerinin tanıtımı yapılmakta mıdır?

Devlet tarafından toplumda yoksullukla mücadele ve sosyal adaletin sağlanmasında önemli bir yeri olan sosyal yardım çalışmalarının yönetiminin geliştirilmesi; nitelikli personel, teknoloji, proje üretimi, fiziksel koşullar, örgütsel yapı ve farkındalık açılarından irdelenmesi ve çağdaş bir yönetim modelinin önerilmesi araştırmanın önemini ortaya koymaktadır. Araştırmada; veriler ÇSYDV’da gözlem ve inceleme yöntemi, yöneticiler ve çalışanlarla yapılan görüşme tekniğiyle (yukarıda belirtilen soruların yöneticilere ve personele sorulmasıyla) toplanmış, daha önceden yazılmış kaynaklardan ve ikincil verilerden yararlanılarak yorumlama yapılmıştır. Bu nedenle araştırma “nitel araştırma” özelliği taşımaktadır.

Araştırmada ÇSYDV yönetiminin daha etkin olabilmesi için, varolan durumun saptanması ve geleceğe yönelik çıkarımlarda bulunmayı amaçlayan “betimsel araştırma yöntemi” kullanılmıştır. Araştırma sonunda geliştirilen öneriler ve yönetim modeli özelde ÇSYDV, genelde Türkiye’deki sosyal yardım kuruluşları tarafından uygulandığında sosyal yardım çalışmaları daha etkili hale gelecek, bu da “toplumsal verimlilik” olarak yansıyacaktır.

1. SOSYAL YARDIMIN ARKA PLANI: YOKSULLUK

Dünya üzerinde karşılaşılan en önemli toplumsal sorunlardan birisi “yoksulluktur”. Bu sorunun nedenleri ülkeden ülkeye değişmekle beraber; işsizlik, göç, hızlı nüfus artışı, bölgelerarası eşitsizlik, ülkelerin gelişmişlik düzeylerindeki farklılıklar gibi nedenler hem yoksulluğu ortaya çıkarmış hem de daha belirgin hale getirmiştir.

Yoksulluk; ülkeden ülkeye ve bir ülkede zaman içerisindeki gelişmelere bağlı olarak farklılıklar göstermektedir. Günümüzde yoksulluk insanlığın yüz yüze kaldığı en önemli ekonomik ve sosyolojik olaylardan başta geleni olarak karşımıza çıkarken, hemen her kıtada farklı gelişmişlik düzeyindeki ülkeler, farklı oranlarda bu sorun ile iç içe yaşamak zorunda kalmaktadır (Yılmaz ve Cural, 2009: 68). Küresel bolluk (servet), küresel iletişim, teknolojik yenilikler ve yetenekler gibi insani koşullar, son yüz yılda tarihin geride kalanıyla karşılaştırılamayacak ölçüde ilerleme göstermesine karşın, yokluk veya yoksulluk olanca şiddetiyle ve hızıyla artmaya devam etmekte ve küresel kazanımların dağılımı, eşit olmaktan oldukça uzaklaşmaktadır. En zengin 20 ülkenin ortalama geliri, en yoksul 20 ülkenin gelirinin 37 katıdır (2001 Dünya Bankası verileri) ve bu fark son kırk yılda ikiye katlanmıştır (DPT, 2007). Ülkeler bütünüyle dikkate alındığında ve gelişmişlik düzeyleri karşılaştırıldığında; yüksek, orta ve düşük gelirli ülkeler olarak sınıflandırılmaktadır. Her ülkenin kendine göre bir yaşam standardı ve bu yaşam standardının altında olan yoksul insanları vardır. Yoksulluk uluslararası boyutta ülkeler arasında farklılık göstermektedir (Erdoğan, 2002: 4).

Gelir ortalaması yüksek ve gelir dağılımındaki fark daha büyük olan (örneğin ABD gibi) ülkelerde yoksulların yaşam standardı, gelir ortalaması daha düşük ve gelir dağılımındaki fark daha az olan (İsveç gibi) ülkelerdeki yoksulluk daha düşük olabilmektedir. Gelir ortalaması düşük ve gelir dağılımındaki fark daha büyük olan (İtalya gibi) ülkelerde zenginlerin yaşam standardı, gelir ortalaması daha yüksek ve gelir dağılımındaki fark daha az olan (Almanya gibi) ülkelerdeki yoksullardan daha yüksek olabilmektedir (Ala, 2009: 3).

Dünya Bankası yoksulluğu, daha çok parasal gelir açısından belirli bir gelir seviyesinin altında kalanlar şeklinde tanımlamaktadır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Programme-UNDP) ise, yoksulluğu, insani gelişme için zorunlu olan fırsatlardan (yaşam boyu sağlık, yaratıcı bir yaşam, ortalama bir yaşam standardı, özgürlük, kendine güven, saygınlık) mahrum olma şeklinde tanımlayarak, kavramın sadece parasal bir içeriğe hapsedilmesini engellemiştir (Uzun, 2003:157).

Yoksulluğun mikro düzeyde temel nedenleri incelendiğinde; eğitim yetersizliği ekonomik yetersizlik, sosyal imkanlardan yoksun olma, yaşlılık, engellilik, beceri yetersizliği, hayatta yalnız kalma (eş ölümü, terk edilme vb.), eski hükümlü olmak, vb. durumlar ile karşılaşmaktadır. Bu nedenlerden bir kısmı aynı zamanda yoksulluğun sonuçları olarak da karşımıza çıkmaktadır (Odabaşı, 2009: 71).

Yoksulluğu ölçmede en yaygın kullanılan yol, yaşam düzeyleri yoksulluk sınırının altına düşenlerin oranıdır. Yoksulu yoksul olmayandan veya aşırı yoksul olandan ayırmak için, yoksulluk sınırı belirlenmektedir. Bu sınır, yoksulluk ölçümlerinin mihenk taşını oluşturmaktadır. Yoksulluk sınırı, yoksul olarak sınıflandırılan bir kişinin yaşam standardının altındaki hayat standardı düzeyidir(Erdoğan, 2002: 4; Uzun, 2003: 157).

2. SOSYAL DEVLETİN TOPLUMSAL ŞEMSIYESİ: SOSYAL YARDIM

Devlet; gelir dağılımında adaleti gerçekleştirmek, sosyal güvenlik sağlamak gibi sosyal amaçlar yanında bunlarla çok ilişkili görülen yaşam düzeyini yükseltmek, maddi olanaklar sağlamak, ulusal geliri arttırmak, kalkınma amaçlı yatırım yapmak gibi ekonomik amaçlara da sahiptir. Bu doğrultuda özellikle enerji, ulaşım, eğitim ve sağlık gibi hizmet kesimleri yanında, özel kesimin karsız ve riskli bulduğu alanlarda yatırım yapar. Kaynak israfının önlenmesi ve sosyal adalet içinde kalkınmanın sağlanması için planlar hazırlar. Bu planlar özel kesim için bazı faaliyetlerde özendirici, kamu kesimi için emredicidir (Tunç, 2009).

Sosyal devlet; yurttaşlarına ve onların ailelerine en az gelir elde etmelerini sağlayan, bütün yurttaşlara eğitim, sağlık, konut gibi sosyal hizmet alanında belirli standartlar getiren devlettir. Devlet sosyal hizmetleri gerçekleştirmek için; toplumunda yarı resmi ve gönüllü kuruluşlarca sağlanan sağlık, eğitim, yiyecek vb. hizmetlerdir. Ekonomik yetersizlik içerisinde bulunan ailelerin kendilerine yeter hale gelebilmeleri için gelir transferi sağlanması gibi nakdi yardımlar olarak da ifade edilebilir (Temizel ve Akyalçın, 2006: 4-5).

Çağdaş devletin sosyal politika araçlarından biri sosyal yardımdır. Sosyal yardım, kendisine ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere temel yaşam ihtiyaçlarını sağlamakta yetersiz olan kişilerin resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetki oranında yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca sağlanan sağlık, eğitim, yiyecek vb. hizmetlerdir. Ekonomik yetersizlik içerisinde bulunan ailelerin kendilerine yeter hale gelebilmeleri için gelir transferi sağlanması gibi nakdi yardımlar olarak da ifade edilebilir (Temizel ve Akyalçın, 2006: 4-5).

Kısaca sosyal yardım, yoksulluğun giderilmesi için toplumsal olarak yapılan insani yardım çalışmalarıdır. Sosyal yardımın temel kaynağı ise toplumsal yardımlaşma ve dayanışmadır. Dayanışma ise, bir grup içinde yer alan bireylerin aralarında ya da grupların birbirleriyle olan ilişkilerinde karşılıklı yardımlaşma, işbirliği, ortak tavır ve toplu hareket etmeye dayalı olarak gelişen bağlılık duygusu (Acar ve Demir, 1992: 81) olarak tanımlanabilir.

3. SOSYAL YARDIM YÖNETİMİ

Günümüzde sosyal yardım yönetimini; nakdi ve ayni yardım çalışmalarını içeren “sosyal yardım” ve kişilerin gelir getirici işlerde çalışabilmesi için yapılan mesleki eğitim faaliyetlerini ve STK’lar ile işbirliğinde hazırlanan projeleri kapsayan “sosyal hizmet” faaliyetleri ile birlikte ele almak gerekir. Böylelikle yoksulluğa engel olmak ve kişilerin insani gelişim düzeylerini yükseltmek için devletin ayni ve nakdi yardımlarını planlama, örgütleme, yöneltme, eşgüdümleme ve denetleme (PÖYED) süreçleri, sosyal yardım yönetimi kavramını ortaya koymaktadır.

Yönetimi geliştirme; Yönetimin amaçlarından başlayarak insan, yapı, teknoloji ve bu amaçlara eşgüdüm içinde gitme yönlerinden inceleyerek, sosyal gereksinme ve günün koşullarına, gelişmelere uygun bir yapı, işleyiş ve davranış getirme amacıyla girilen çabaların tümüdür.

Devlet sosyal yardım yönetimini gerçekleştirirken, bir yandan politika belirlerken bir yandan da yönetsel ve kurumsal düzenlemeler yapmaktadır.

Tunç’a göre (2009: 67); sosyal yardım yapma koşulları şunlardır:

- Herhangi bir yerden gelir kaynağı olmayan işsizler,
- Çalıştığı ve kazancı olduğu halde kendi zaruri ihtiyaçları ve bakmakla yükümlü olduğu aile fertlerinin temel ihtiyaçlarını karşılayamayan aile fertleri,
- Yardıma muhtaç çok çocuklu aileler, dul ve boşanmış çocuklu kadınlar,
- Yardıma ve (ya) bakıma muhtaç aciz yaşlılar ve özürlüler (acezeler),
- Herhangi bir kazaya uğramış veya meslek hastalığına yakalanmış ve bundan dolayı da tamamen veya kısmen ya da geçici olarak malul duruma düşmüş yardıma ve bakıma muhtaç kişiler,
- Kendileri veya aile fertleri hapiste olan ve bundan dolayı da yardıma muhtaç hale gelen aile fertleri,
- Özellikle sosyal sigortaları kapsamı dışında kalan ve sağlık hizmetlerinden yararlanması gereken yoksul aileler ve hamile bayanlar,
- Eğitim gören ve göremeyen yoksul ailelerin çocukları,
- Uygun meskeni olmayanlar, elverişsiz ve sağlıklı ortamlarda barınanlar veya kira bedellerini ödemekte güçlük çeken aileler,
- Yeteri derecede maddi imkanı olmayan ve evlenmek isteyen gençler,
- Değişik tabii afetlerden dolayı yardıma muhtaç hale gelen aileler,
- Tabii afetlerden dolayı zarara uğrayan çiftçi aileler,
- Borçlarından kurtulamayan ve bundan dolayı da geçim sıkıntısı çeken aileler.

Yoksulluk, ülkemizin de öncelikli ve çözülmeyi bekleyen en önemli sorunlarından biridir. Yoksulluk konusunda çeşitli politikalar geliştirilmeye çalışılmaktadır. Dünya Bankası’ndan sağlanan krediler ile yürütülen Sosyal Riskin

Azaltılması Projesi (SRAP) kapsamında 2002 yılında uygulanan Hanehalkı Bütçe Anketi'nden elde edilen veriler esas alınarak Türkiye'de yoksulluğun profili, nedenleri ve sonuçları üzerine TÜİK ile Dünya Bankası ortaklaşa bir rapor hazırlamıştır. Dünya Bankası ile yapılan ortaklaşa çalışmalar sonunda belirlenen yoksulluk metodolojisine göre, TÜİK tarafından 2002 yılından itibaren, Hanehalkı Bütçe Anketi verilerine dayalı olarak yoksulluk göstergeleri hesaplanmaktadır. Buna ek olarak, 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan gelir ve yaşam koşulları araştırmasında, gelire bağlı yoksulluk göstergeleri hesaplanmaktadır (TÜİK-2008). Türkiye İstatistik Kurumu 2009 verilerine göre Türkiye'de farklı derecelerde nüfusun yaklaşık % 40'nın yoksul olduğu saptanmıştır (TÜİK, 2009).

4. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIM

Devletin yoksullara yardımda bulunması yeni bir kamu hizmeti değildir. Sosyal hizmetlerin çok eski bir tarihi vardır. Sosyal yardımla ilgili ilk hareket, İngiltere'de görülmüştür. Kraliçe Elizabeth devrinde düşkünlere, resmi makamlar tarafından yardım yapılmasını sağlayan kanunlar çıkarılmış ve sosyal yardım kurumları kurulmuştur. 1601 yılında yayımlanan kanunla, günümüzde sosyal sigorta konusu olan, hastalık, işsizlik, dulluk ve ihtiyarlık hallerinde devletin düşkünlere yardımlarda bulunması bir kamu hizmeti olarak kabul edilmiştir. İngiltere'de başlayan bu hareket yayılmış ve her ülkenin bünyesine göre sosyal hizmet sistemleri meydana getirilmiştir (Dickeley, 1946: 120).

Toplumsal yaşamada kent yoksullarının ihtiyaçlarının karşılanması, tarihsel süreç içerisinde, toplumların ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarının özelliklerine göre, ilk önceleri yurttaşlar arasında akrabalık ve iyi komşuluk ilişkileriyle sağlanmıştır. Daha sonra siyasal ve toplumsal değişimlerin hızlı yaşandığı dönemlerde, devletlerin kurumsallaşmasıyla ve sosyal devlet anlayışının yaygınlaşmasıyla birlikte, sosyal yardım çalışmaları kamu hizmeti biçimine dönüşmüştür (Erkul ve Morkoç, 2010: 1).

Türkiye'de yoksulluğu azaltmak için çeşitli kamu kurumları ve kuruluşları temel faaliyet alanlarına bağlı olarak birtakım sosyal hizmetler sunmaktadırlar. Ancak bu kurumların ve kuruluşların yoksulluğu azaltmak için yaptığı çalışmalar genellikle koordineli yürütülmediği için, yoksulluğun azaltılmasıyla elde edilecek başarıyı sınırlandırmaktadır. Yürüttüğü faaliyetlerle yoksulluğun azaltılmasına katkısı olan kurumlar ve kuruluşlar; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Sağlık Bakanlığı (SB), Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM), Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK)'dir. Bu kurumlardan Sağlık Bakanlığı herhangi bir sosyal güvencesi olmayan yoksulların sağlık hizmet-

lerinden yararlanmasını sağlamaktadır. Vakıflar Genel Müdürlüğü muhtaç aylıkları, imaret (aşevi) hizmetleri, tedavi giderlerinin karşılanması ve burslar vererek; Sosyal Güvenlik Kurumu 2022 sayılı Kanun uyarınca yaşlı ve özürü kimselere maaş ödemeleri yapmaktadır. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kapatılarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuştur. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının görevleri şunlardır: Sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ulusal düzeyde politika ve stratejiler geliştirmek, uygulamak, uygulanmasını izlemek ve ortaya çıkan yeni hizmet modellerine göre güncelleyerek geliştirmek; Sosyal ve kültürel dokudaki aşınmalara karşı aile yapısının ve değerlerinin korunarak gelecek nesillere sağlıklı biçimde aktarılmasını sağlamak üzere; ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesini koordine etmek, aile bütünlüğünün korunması ve aile refahının artırılmasına yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek ve 8.06.2011 tarih ve 27958 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan KHK/633 nolu Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen diğer görevleri yerine getirmektedir (<https://www.turkiye.gov.tr/22/11/2012>).

Bu kurumların önemli bir bölümünün veya mevcut kurumların, yoksulluğun azaltılmasına yönelik faaliyetleri 1980’li yıllardan sonra başlamıştır. Bu sebeple kurumsal düzeyde yoksulluğun azaltılmasına yönelik temel politikaların oluşturulması bu dönemden sonra başlamış ve halen devam etmektedir (Sarısoy ve Koç, 2010: 338).

4.1. Dünyada Sosyal Yardım

Dünyada yoksulluğu engellemek için bir yandan din kurumları çaba harcarken bir yandan da uluslararası çalışmalar yapılmıştır. 10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler2 tarafından kabul edilen “İnsan Hakları Evrensel

-
1. 633 Sayılı KHK gereği (Mülga) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kapatılmıştır. Aynı kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuştur. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulması; 6/4/2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulunca 3/6/2011 tarihinde kararlaştırılmıştır.
 2. “Birleşmiş Milletler” ifadesi ilk kez Amerika Birleşik Devletleri Başkanı Franklin D. Roosevelt tarafından ortaya atıldı ve ilk olarak İkinci Dünya Savaşı sırasında 26 ülkenin, Mihver Güçlerine karşı birlikte mücadelede devam etmek için taahhütte bulundukları 1 Ocak 1942 tarihli Bildirgede kullanıldı. Birleşmiş Milletler Antlaşmasını hazırlamak üzere 1945 yılında, 51 ülke temsilcisi San Fransisko’da düzenlenen Birleşmiş Milletler Uluslararası Örgüt Konferansında bir araya geldi. Söz konusu görüşmeler Çin, Sovyet Birliği, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri temsilcilerinin Amerika’nın Dumbarton Oaks kentinde 1944 yılı Ağustos-Ekim ayları arasında yaptıkları çalışmalar sonucu hazırlanan taslak metin çerçevesinde gerçekleştirildi. Konferansta temsil edilmemekle birlikte Polonya, Antlaşmayı daha sonra imzaladı ve kurucu 51 üye devletten biri oldu. Birleşmiş Milletler, Çin, Fransa, Sovyetler Birliği, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve (Türkiye dahil) diğer kurucu üyelerin Antlaşmayı onaylamasıyla 24 Ekim 1945 yılında resmen kuruldu. Her yıl 24 Ekim Birleşmiş Milletler Günü olarak kutlanmaktadır. (<http://www.unicankara.org.tr/today/1.html>,26/08/2010)

Bildirgesi (İHEB)” herkesin temel hak ve özgürlüklere sahip olarak eşit doğduğunun evrensel beyanıdır. Uluslararası topluluk tarafından; milliyet, yaşanılan yer, cinsiyet, ulusal ya da etnik köken, renk, din, dil ya da diğer statüler ne olursa olsun herkes için insanlık onurunu korumak ve herkes için adaleti sağlamak taahhüdünde bulunulmuştur (www.un.org.tr, 26/08/2012).

II. Dünya Savaşı’ndan sonra ekonomik, siyasi ve sosyal bir yıkım yaşayan Avrupa ülkelerinin öncelikle ekonomik bir birlik oluşturmak amacıyla 1951 ’de AKÇT (Avrupa Kömür Çelik Topluluğu) olarak Paris Antlaşmasıyla kurulan ve 1957’de Roma Antlaşmasıyla AET’ye (Avrupa Ekonomik Topluluğu) dönüşen Topluluk, zaman içinde her alanda bütünleşme (entegrasyon) amacı ile ulusüstü bir birlik olma yolunda ilerlemeye başlamıştır. Günel’a göre (2009: 67); Avrupa Birliği’nin sosyal politikasının tarihsel olarak üç dönemde değerlendirilmesi mümkündür. Birincisi, Roma Antlaşmasından Paris Zirvesi’ne (1957-1972), İkincisi Paris Zirvesi’nden Avrupa Sosyal Şartı’na (1972- 1989) ve üçüncüsü ise Avrupa Sosyal Şartı’ndan bugüne kadarki dönemdir.

Türkiye’nin 2004’te imzaladığı “Avrupa Sosyal Şartı”nın 13. maddesine göre, akit taraflar sosyal yardım hakkının etkin bir biçimde kullanılmasını sağlamak için; yeterli olanağı bulunmayan ve kendi çabasıyla veya başka kaynaklardan, özellikle bir sosyal güvenlik sisteminden yararlanarak böyle bir olanak bulamayan herkese yeterli yardımı sağlamayı ve hastalık halinde gerektiği bakımı sunmayı; böyle bir yardım görevinde, siyasal ve sosyal hakların kısıtlanmasını önlemeyi; herkesin, kişisel veya ailevi mahrumiyet halini, gidermek ya da hafifletmek için gerekebilecek öneri ve kişisel yardımları uygun kamusal ya da özel hizmetler eliyle alabilmesini sağlamayı taahhüt ederler.

® 1987’de Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu’nun hazırladığı “Brundtland Raporu”nda; nüfus artışı, yoksulluk ve çevre sorunlarının ön plana çıktığı, yoksulluğun çevre üzerinde baskı yarattığı belirtilmiştir. Raporda; dünyada aç insan sayısının hızla arttığı, bunun sonucunda da ciddi sağlık risklerinin ortaya çıktığı ve yoksulluğun baskısının her geçen gün daha yoğun hissedildiğine değinilmiştir. Bu da sonuç olarak; toplumların yaşam kalitesini olumsuz etkilemektedir. Ayrıca Raporda; ülkelerin içindeki yoksulluğun, toprağın ve diğer varlıkların eşitsiz dağılımıyla daha kötüleştiği ormanların yok olduğu, zayıf tarım alanlarına yönelindiği vurgulanmıştır. Kuraklık, afetler, toprağın kötü kullanılması, çölleşme ve su kaynaklarına yönelik tehditler yoksulluğu tetiklemektedir. Rapora göre; yoksulluk ve açlık çevre bozulmasına, tarım çöküşüne, dolayısıyla yine yoksulluğa ve açlığa yol açmaktadır (TÇSV, 1989). • Haziran 1992’de Rio de Janeiro’da toplanan “Yeryüzü Zirvesi”nde “Gündem 21” Eylem Planı kabul edilmiştir. Bu plandaki ana başlıklardan birisi-

de yoksullukla mücadeledir. Gündem 21'e göre; "Yoksulluğa karşı geliştirilen programların amacı; insanların sürdürülebilir olarak daha iyi bir şekilde yaşamlarını kazanmalarını sağlamaktır. Yoksul insan, yabancı yardımlara ve gıda sevkiyatına bağlı kalmak yerine, kendi kendine yeten bir duruma gelmelidir. Yoksul ülkelerde; bugün işsiz olanlara, kazancı yeterli olmayanlara ve her geçen gün sayısı artan potansiyel işgücüne çalışma imkanı sağlamak için ekonomik kalkınmaya şiddetle ihtiyaç duyulmaktadır". Gündem 21 Eylem Planı'na göre; "yoksullukla mücadele, bütün ülkelerin ortak sorumluluğudur" (Keating, 1993: 23).

- 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği adını almıştır. AB'ni kuran Maastricht Antlaşmasıyla Avrupa Topluluğu'na yeni boyutlar kazandırılmıştır. Maastricht Antlaşmasıyla EPB'nin (Ekonomik ve Parasal Birlik) ikinci aşamasına geçiş tarihi olarak 1 Ocak 1994 tarihi saptanmıştır (www.tbmm.gov.tr, 19/08/2010). Maastricht Antlaşması ekonomik faaliyetlerin uyumlu ve dengeli gelişimini; sürdürülebilirliği olan, enflasyonsuz ve aynı zamanda çevreyi korumaya yönelik politikalarla büyümeyi; üye ülke ekonomilerinin uyum içinde birbirlerine yaklaşmasını ve Avrupalılar için daha güçlü bir birlik olmayı hedeflemektedir (www.mess.org.tr, 19/08/2010). Antlaşma ile tek para birimine geçilmesi hükme bağlanmıştır. Ayrıca, parasal birliğe geçiş için gerekli olan parasal ve mali kriterler de Maastricht Kriterleri adıyla belirlenmiştir. Antlaşma, genel olarak, üç ana temel kurum üzerine yoğunlaşmıştır. Bunlardan ilki ekonomik ve parasal birliğin kurulması ve etkinlik kazandırılması, İkincisi ortak dışişleri ve güvenlik politikası geliştirmek ve son olarak, adalet ve içişleri işbirliğini kapsamaktadır (turkiye-ab.blogspot.com,27/12/2010). Antlaşmanın 130a maddesinde ise, topluluğun bütününde uyumlu bir kalkınmayı hızlandırmak amacıyla, topluluğun, kendi içinde ekonomik ve sosyal yakınlaşmayı güçlendirmesi, geri kalmış bölgelerin ve kırsal alanların geri kalmışlığını gidermeye yönelik politika ve faaliyetler geliştirerek bunları takip etmesi öngörülmektedir (www.tobb.org.tr,25/08/2010). •
- 1995'de BM Kopenhag "Dünya Sosyal Zirvesi" gerçekleştirilmiş ve bir dizi kararlar alınmıştır. Benzer, ama daha iyimser kararlar 6 Eylül 2000'de New York'ta 189 devletin katılımıyla yapılan "Bin Yıl Zirvesi" sonuç bildirgesine yansımıştır. Zirve sonuç bildirgesinde 2015 yılına kadar dünyadaki yoksulluğun yarı yarıya indirilerek, tüm insanların hayat seviyesinin kabul edilebilir 'insani bir düzeye çıkarılacağı' kararma varılmıştır. Zirvenin diğer önemli kararları ise küresel düzeyde üretici (verimli) istihdam, küresel yoksullukla mücadele ve küresel sosyal bütünleşmenin sağlanması olarak belirlenmiştir (www.sosyalbil.selcuk.edu.tr,12/10/2012).

Birleşmiş Milletler sistemi yoksulluğu azaltmayı bir öncelik haline getirmiştir. BM Genel Kurulu 1997-2006 yılları arasını “Uluslararası Yoksullukla Mücadele On Yılı” olarak duyurmuştur. Buradaki amaç mutlak yoksulluğu ortadan kaldırmak ve kararlı ulusal eylem ve uluslararası işbirliğiyle dünya çapındaki yoksulluğu büyük ölçüde azaltmaktır. Binyıl Bildirgesinde dünya liderleri 2015 yılına kadar günde bir dolardan az bir gelirle yaşayan insanların sayısını yarıya indirmeye karar vermişler ve yoksulluğa ve hastalıklara karşı verilen mücadelede bazı hedefler belirlemişlerdir (www.unicankara.org.tr,26/08/2010).

Asya Gelişme Bankası (Asian Development Bank); Nepal’in sosyal koruma stratejisini geliştirme, Kamboçya’da gıda krizinden etkilenenleri koruma, Tacikistan’ın sosyal koruma sistemini yeniden yapılandırma vb. projelerini uygulamaktadır (www.adb.org,07/05/2011).

OECD ülkeleri sosyal yardımların kapsamını; harcama miktarı, yardım miktarı, idare yapısı, çalışanların inisiyatif düzeyi gibi başlıca özelliklerine göre ele almaktadır. Buna göre ülkelerin sosyal yardım rejimleri yedi grupta toplanmıştır. Bu gruplar şunlardır:

- Seçici refah sistemleri: Avustralya, Yeni Zelanda
- Kamu yardımları devleti: ABD
- Bütünleşik (entegre) güvenlik ağlarına sahip refah devletleri: İngiltere, Kanada, İrlanda, Almanya
- İkili sosyal yardım sistemi: Fransa, Benelüks ülkeleri
- Gelişmemiş (rudimentary) sosyal yardım sistemi: Güney Avrupa ve Türkiye
- Artıksal (residual) sosyal yardım sistemi: Kuzey ülkeleri
- Oldukça merkezi fakat yerel düzeyde inisiyatif sağlayan sosyal yardım sistemi: Avusturya, İsviçre’dir.

Dünyada tek bir sosyal yardım politikasından bahsetmek mümkün değildir. Ülkelerin sosyal yardım politikaları her ülkenin sosyal, ekonomik, kültürel ve yapısı sonucu oluşan refah devleti geleneğine göre değişiklik göstermektedir (Coşkun ve Güneş, 2008: 3).

Avrupa özellikle çocuk ve aile yardımları II. Dünya Savaşı’nı izleyen yıllardaki refah devleti uygulamaları içinde önemli bir yer tutmaktadır. Fransa, Almanya, Hollanda ve İskandinav Ülkelerinde meslek edindirci kurslara katılmak koşuluyla sosyal yardımdan yararlanabilirken İngiltere’de istihdam merkezli sosyal politikalar uygulanmaktadır (www.undp.org,07/05/2011).

4.2. Türkiye’de Sosyal Yardım

Türkiye’de sosyal yardım konusunu incelerken öncelikle devletin yapısını, işleyişini ve şeklini belirleyen Anayasa’ya bakmak gerekmektedir. Sosyal devlet anlayışına dair hükümler Cumhuriyetin ilanından sonra ilk Anayasa olan 1924 Anayasası’nda yer almıştır. 1924 Anayasası’nda devletin sosyal görev ve sorumluluklarını belirleyen açık hükümler bulunmamakla birlikte Anayasanın 80. ve 87. maddelerinde eğitim ve öğretimin parasız yapılması konusuna değinilmiştir.

1961 Anayasası’nda sosyal devletin dayandığı ilkeler teminat altına alınmış ve devletin sosyal hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Anayasanın 41. maddesinde sosyal devlet olmanın yükümlülükleri; “İktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla göre düzenlenir. İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, bu amaçla, milli tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin ödevidir” şeklinde açıklanmıştır.

1982 Anayasası’nda ise; devletin sosyal bir hukuk devleti olduğu kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunun sağlanması, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak şekilde sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engellerin kaldırılmasının, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartların hazırlanmasının devletin temel görevi olduğu belirtilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti merkezi yönetim yapısıyla bir yandan sosyal yardımlaşmayla ilgili yönetsel düzenlemeler yaparken bir yandan da kurumlar oluşturmuştur.

Sosyal yardımla ilgili oluşturulan veya görevleri olan kuruluş ve fonlar şunlardır:

- Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlanmıştır)
- Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu,
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları,
- Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü,
- Başbakanlık Diyanet İşleri Başkanlığı,
- Milli Eğitim Bakanlığı (MEB),
- Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü (Yurt-Kur),
- Belediyeler,
- İl Özel İdareleri,
- Sivil Toplum Örgütleri (STÖ),

- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK),
- Kızılay,

Sosyal yardım alanında çok sayıda kurum ve kuruluş faaliyet göstermektedir. Bu kurumlar ya doğrudan doğruya sosyal yardım ve hizmet alanıyla görevlidir ya da kendi görev alanlarına ek olarak parasal transferler yaparak yoksullukla mücadele etmekte, çalışmalarda bulunmaktadır.

1963'ten beri yapılan Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda (BYKP) sosyal yardım çalışmaları sürekli yer almıştır.

- Birinci BYKP'de (1963-1967) sosyal yardım çalışmaları konusunda, gönüllü kuruluşların katkıları üzerinde durulmuştur (BBYKP, 1963: 423).
- İkinci BYKP 'de (1968-1972) sosyal yardım çalışmaları kamu kurumları ve gönüllü kuruluşlara bırakılmıştır (DPT, 1967: 229).
- Üçüncü BYKP'de (1974-1978) sosyal yardım çalışmalarının eşgüdümlessiz yürütüldüğüne ve "Sosyal Hizmetler Kurumu"nın kurulmasının gerçekleştirilmediğine değinilmiştir (DPT, 1973: 807).
- Dördüncü BYKP'de (1979-1983) sosyal yardım çalışmalarına tarih boyunca "Vakıf Kurumu"nun azımsanmayacak katkılarda bulunduğu altı çizilmiştir (DPT, 1979: 315).
- Beşinci BYKP 'de (1985-1989) sosyal yardım çalışmalarıyla, kişi ve ailelerin maddi, manevi ve sosyal güçlüklerinin giderilmesi ve yaşam koşullarının iyileştirileceği vurgulanmıştır (DPT, 1984: 155).
- Altıncı BYKP 'de (1990-1994) sosyal yardım konusunda, aile biriminin esas alınacağı, yaşlıların korunması ve korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılmasına yönelik politikalarının uygulanmasında ilgili kuruluşlar arası işbirliğinin gerçekleştirileceği belirtilmiştir (DPT, 1989: 306).
- Yedinci BYKP 'de (1996-2000) sosyal yardım konusunda, sosyal yardım ve hizmetin kamu adına düzenleneceği ve sorumlu olarak Sosyal Yardım ve Hizmet Kurumu oluşturulacağı ifade edilmiştir (Resmi Gazete, 1995: 51).
- Sekizinci BYKP'de (2001-2005) sosyal yardım çalışmalarının, yoksulluğun azaltılması ve sosyal hizmetlerin ihtiyaç sahiplerine yaygın, etkili ve sürekli ulaştırılmasında esas olduğu anlatılmıştır (DPT, 2000: 111).
- Dokuzuncu BYKP'de (2007-2013) sosyal yardım çalışmalarında ise "Yoksulluk ve gelir dağılımındaki dengesizlik, sürdürülebilir büyüme ve istihdam, eğitim, sağlık ve çalışma hayatı politikalarıyla kalıcı bir şekilde azaltılacaktır. Yoksulluk ve sosyal dışlanma riski taşıyan birey ve grupların ekonomik ve sosyal hayatta yer almaları sağlanacak ve yaşam kaliteleri yükseltilecektir" denilmektedir (Resmi Gazete, 2006: 88).

1963 yılından başlayıp günümüzde (2010) kadar yaklaşık 47 yıldır devam eden kalkınma planlarındaki sosyal yardım plan ve politikaları üzerinde hala aynı çalışmaların olması ülkemizdeki sosyal yardım politikalarının istenilen düzeyde gerçekleşmediği, yoksulluğun artarak devam ettiği ve insani yaşam standartlarının altında yaşayan kişilerin sosyal dışlanmaya maruz kaldıkları söylenebilir.

Türkiye Cumhuriyetimin 1923-33 döneminde izlediği özel sektör öncülüğündeki liberal kalkınma politikalarının istenen sonuçları vermemesi üzerine 1933-38 yılları arasında uygulamaya konulan; ithal ikameci planlı kalkınma politikaları ile önemli bir ekonomik altyapı kurulmuştur. 1939-50 arasındaki olağanüstü şartlar bir kenara bırakıldığında 1950-1960 döneminde liberal, 1963-80 döneminde planlı ve ithal ikameci politikalar uygulanarak; ülke ekonomisi ithal ikameci liberal kalkınma stratejisinin son sınırına dayanmıştır. 1980 yılından itibaren Türkiye ekonomisini dünya ekonomisine bütünleştirmeyi amaçlayan serbest piyasa ekonomisine ve ihracata dönük açılım, ekonomik hayatta önemli değişimlere sahne olmuştur. 1980 sonrası dönemde ihracatta yaşanan olumlu gelişmeler milli gelirde artışa yol açmıştır. Ancak 1980'li yılların ortalarından itibaren tırmanan faiz, enflasyon ve borçlanma sorunları zamanla süregelenleşerek (kronikleşerek) çözülemez bir hal almış sosyal, politik, kültürel yozlaşmaları ve bozulmaları da beraberinde getirmiştir (Gündüz, 2006: 46). Tüm bunlara yaşanan ekonomik krizleri eklediğimiz zaman, sosyal sorunlar yumağı iyice büyümektedir.

5. ÇANAKKALE SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKFI'NDA VAROLAN DURUM VE DEĞERLENDİRME

Bu bölümde; ÇSYDV'nın 2010 yılında varolan durumu, yöneticiler ve çalışanlardan gözlem ve görüşme tekniğiyle (giriş bölümündeki sorulara personelin verdiği cevaplardan) elde edilen veriler ortaya konmuş ve değerlendirilmiştir.

5.1. ÇSYDV'nın Amacı

ÇSYDV'nın amacı; Fakr-ü zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişilere yardım etmek ve sosyal adaleti pekiştirici tedbirler almak suretiyle, gelir dağıtımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir (<http://www.canakkalesydv.gov.tr>. 22/11/2012).

5.2. ÇSYDV'nın Örgüt Yapısı

Çanakkale Merkez Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Genel Müdürlüğü tarafından norm kadro oluşturulmuştur. Norm kadro ile personelin görev tanımları yapılmıştır. Norm kadroya göre çalışacak personel için görevin gerekleri belirlenmiş ve buna göre ücret ölçekleri oluşturulmuştur. Yapılacak işler ve nitelikler açıkça belirtilmiştir. ÇSYDV'da işölçümü (performans) yapılmamaktadır. Çalışanlar iş tanımlarının dışında da pek çok işi yapmaktadırlar. ÇSYDV'da çalışan personel sosyal yardım alanında eğitim almamakla beraber, çalışma yılları içinde bu işi öğrenmiş ve deneyim kazanmışlardır. Personel, Genel Müdürlük tarafından hazırlanan şartlı yardım programı, bilişim teknolojileri gibi konularda açılan hizmetiçi eğitimlere alınmaktadır. Ayrıca personel, görevle ilgili sempozyumlara da katılmaktadırlar.

5.3. ÇSYDV'nın İnsan Kaynakları

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında çalışacak personel sayısını Genel Müdürlük belirlemiştir. İl ve ilçelerdeki çalışan personel sayısı yerleşim yerlerine göre değişiklik göstermektedir. Çanakkale Merkez Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nın kadro sayısı 6'dır. Kadroda bir Müdür, bir Muhasebeci, bir Sosyal İnceleme Görevlisi, iki Büro Görevlisi, bir Yardımcı Hizmetli bulunmaktadır. Kadroların tamamında çalışan personel mevcut olup boş kadroları bulunmamaktadır. Vakıfta yürütülen iş ve işlemlerde çalıştırılmak üzere iki geçici personel 31.01.2010 tarihine kadar görevlendirilmiştir.

ÇSYDV'da yapılan çalışmalar sonucunda binada çalışan personel sayısının yeterli olmasına karşın güvenlik açısından, güvenlik görevlisinin olmaması bir eksiklik olarak görülmüştür. Yardım talebinde bulunan kişilerinin kendilerine yardım onayı çıkmadığında, çalışan personele karşı saygısızlık ve fiili kalkışmalar olabilmektedir. Bu yüzden; kurumda personel kendilerini çalıştıkları kurum içinde güvensiz hissetmektedirler.

5.4. ÇSYDV'nın Bina ve Araç-Gereç Durumu

Çanakkale Merkez Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'na ait bina, lojman, diğer sosyal ve yardımcı tesisleri bulunmamaktadır. Vakfın faaliyet gösterdiği bina Çanakkale Valiliğine aittir. 10-15 yıldır kullanılan bina, Çanakkale Valilik binasının arkasında, üç odalı lojman binasına benzeyen bir yapıdır. Görünür bir yerde olması beklenen bir bina yerine görülmesi zor olan bir konumda yer almaktadır. Ayrıca kullanılan bina estetik, fiziki ve ergonomik koşullar açısından incelendiğinde hem çalışanlar hem de ihtiyaç sahip-

leri açısından uygun bir yapıda değildir. Özellikle fiziksel koşulların iyileştirilmesi gerekmektedir.

ÇSYDV bilişim teknolojilerinden yararlanılmaktadır. SRAP kapsamında çalışanların kullanabilecekleri bilgisayar (5 pc, 1 notebook), yazıcı, tarayıcı, fax, fotokopi makinesi, digital fotoğraf makinesi temin edilmiştir. Vakıfların bütünleşmesi için “Simetri” isimli program hazırlık aşamasında iken teknik sorunlar nedeniyle iptal edilmiştir. TÜBİTAK ile oluşturulan protokolle yeni bir program hazırlanmaktadır. Tüm SYDV’da SOYBİS (Sosyal Yardım Bilgi Sistemi) programı kullanılmaktadır. SOYBİS’in kullanılması ile bürokratik işlemler oldukça azalmıştır. İhtiyaç sahipleri nüfus cüzdanı ve fotoğraf ile başvurularını yapıp, kısa sürede sonuç alabilmektedirler. Nakit yardım alanların dışındaki ihtiyaç sahiplerine yardımlar evlerine götürülmektedir. İl ve ilçelerde kurulu 973 vakfın internet ağı üzerinden ücretsiz görüşme (VOIP) imkanından yararlanılmaktadır. Alo sosyal yardım 144 numaralı telefon hattı da kullanılmaktadır.

5.5. ÇSYDV’nın Projelerinin Dökümü

ÇSYDV’nın proje dökümleri incelendiğinde;

2005 Yılı Projeleri: 2 istihdam eğitimi (hükümlülere), 1 sosyal hizmet ve 1 gelir getirici (13 fayda sahibi) projeleri gerçekleştirilmiştir.

2006 Yılı Projeleri: 9 istihdam getirici (hükümlülere), 2 sosyal hizmet, 3 gelir getirici (41 fayda sahibi) projeleri gerçekleştirilmiştir.

2007 Yılı Projeleri: 2 gelir getirici (2 fayda sahibi) projeleri gerçekleştirilmiştir.

2008 Yılı Projeleri: 6 gelir getirici (6 fayda sahibi), 1 sosyal hizmet projeleri gerçekleştirilmiştir.

2009 Yılı Projeleri: 7 gelir getirici (8 fayda sahibi), 2 sosyal hizmet projeleri gerçekleştirilmiştir.

2010 yılında hazırlanan sosyal hizmet projeleri Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından üretime ve istihdama yönelik olmadıkları için kabul edilmemiştir. Üretime ve istihdama yönelik projelerin uygulanabilirlik oranları daha yüksek olmaktadır.

Projeler Genel Müdürlük tarafından destek almakla beraber proje yürütmede sorunlar yaşanmaktadır. Kişi ya da kurumlar proje yürütücülüğünü bilmediklerinden birçok proje devam edememektedir. Proje öncesinde eğitim ve uygulanabilirlik aşamalarının olması projelerin devamlılığı için önem ta-

şımaktadır. Ayrıca İş-Kur ile yapılan protokolle Vakıf'a kayıtlı ihtiyaç sahipleri, hanelerinde iş gücüne sahip her birey İş-Kur sistemine yazılmaktadır.

5.6. ÇSYDV'nın Faaliyetleri

Çanakkale Merkez Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı tarafından 01.01.2010-30.06.2010 tarihleri arasında 1.026 kişiye 161.728,40 TL tutarında ayni yardım (sağlık, gıda, yakacak, eğitim, barınma vs.), 1.698 kişiye 185.776,65 TL tutarında nakit para yardımı yapılmıştır. 2010 yılının yardımları ve tutarları Tablo 1 'de verilmiştir.

Tablol: ÇSYDV'nın Faaliyet Raporu (01.01.2010-31.01.2010)

YARDIMIN CİNSİ	KİŞİ SAYISI	YARDIM TUTARI (TL)
Sıcak Yemek Yardımı	Ayni 87	115.493,02
Gıda Yardımı	Nakdi 1.488	151.700,00
	Ayni 3.133	202.597,31
Yakacak Yardımı	Ayni 667	148.621,00
Sağlık Yardımı	Nakdi 231	30.239,00
	Ayni 80	41.275,51
Eğitim Yardımları	Nakdi 491	241 900 00
	Ayni 304	14.769,25
Nakit Para Yardımları	Nakdi 458	81.935,40
Barınma Yardımları	Ayni 17	14.730,74
Diğer Yardımlar	Nakdi 1	100,00
Proje Yardımları	Ayni 0	0,00
(Sosyal Hizmet Projesi)	Ayni 0	0,00
Amaca Yönelik Yardımlar Toplamı	Nakdi 2.669	505.874,40
	Ayni 4.288	537.486,83
GENELTOPLAM	6.957	1.043.361,23

Kaynak: ÇSYDV Brifing Raporu (2010)

2002-2010 yılları arasında yapılan iş faaliyetleri değişmiştir. Özellikler ÇSYDV'nin ihtiyaç sahipleri tarafından bilinirlikleri artmıştır. Yapılan yardım faaliyetleri ve miktarlarında yıllar bazında artış göstermiştir. Çanakkale'de firmaların bazıları öğrencilerin eğitimine katkıda bulunmak adına bağışta bulunmaktadırlar. Fakat bağışçı firma sayısı oldukça azdır.

Bilinirlik ve bilgi edinmede ÇSYDV'nın kurumsal web sayfasının olmasının, ihtiyaç sahipleri için avantaj sağlayacağı düşünülmektedir. Fakat ihtiyaç sahiplerinin teknolojiyi kullanmak bir yana teknolojik araçlarının (bilgisayar, internet, cep tel) olmaması da web sayfasının etkin olamayacağını düşündür-

mektedir. Yine de kurumsal web sayfasının olması ve bilgilerin web üzerinden yayınlanması önemli bir gelişmedir.

5.7. Çanakkale Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nın Sosyal Yardım Çalışmalarının Değerlendirilmesi

Ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan ihtiyaç sahiplerinin ihtiyaçlarının karşılanması için, Çanakkale Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı tarafından 2010 yılında toplam 6.957 kişiye 1.043.361,23 TL yardım yapılmıştır. 2005 yılından 2010 yılına kadar 11 istihdam yaratıcı, 19 gelir getirici ve 6 sosyal hizmet projesi gerçekleştirilmiştir.

İstihdam Getirici Projeler Şunlardır: El Sanatları ve Ağaç İşleri, Bayan Hükümlü ve Tutuklulara Trikotaj Kursu, Hükümlülere Çini-Seramik Atölyesi Kurulması, Hükümlülere Konfeksiyon Atölyesi Kurulması, Hükümlülere Boya-Badana Kursu, Hükümlülere İnşaat Meslek Kursları, Hükümlülere PVC Kapı Pencere Yapımı Kursu, Hükümlülere Sıhhi Tesisat Kursu, Hükümlülere Seramik Şekillendirme Kursu, Hükümlülere Elektrik Tesisatçılığı Kursu, Hükümlülere Araba Bakım-Onarım Kursu açılmıştır.

Gelir Getirici Projeler Şunlardır: Saanen Melezi Süt Keçisi Yetiştirme Projesi, Karma Hayvancılık Projesi, Kuaför Salonu, Sebze-Meyve Pazarcılığı, Pazarcılık, Toka ve Aksesuar Pazarcılığı, Giyim Tuhafiye Satışı, Ağda Salonu, Bölgesel Zayıflama ve Güzellik Merkezi, Müzik Organizasyonu Gebe Düve projeleri gerçekleştirilmiştir.

Sosyal Hizmet Projeleri Şunlardır: Çanakkale Belediyesi Sosyal Market, SRAP Güzel Okulum, Çocukları ve Gençleri Buluşturan Merkez, Toplum Merkezine Bilgisayar Atölyesi Kurulması, Benim Atölyem, Roman Çocuklar için Yaz okuludur.

Projeler kapsamında 2010 yılı itibarı ile Genel Müdürlük tarafından gelir getirici, üretime yönelik projelerin onay aldığı görülmüştür. Hazırlanan projelerde işsizliği azaltmak için doğrudan iş imkanı sağlaması şartı aranmaktadır. Projeler genelde İş-Kur tarafından gerçekleştirilmektedir.

973 Sosyal Yardımlaşma Vakfı 3251 kullanıcı aktif olarak SOYBİS sistemini kullanmaktadır. Böylelikle sosyal yardım yapan ihtiyaç sahipleri muhtaçlık durumlarını ve kişisel verilerini merkezi veri tabanından tespit etme ve mükerrer yardımların önlenmesi engellenebilmektedir. Başvuru sahiplerinin talepleri incelendikten sonra sosyal inceleme ve araştırma görevlisi ev ziyaretlerinde bulunarak, izin belgesi doldurarak ev ortamını ve kişileri fotoğraflamaktadır. 14 üyeden oluşan il mütevellî heyeti yardım verilmesi veya verilmemesinde karar organıdır. Mütevellî heyeti her hafta toplanmaktadır. Kararlar

oybirliği ile alınmaktadır.

Çanakkale Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı tarafından SRAP kapsamında Şartlı Nakil Transferi uygulanmaktadır. Bunun dışında sıcak yemek dağıtımı, gıda yardımları, yakacak yardımları, sağlık yardımları, eğitim yardımları, nakit para yardımları, barınma yardımları ve diğer yardımlara devam edilmektedir.

Çanakkale’de sosyal yardım yönetimi, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğüne ve Çanakkale’de Valilik Makamına bağlı olarak gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Sosyal yardım yönetiminde sosyal yardımların kurumsallaşmasının sağlanabilmesi için stratejik adımlar atılması, yardımların etkinliğini arttırabilecek bir başlangıç olabilir.

6. MESLEKİ EĞİTİM DESTEKLİ SOSYAL YARDIM (MED- SOY) MODELİ

Modelin Önemi: Sosyal yardımların ihtiyaç sahiplerine (dezavantajlı gruplara) yapılmasında uygulanan geleneksel anlayış, çok başlılık, “ben yaptım oldu” yaklaşımları ve balık vermeye yönelik çalışmalar, yoksulluk sorununu çözemediği gibi zaman zaman medyada çağdışı görüntülerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu nedenle esnek, saydam ve ortak akla dayalı çağcıl “MEDSOY” modelinin uygulanması; ülkenin yaşadığı ekonomik, siyasal ve yönetsel sorunların çözülmesi açısından önem taşımaktadır.

Modelin Amacı: Mesleki eğitim destekli sosyal yardım çalışmalarını; uygun teknoloji ve bilişim sistemlerini kullanarak, üretime yönelik projeler üretmek ya da ürettirerek, sağlıklı kurumsal fiziksel koşulları düzenleyerek, norm kadro çalışmasına yönelik nitelik ve nicelik yönüyle en uygun kadroyla örgüt yapısını oluşturarak ve farkındalık düzeyi yaratarak etkili hale getirmektedir.

Modelin Örgütsel Yapısı: MEDSOY Modeli’nde kararların alındığı bir “MEDSOY Kurulu”, kararları yürütmekten sorumlu bir “MEDSOY Yöneticisi” ile denetim ve eşgüdümünden sorumlu bir “MEDSOY Yönetim Kurulu” olacaktır.

“MEDSOY Kurulu” beş yılına görev yapacak üyelerden oluşacaktır. Üyeler STKTarm seçeceği iki, muhtarların kendi aralarından seçeceği iki, Üniversitenin görevlendireceği bir, belediyeden görevlendirecek iki, Ticaret ve Sanayi Odası’ndan seçilecek iki ve yardım alanlardan kendi aralarından seçecekleri iki üyeden oluşacak, Kurul kendi üyeleri arasından beş yılına bir başkan ve bir başkan vekili seçecektir.

“MEDSOY Yöneticisi”; sosyal hizmetler, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültelerinden mezun, en az 5 yıllık kamu ve özel sektör yöneticiliği deney imi olan adaylar arasından **“MEDSOY Kurulu”** tarafından beş yıllığına atanacaktır.

“MEDSOY Yönetim Kurulu” Vali Yardımcısı ve Kaymakam başkanlığında, MEDSOY Yöneticisi, MEDSOY Kurulu’nun kendi içinden seçeceği bir üye ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü’nün ve Vakıflar Müdürlüğü’nün görevlendireceği birer uzmandan oluşacaktır.

MEDSOY Yöneticisine bağlı olarak bir sosyal hizmet uzmanı, bir eğitim bilimi uzmanı ve bir de halkla ilişkiler uzmanı görev yapacaktır. Ayrıca; üç tane de veri hazırlama kontrol işletmeni görev yapacaktır.

Sosyal hizmet uzmanının yüksek lisans düzeyinde ve sosyal hizmetler konusunda eğitim almış olması, eğitim bilimi uzmanının eğitim yönetimi, teftişi, planlaması konularında yüksek lisans yapmış olması, halkla ilişkiler uzmanının dört yıllık halkla ilişkiler bölümünden mezun olup, yüksek lisans yaparak bilim uzmanlığım alma koşul olacaktır.

Modelin İşleyişi: **“MEDSOY Kurulu”**nun aldığı sosyal yardım kararları **“MEDSOY Yöneticisi”** ve ona bağlı görevlilerce yerine getirilecek ve bu görevler **“MEDSOY Yönetim Kurulu”** tarafından denetlenecektir.

“MEDSOY Yöneticisi” ve **“MEDSOY Yönetim Kurulu”** arasında sorun çıktığı zaman çözüm yeri **“MEDSOY Kurulu”**dur. **“MEDSOY Yöneticisi”** sosyal yardım örgütünün başıdır ve işleyiştten sorumludur.

İmkan ve ihtiyaç sahiplerinin belirlenmesi, diğer aktörlerle eşgüdüm sağlanması, yardım yapılan dezavantajlı grupların mesleki eğitimlerinin gerçekleştirilmesinden görevli uzmanlarla birlikte **“MEDSOY Yöneticisi”** sorumludur.

Sosyal yardım yapılacak ihtiyaç sahipleri belirlendikten sonra öncelikli olarak acil ihtiyaçlar temin edilecek, ihtiyaç sahipleri bir yandan da geçimlerini sağlayabilecekleri bir iş kolunda Endüstri Meslek Liseleri ve Meslek Yüksekokullarında mesleki eğitime alınacak, bu eğitimleri tamamlandıktan sonra verilecek mikro krediyle kendi işlerini kurmaları gerçekleştirilecektir. Ayrıca ihtiyaç sahiplerine; İş Kurumu, KOSGEB, Kalkınma Ajansları, AB fonları vb. kurumlarca proje desteği sağlanarak, temin edilecek kredilerle üretime katılmalarında rehberlik yapılacaktır.

Modelin Sağlayacağı Yararlar:

“MEDSOY” Modeli’nin sağlayacağı yararlar şunlardır:

- Balık vermek yerine balık yetiştirmeyi öğretmek gerçekleşecektir,
- İstihdam yaratacaktır,
- Ekonomiye katkı sağlayacaktır,
- Sosyal yardımda kurumlar arası eşgüdümü getirecektir,
- Üretim artacaktır,
- Endüstri meslek liseleri ve meslek yüksekokullarının atölyeleri daha etkin kullanılacaktır,
- Sosyal adalet ve gelir dağılımındaki eşitsizlik azaltılacaktır,
- İhtiyaç sahibi yurttaşların aidiyet duyguları yükselecektir,
- Sosyal yardımlardaki “sosyal sadaka” anlayışından “mesleğim, alın terim, üretirim, hak ederim” anlayışına geçilecektir,
- Yerel demokrasi, yerinden yönetim ve yönetim ilkeleri uygulama alanı bulacaktır.

7. BULGULAR VE ÖNERİLER

Sosyal Yardım Yönetimi Açısından Çanakkale Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Üzerine Bir Araştırma’dan elde edilen bulgular ve öneriler araştırmanın yazarları tarafından getirilmiştir.

ÇSYDV İle İlgili Bulgular ve Öneriler:

ÇSYDV teknoloji konusunda yeterli olmakla beraber zaman zaman teknik sorunlar yaşanmakta ve kullanılan bilişim sistemleri geliştirilememektedir. ÇSYDV’da kullanılan teknolojinin güncellenmesi için yöre üniversitesiyle (ÇOMÜ) işbirliği yapılmalı, gerekli teknik destek alınmalıdır. Yaşanılan teknik sorunların en aza indirgenmesi için bilişim firmalarından destek alınabilir. Çalışan personel kadrosuna mutlaka teknik eleman kadrosu eklenmelidir. Gelişen teknolojinin takip edilmesi için belirli aralıklarla eğitimler düzenlenmelidir. Tüm hazırlanan evraklar sayısal (dijital ortamda saklanmalı ve yedeklenmeye önem verilmelidir. Genel Müdürlük dışında her vakfa ait bölgesel ya da il bazında ücretsiz telefon hatları ve web sayfaları oluşturulmalıdır. Web sayfalarına ihtiyaç sahipleri ulaşamasa da imkân sahiplerinin ya da yardımseverlerin ulaşabileceği düşünülerek web siteleri uygun tasarımda olmalıdır.

Sosyal yardımlarla ilgili yerel düzeyde kişiler ve kurumlar tarafından proje üretilmektedir, ancak hazırlanan projeler yeterli nicelik ve nitelikte olmadığı için kabul görmemektedir. Sosyal yardımlarla ilgili olarak üretilen projeler ihtiyaç sahiplerine iş alanı ve istihdam yaratma niteliklerine sahip olmalıdır. Hazırlanacak projelerin hedeflerinin açık olması gerekmektedir.

Projelerin neden yapıldığı sonucunda elde edilecek yararların neler olacağı açıkça belirlenmelidir. Proje yapmış olmak için yapılan projelerin önlenmesi, sosyal yardım projelerinin kişiselleştirilip amaç dışı işleyişlere dönüşmesi engellenmelidir. Çanakkale'nin doğal kaynakları, nüfusu, kültürü, insan profili, eğitim düzeyi vb. ölçütler göz önüne alınarak uygun projeler üretilmeli ve hedeflere ulaşılmalıdır.

ÇSYDV'nın kullandığı geçici bina fiziksel açıdan hizmetin gereklerine uygun değildir. ÇSYDV'nın geçici olarak kullandığı bina sosyal yardım hizmetleri gereklerine uygun olmadığından, yeni bina yapılıncaya kadar, başka kuramlara ait binalardan birisi (örneğin: Çanakkale-Merkez Cevatpaşa Mahallesinde bulunan, İl Emniyet Müdürlüğüne ait boş karakol binası) tahsis edilmelidir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına ait hizmet binalarının arandığı zaman bulunabilecek, kişilerin binaya giriş ve çıkışlarında kendilerini rahat hissedebilecekleri özellikler taşınmalıdır. Ayrıca vakıfta çalışan personelin çalışmalarını daha etkin kılmak adına, ergonomik yapının uygun olması gerekmektedir. Binanın nezih bir yerde olması, verdiği hizmete uygun olarak gelenleri rahatlatacak özellikte tasarlanması, ayrıca çalışanların ergonomik özellikler göz önüne alınarak çalışma ortamı hazırlanması, çalışan ve ihtiyaç sahiplerinin huzurlu bir ortamda iletişim kurmalarını sağlayacaktır. En azından gelenler için oturabilecekleri, dinlenip dertlerini anlatabilecekleri mekan yaratılmalıdır.

ÇSYDV'nın örgütsel yapısı Genel Müdürlüğün hazırladığı norm kadroya uygun olmasına rağmen, eski örgüt ve personel yapısı korunmuş ve iş ölçümü (performans) yapılmaksızın görev dağılımı gerçekleştirilmiştir. ÇSYDV'nın örgütsel ve personel yapısı; iş çözümleme, iş ölçümleri, yöntem etüdü ve iş değerlemesi yapıldıktan sonra nitelik ve nicelik yönüyle en uygun kadro ve örgüt yapısı oluşturulmalıdır. Çalışan personel sosyal yardım konusunda eğitim almamış olmasına rağmen konularında deneyim edinmiş kişiler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. İş yüklerinin fazlalıklarından dolayı hafta sonu dahi çalışma yapmak zorunda kalmaktadırlar. Buna rağmen performans ölçümünün olmaması anlamlıdır. Genel Müdürlüğün hazırladığı norm kadroların yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. İş tanımları yapılmalıdır. Özellikle güvenlik personeli ve teknik personel kadroya dahil edilmelidir.

ÇSYDV'nın tanıtımı daha çok geleneksel yöntemlerle, diğer bir deyişle, ihtiyaç sahiplerinin ağızdan ağıza söz dolaştırması ile gerçekleştirilmektedir. ÇSYDV'nın tanıtımı geleneksel yöntemler yerine aktüel araçlarla gerçekleştirilmelidir. Çanakkale'de ihtiyaç sahiplerinin aynı bölgelerde oturması sebebiyle alman yardımlar ve yardım veren kurumların bilinirliği ağızdan ağza aktarılmaktadır. Yine yardımların birçoğu ihtiyaç sahiplerinin evlerine teslim

Sosyal Yardım Yönetimi Açısından Çanakkale Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı 85
ederek yapıldığından kişiler yardımları gömlektedir. Farklı mahallelerde oturan
ihtiyaç sahiplerine de ulaşılabilmede farklı yöntemler geliştirilebilir.

Belki de ihtiyaç sahipleri yardım istemeye gitmeden yardım alabilecekleri
bir sistem kurulması sosyal yardım yönetimi açısından daha etkin olacaktır.
Mahalle muhtarlıkları ya da belediyelerde veri bankalarının oluşturulması ile
ihtiyaç sahipleri aileler ve nelere ihtiyaçları olduğu hatta aile bireylerinin
yapabilecekleri işlerin sıralamasının olması, kutularla yardım götürmektense,
kazanç sağlayacakları iş ve üretim imkanların yaratılması sosyal yardım
yönetiminin hedeflenen boyutu olmalıdır. Bir an önce Çanakkale’de yoksulluk
ölçütleri hazırlanmalı, yoksul halka ait veri bankası oluşturulmalıdır.

SONUÇ

Birleşmiş Milletler Dünya Gıda Örgütü’nün (FAO’nun) yayınladığı yiyecek
fiyatları indeksinde, ekonomistler 2010 yılı için yiyecek fiyatlarının yükseldiğini
açıklamışlar ve dünyada yiyecek krizinin artmakta olduğunu vurgulamışlardır
(www.voanews.com, 18/01/2011).

Dünyadaki yiyecek fiyatlarındaki bu artıştan Türkiye’de olumsuz
etkilenecektir. Çünkü Türkiye başta et, buğday, mısır ve diğer tarım ürünleri
olmak üzere birçok gıda maddesini dışarıdan ithal etmektedir.

Yine FAO’nun açıklamalarına göre dünya pazarında pirinç, buğday, arpa ve
et fiyatlarının yükselişinin devam edeceği belirtilmektedir (www.voanews.com,
18/01/2011).

Temel gıda maddelerinin fiyatlarındaki deki bu artış, yoksulluğun daha da
artacağıın işaretidir.

Yoksulluğun tarihi insanlık tarihine sosyal yardım tarihi de devletin ortaya
çıkışına dayanmaktadır. Dolayısıyla yoksulluk ve sosyal yardım ilişkisi bir açıdan
hastalık-hastane ilişkisine benzetilebilir. Nasıl ki hastalığın teşhisinde ve
tedavisinde uzmanlık, yönetsel kurumsallaşma ve sistem gerekiyorsa aynı
özellikler sosyal yardım yönetimi için de geçerlidir.

Genelde sosyal yardım yönetiminin geliştirilmesi özel de Çanakkale SYDV
yönetiminin geliştirilmesi üzerine yapılan araştırma sonucunda; özellikle sosyal
yardım politikalarının dönemsel özellikler taşıdığı görülmektedir. Sosyal yardım
yönetimi 1980’lere kadar “refah devleti” nitelikleri taşıırken 1980’den sonra
“küresel devlet” nitelikleri belirginleşmiştir.

“Yalnız yaptıklarımızdan değil yapamadıklarımızdan da sorumluyuz”
özsözünden yola çıkarak sadece balık dağıtarak görev başarıyla yapıldı

olarak düşünmek, bireysel ve kurumsal yanılığdan başka bir şey değildir. Asıl önemli olan soruna sürdürülebilir çözümler üretebilmektir. Diğer bir deyişle balık yetiştirmeyi öğretmektir.

“Bir şeyleri değiştirmek için önce onu çözmek gerekir.” yoksulluk sorununu çözebilmek için önce kavramsal ve analitik düşünme yöntemiyle nedensellik bağı kurularak doğru tespitler yapmak gerekir.

Araştırmada önerilen “MEDSOY Modeli” mesleki eğitim destekli sosyal yardım modelini ortaya koymaktadır. Bu modelle; uygun teknoloji ve bilişim sistemleri kullanılarak, üretime yönelik projeler üretilerek veya ürettirilerek, sosyal yardım yönetimi etkili olarak gerçekleştirilecektir. Model, bir yandan istihdam ve ekonomiye katkı sağlarken bir yandan da yörenin gizilgücünü (potansiyeli) hem ortaya çıkaracak hem de harekete geçirecektir.

Araştırmada getirilen çözüm önerileri başta Çanakkale SYDV’de genelde Türkiye’deki SYDV’ ve merkez örgütünde dikkate alındığı takdirde, sosyal yardım yönetimi “toplumsal verimlilik” olarak yansıyacaktır.

Sosyal yardım yönetiminin geliştirilmesiyle ilgili olarak araştırma yapacak araştırmacılara önerilen konu başlıkları şunlardır:

- Sosyal yardım yönetiminde denetim,
- Sosyal yardımların kent ekonomisine katkıları,
- Sosyal yardım alanların sosyolojik özellikleri,
- Sosyal yardım yönetiminde verimlilik,
- Sosyal yardım yok-okul-suzlaşma mıdır?
- Sosyal yardım projeleri nasıl hazırlanır?
- Asosyal yardımdan açılım sağlayıcı sosyal sisteme (ASSOS),
- Sosyal sorumluluk ve sosyal yardım,
- Sosyal yardım sosyal savurganlık mıdır?
- Sosyal yardımda STK’ların rolü ve işlevleri.
- Sosyal yardım stratejik yönetim.
- Sosyal yardım ve sosyal hizmet ilişkileri.

KAYNAKÇA

- Acar, M. ve Ömer, D (1997).** Sosyal Bilimler Sözlüğü, Ağaç Yayınları, Ankara.
- Ala, S (2009).** ‘ ‘Yoksulluk ve Küresel Çözumsuzlük”, Paradoks, Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, Yıl: 5, Sayı: 2 Temmuz, ISSN 1305-7979
- BBYKP (1963).** Milli Kütüphane, Ankara.
- Coşkun, S. ve Güneş, S. (2008).** “Dünyadaki Gelişmeler Çerçevesinde Ülkemizdeki Sosyal Yardımları İyileştirme Çalışmalarının Değerlendirmesi”

(sydgm.gov.tr)

Dicleli, V. (1946). “Yoksulluk ve Sosyal Yardım Şekilleri” <http://dergiler.an-kara.edu.tr/>

DPT, (1967). “İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”, 1967-1972, DPT Yayını, Ankara.

DPT, (1973). “Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı”, 1973-1977, DPT Yayını, Ankara.

DPT, (1979). “Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı”, 1979-1983, DPT Yayını, Ankara.

DPT, (1984). “Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”, 1985-1989, DPT Yayını, Ankara.

DPT, (1989). “Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı”, 1990-1994, DPT Yayını, Ankara.

DPT, (2000). “Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı” 2001-2005

DPT, (2010). “Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu”- 2010, DPT Yayını, Ankara

DPT, (2007-2013). Dokuzuncu Kalkınma Planı, Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele, Özel ihtisas Komisyon Raporu, Ankara

Erdoğan, G (2002). C.C.Aktan (Ed.), Türkiye’de ve Dünyada Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler, Yoksullukla Mücadele Stratejileri, Ankara: Hak-İş, Konfederasyonu Yayını.

Erkul, H. Morkoç, D (2010). “Belediyelerde Kurumsal Hayırseverlik Yönetimi: Çanakkale Belediyesi Sosyal Yardım Çalışmaları Örneği”, ÇOMÜ- BİİBF, VII. STK Kongresi, Çanakkale

Gündüz, A. Y (2006). “Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Üzerine Bir Araştırma”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi.

Keating, M (1993). Değişimin Gündemi, UNEP Türkiye Komitesi Yayını, TÇSV, Ankara

Odabaşı, F (2009). ‘Yoksullukla Mücadelede Temel Yaklaşımlar” Dayanışma Dergisi, SYDGM Yayını, Yıl: 1, Sayı:3, Nisan-Haziran

Resmi Gazete (1995). “E// Beş Yıllık Kalkınma Planı”, 07.10.2010, Sayı: 22.279

Sarısoy, İ. ve Koç, S (2010). “Türkiye’de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi”, Maliye Dergisi, Sayı: 158, Ocak-Haziran.

Temizel, F. ve Akyalçın, S (2006). “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ile Mikro Finansman Kuramların Birlikteliği”, Çimento İşveren, Temmuz.

TÇSV (1989). Ortak Geleceğimiz, Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, Çev. Belkis Çorakçı, Oxford University Press, England

TÇSV (1989). Ortak Geleceğimiz, Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, Çev. Belkis Çorakçı, Oxford University Press, England

Tunç, A (2009). “Türkiye’de 1983’ ten Günümüze Sosyal Yardımların Değerlendirilmesi” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi, Malatya.

TÜİK, (2008). Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi 6-sayfa 32

Uzun, A (2003). ‘ ‘Yoksulluk Olgusu ve Dünya Bankası’, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 2, Sivas.

Yılmaz, B. E. ve Cural, M (2009). “OECD “Ülkelerinde Yoksulluk: 1980 Sonrası Gelişimin Analizi”, Kocaeli Üniversitesi, İİBF Dergisi Yıl: 5, Sayı 7

İNTERNET KAYNAKLARI

<http://www.adb.org> (07/05/2011).

<http://www.mess.org.tr/ab/absol/Maastricht%20Antlasmasi.pdf> (19/08/2010).

[http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/.../103-1_21 .pdf](http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/.../103-1_21.pdf) (12/10/2010).

http://www.sydg.gov.tr/.../sosyal_yardimlari_iyilestirme_cabalari.pdf (21/11/2010).

http://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/AB/Maastricht_Anla%C5%9Fmasi.pdf (19/08/2010).

<http://www.tobb.org.tr/raporlar/abnedir.pdf> (25/08/2010).

<http://turkiye-ab.blogspot.com/2009/05/maastricht-ve-amsterdam-antlasmlar.html> (27/12/2010).

http://www.un.org.tr/2008_October/haber_orta_17.html (26/08/2010).

<http://www.undp.org.tr> (07/05/2011). <http://www.unicankara.org.tr/today/3.html#31> (26/08/2010). <http://www.voanews.com>

(18/01/2011).

http://yunus.hacettepe.edu.tr/~tomanbay/stk_sto_makale.htm (23/11/2012).

<https://www.turkiye.gov.tr/kurumlar?kurumKodu=400> (22/11/2012).

http://www.canakkalesydv.gov.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=33&Itemid=87 (22/11/2012).

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DENETİMİN “EVRİMİ” VE “GELECEĞİ”

Barış KANDEĞER*
Orhan Veli ALICI* **

ÖZET

Köklü bir geçmişli olan ve neredeyse diğer ülkelere nazaran daha muhafazakâr addedilecek kadar az değişim geçiren Kamu Yönetimimiz, süreç içerisindeki bu durağanlığım özellikle son yıllarda büyük bir hızla değiştirmeye başlamıştır. Bu değişimde küreselleşme ve yerelleşme söyleminin baskın bir güç olduğu belirtilmektedir. Anılan sürecin denetim fonksiyonunda da köklü değişimleri beraberinde getirdiği görülmektedir. Bu makalede de geçmişten günümüze denetim yapılanmasına değinilecek olup, son zamanlarda Teftiş Kurulu Başkanlıklarında yapılan reorganizasyon, Yeni Kamu Yönetimi paradigmaları çerçevesinde okunmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu İşletmeciliği, Yönetişim, Denetim, Teftiş Kurulu Başkanlığı

ABSTRACT

The Evolution And Future Of Turkish Public Administration Audit

Comparing it with the other countries, the Turkish Public Administration system, which has little been reformed despite its long-standing historical background and generally labeled as traditional, started to evolve into a new process of change for recent years. The main motives lying behind this rapid change are globalization and localization. The inspection function of the Public Administration system has been directly affected by the process. In this article, the reorganization of inspection Boards will be dealt through the New Public Administration paradigm and within the framework of the structure of inspection in Turkey from past to present.

Key Words: The New Public Management, Governance, inspection, inspection Board.

* Arş. Gör., İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, baris_kandeger@hotmail.com

** Dr., İETT İşletmeleri Genel Müdürlüğü Müfettişi, orhan_alici@hotmail.com

GİRİŞ

Son zamanların en yaygın söylemi, zihinlerimizi alt üst eden bireysel alandan toplumsala, devletten kamusala kadar birçok alanda değişim ve dönüşüme kapı aralayan küreselleşme, ortaya çıkardığı yapılar ile modem olana ait yapıları zamanın ruhuna uygun olarak yeniden üretmektedir. Bu yeniden inşa süreçlerinin siyasal, yönetsel, hukuksal ve sosyo-ekonomik araçları olan postmodernizm, neoliberalizm, postfordizm gibi düşünsel akımlar, yaşamsal, toplumsal, kamusal alana ait yapıların hâkim paradigma ile uyumlu bir biçimde ve karşılıklı etkileşim halinde hem devlet ve kamu yönetimi anlayışında hem de toplumsal yapıların biçimlenmesinde önemli rollere sahiptir. Devletin ve/veya Kamu yönetiminin “zamanın ruhuna” uygun olarak ve bu ruhun bedenini üreten egemen uluslararası güçlerle olan bağımlılık ilişkisi, kendisini bu küresel paradigmaya uyumlu olarak dönüştürmesini bir gereklilik ve zorunluluk olarak sunmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerine yeni kamu yönetimi anlayışı getirilmiş ve kamu yönetimi bu hâkim paradigmaya göre yeniden yapılandırılmıştır.¹

Geleneksel yönetim anlayışı (Weberyan - Wilson modeli)² güçlü ve büyük merkezi yönetimlerin varlığını pekiştirirken gerek sosyo-ekonomik alanda yaşanan değişiklikler gerekse bu değişikliklerin Kamu Yönetiminde yarattığı dönüşüm dikkate alındığında, artık büyük ve güçlü yapılarla ve süreçlerle ilgili, hiyerarşik ve katı bir merkezi yönetim yerine “düzenleyici” ve “hakem” rolünü üstlenen daha küçük, esnek ve etkin bir devletin varlığı önem kazanmıştır. Büyük, verimsiz, ağır ve maliyetli bir bürokrasinin yerine “küçük ve etkin” bir bürokrasinin oluşmasının gerekliliği de ön plana çıkmıştır. Reel-politik üzerinden bir okuma yapmak gerekirse, dünyada krizler (kapitalizm krizi) ortaya çıktığında dünya sistemi ve bu sistemin yönetim aygıtı kendini yeniden üretmek zorunda kalmıştır. Dolayısıyla, 18. ve 19. yüzyılların hâkim kapitalist düzenine göre şekillenen kamu yönetimi paradigması; statik bir kimlikte iken ikinci dünya savaşının sonuçları açısından devletin ve/veya kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması düşüncesi ile devlet ve/veya kamu yönetimi mü-

-
1. Uluslararası sistemin hâkim aktörleri, dönemsel olarak yaşamış olduğu krizler sonucunda devletin yeniden yapılandırılması gerektiğini sıklıkla ve güçlü bir biçimde vurgularlar. Çok uluslu Egemen güçler, kriz zamanlarında devleti bu noktada bir çözüm ve çıkış alanı olarak görmekte ve devlete bir rol vermektedir. Dolayısıyla devlet bu güçler için araçsal olarak bir yaşamsal alandır. Ayrıntılı bilgi için bkz. M. Akif Çukurçayır, Gülüşe Gökçe, Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, Çizgi Kitabevi, Konya 2007. Yeni kamu yönetimi modeli, kamu yönetimini yapısal ve işlevsellik açısından daha esnek ve piyasa tabanlı bir yapıya dönüştürme anlayışına dayanmaktadır. Kamu yönetiminin işletme yönetimi mantığına göre biçimlendiği kamu işletmeciliği fikri günümüzde çok ağırlık kazanmıştır. Detaylı bilgi için bkz. M. Akif Özer, Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya, Platin Yay., Ankara 2005.
 2. Weber'in bürokratik modeli örgütsel yapının ve bürokrasinin rasyonelliği üzerine kurulu bir modeldir. Wilson modeli ise siyaset ile yönetimin ayrılığı ilkesinden hareket eden bir modeldir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Bilal Eryılmaz, Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, Alfa Yay., İstanbul 2010.

dahaleci ve denetleyici bir kimliğe dönüştür(ül)müştür.³ 1980 öncesi değişen siyasal ve sosyo-ekonomik yapı ile beraber gelişen neo-liberal düşünce ve yeni sağ anlayış bir başka paradigmanın tetikleyicisi ve düşünsel alt yapıcısı olmuştur (Canpolat ve Cangir, 2010: 28). Neoliberalizm, siyaset ile yönetim ve siyaset ile ekonominin ayrıştırılması üzerinden bir paradigma sunarken siyasal kararlar ile ekonomik kararların belirlenmesi süreçlerinin ayrıştırılması gerektiğini vurgular, düzenleyici üst kurulların bu süreçlerde aldığı yönetsel-ekonomik rollere önem atfeder.(Ataay, 2007: 20).

Bu paradigma değişimi ile birlikte ortaya çıkan kamu yönetimi işletmeciliği anlayışı ile kamu yönetimi örgütsel yapısı "işletme" anlayışına ve örgütsel yapısına dönüştürülmek istenmiş ve kısmen başarılı olmuştur. Böylece, kamusal hizmetten (Public Administration) kamu işletmeciliğine (Public Management) giden bir değişim ve dönüşüm söz konusu olmaya başlamıştır. Bu sürecin önemli yapısal ve düşünsel temellerinin daha önce uygulama alanı bulan bilimsel yönetim teorisi, insan ilişkileri teorisi, kamu tercihi teorisi gibi teorilerin de birbiri ile olan düşünsel bağları söz konusu olmuştur.⁴ Bürokrasi çeşitli politikalar (özelleştirme, yönetim, bağımsız kurullar, regülasyon ve deregülasyon) ile küçültülerek minimize edilmek istenmiştir (Ataay, 2007: 7). Artık, "yeni sağ" politikalar çerçevesinde somutlaşan yeni kamu yönetimi anlayışı devleti "üreten" değil "düzenleyen" bir devlet haline getirmeyi hedeflemiştir (Alada, 2004: 18). Ayrıca, üretim alanı ve araçlarının hâkimiyeti yine sermayenin etki alanı haline getirilmek istenmiştir. Böylece Kamu Yönetiminin, geleneksel varlık alanından ve kamu yararı - kamu hizmeti gibi temel amacından çıkartılarak daha liberal bir söylemle "vatandaş odaklı" olmak yerine "müşteri odaklı" bir anlayış ile kurgulanmasını da gerektirmiştir. Bu süreç, yaşanan siyasi ve ekonomik dönüşümlerden de etkilenmiş ve böylece kamu yönetimindeki yeni kamu işletmeciliği ve onun iktisat bilimi ile desteklenen Yeni Kurumcu İktisat (Güler, 2003: 100) paradigması biraz daha farklılaşarak "katılım" söylemiyle "yönetişimci" bir eksende gelişimine devam etmiştir. Yönetişim (Govemance) düşüncesinin kamu yönetimindeki uygulama amacının temel noktası ise küresel şirketlerin yönetimin karar mekanizmalarında yer alabilmeleridir. Bu kavramın amaca uygun şekilde derinleştirilmesi ise çok uluslu örgütler ve şirketler tarafından küreselleşme rüzgarıyla gerçekleştirilmiştir. Kısacası, ülkelerin öz kaynaklarından pay alabilmek bu paradigmanın temel amaçları arasındadır. Devletin personel sisteminde yapılan de-

-
3. Yirminci yüzyılın üçüncü çeyreği ile birlikte ortaya çıkan refah devleti ve uygulamaları kamu yönetiminin büyümesine, hareket alanının genişlemesine ve topluma daha fazla nüfuz etmesine olanak sağlamıştır. Şaylan'a göre aslında bu politikalar yani refah devleti paradigması ile geleneksel paradigma bir çatışma yaşamamış bilakis uyum içinde olmuştur. Bkz. Gencay Şaylan, "Kamu Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, C.33, Sayı 2, Ankara 2000.
 4. Yönetimin rasyonel, etkin, verimli çalışması için ortaya çıkan bu teoriler hem çalışanlar ile örgüt arasındaki davranış modellerinin rasyonelliğini hem de örgütsel yapının bu davranışlara uygun bir tarzda geliştirilmesini amaçlamıştır. Bkz. M. Akif Özer, Yeni Kamu Yönetimi, Platin Yay., Ankara 2005.

ğişiklikler de bu amaçlar çerçevesinde şekillenmektedir. Kamu Yönetiminde çalışan personelin sayısının azaltılması, işletme tipi personel ve iş planlaması, sözleşmeli personelin istihdamı, eşit işe eşit ücret anlayışı ile sosyal hakların ve güvencelerin kamusalılıktan çıkarılması, bunların bireysel özel sigortalar haline getirilmesi (Güler, 2003: 9) gibi bir takım düzenlemeler ve değişiklikler yapılmaktadır. Bu dönüşümler, Türk Kamu Yönetiminin denetimini, başka bir deyişle idari denetim mekanizmalarını 2000 Ti yıllarda esen değişim ve reform rüzgârlarından hayli etkilenir hale getirmiştir. Kıta Avrupası Sistemi yerine Anglo Sakson Sistemin izlerinin yansıdığı yeni denetim yapılanması adeta eski ile yeni denetim yapısını tek bir bedene hapseder nitelikte bir görünüm arz etmektedir. Bu gün, Teftiş Kurulu Başkanlıklarının hızla merkezi yönetim kapsamındaki idarelerde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Rehberlik ve Denetim Başkanlığı, Denetim Hizmetleri Başkanlığı gibi yapılara dönüştürüldüğü, “Kurul” kimliğinin ise, “Başkanlık” seviyesine indirildiği, böylece bu “Danışma ve Denetim” biriminin sıradan bir Daire Başkanlığına indirildiği dikkatleri çekmektedir. Bu yeni ve değişik denetim teşkilatlarının sistem ile doku uyumsuzluğu içerisinde olduğu her ne kadar ileri sürülse de objektif bir gözlem yapıldığında değişime yanıt verebilecek bir oluşum olduğunu, ancak kurumsal ruhun ve hafızanın geleceğe aksettirilmesinde yeterince hassas davranılmaması nedeniyle bu yapının bazı olumsuz sonuçları da beraberinde getirebileceğini söyleyebiliriz.

1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

Geçmişten günümüze bürokratik sistemimiz içerisinde İdarenin kendi iç oluşumları ile denetlenmesi, Osmanlı zamanından beri süreç içerisinde daha sistematik hale gelerek devam etmiştir. Bugün birçok denetim biriminin tarihi 19. yüzyılın ilk yarısına kadar uzanmaktadır. Bu denetim teşkilatlarına; Maliye Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, Adliye Teftiş Kurulu örnek olarak verilebilir. Günümüzde kullanılan “teftiş” ve “müfettiş” kavramlarının da bu dönemde üretilen temel denetim kavramları olduğunu söyleyebiliriz. Bahsedilen bu oluşumlar, ülkemizde 20. yüzyılın ikinci çeyreğinde yapılan düzenlemelerle pekiştirilmiş ve denetimin daha örgütlü bir hale getirilmesi sağlanmıştır. İdari Teşkilat yapımızın esin kaynağı olan Fransa’da da idarenin denetimi süreci daha köklü bir tarihe dayanmaktadır. Bu ülkede, 1816 yılı itibarıyla her Bakanlık bünyesine teftiş kurullarının oluşturulduğu ve bu yapının tüm değişimlere rağmen korunduğu görülmektedir. Benzer denetim teşkilatları bugün diğer Avrupa ülkelerinde ve ABD’de de mevcuttur. Denetim anlamında özellikle 2. Dünya Savaşı sırasında yapılan araştırmalarda, Amerika Birleşik Devletlerinde hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olan geleneksel denetim anlayışının yolsuzlukları ve aksaklıkları engelleyemediği, hataların büyük bir kısmının sistemden kaynaklandığı belirlenmiş, risk esasına dayanan denetimin, performans denetiminin ve bilgi teknolojisi denetimi gibi denetim tekniklerinin uygulanmasına dayanan bir denetim yapısı oluşturulmaya başlanmıştır (Kalender, 2008: 96).

Ülkemizde de tüm bakanlıkların bünyesinde uzun süredir Teftiş Kurulları oluşturulmuş bulunmaktadır. Teftiş Kurulları, bağlı bulundukları kamu kurum veya kuruluşlarının tepe yöneticisine (Bakan, Genel Müdür, vs.) bağlı olarak, bu yöneticinin talimatları doğrultusunda denetim ve danışma birimi olarak hizmet vermektedirler. Denetim sistemindeki aksaklıkları gidermek, prensipler oluşturmak, ülke bazında Bakanlık, Müsteşarlık ve Genel Müdürlük Teftiş Kurullarını koordine etmek maksadıyla da 1984 yılında Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı görevli kılınmıştır. 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanunun 20. maddesinde “Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek” Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görevi olarak hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Başbakanlık tarafından çıkarılan 1993/12 sayılı Genelgede ise müfettişlik mesleğinin kariyer bir meslek olduğu ve buna bağlı olarak da müfettişlik güvencesinin vurgulanarak, teftiş kurullarının kariyer yapısının özenle korunması gerektiği belirtilmiştir.

Türk Kamu Yönetiminde değişimin gerekliliği düşüncesinin ağırlık kazanmasına bağlı olarak, yönetim sistemi içinde önem arz eden denetim sisteminin Avrupa standartlarının hayli gerisinde olduğu, teftiş kurullarının klasik yöntemleri kullandığı, girişimciliğe ve yaratıcılığa kapalı olduğu gibi bir takım ön yargılı söylemlerle hareket edilmiştir (Günel, 1995: 25). Süreç içerisinde bu düşünceler eyleme dönüşmüş ve denetim birimlerinin yapıları ve işleyişi değiştirilmeye başlanmıştır. Başlangıçta bu irade, teftiş kurullarının kaldırılması noktasında belirmiştir. Şunu da belirtmek gerekir ki, Kamu Yönetiminde teftiş kurulları aracılığıyla denetim yapma geleneği, bürokrasinin kamu yararı için denetlenmesi anlamına da gelmektedir. Dolayısıyla bu denetim şekli, halkın dolaylı bir denetim şeklidir. Anılan denetim türü, kamu yararı temelinde idarenin kaynaklarını amaca ve hukuka uygun olarak kullanıp kullanmadığını denetlemektedir. Bu çerçevede teftiş sisteminden vazgeçilmesi, dolaylı olarak halkın denetimine son verilmesi anlamına gelmektedir (Güler, 2005: 114). TBMM’de kabul edilen ve teftiş kurullarını yok sayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu, onaylanmak üzere gönderildiği Cumhurbaşkanlığı Makamınca veto edilmiş ve böylece ilk etapta teftiş kurullarının devamı sağlanmıştır. Ancak günümüzde “teftiş kurulları”, 2004 yılında çıkarılma teşebbüsünde bulunulan bu kanunun hükümleri ve felsefesi doğrultusunda önemli bir değişim süreci içerisine dâhil edilmiştir.

2. TEFTİŞ KURULLARININ REORGANİZASYONU

Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim paradigmaları, daha küçük ve etkin devleti öngörmekle beraber bu etkin devletin denetim fonksiyonunun farklı bir şekilde konumlandırılmasını da amaçlamıştır. Özellikle denetimin işlevinde gerçekleşen değişim, denetimin yeni bir yaklaşımla ele alınmasını ve yeniden tasarlanmasını da zorunlu kılmıştır (Akyel ve Köse, 2010: 23). Günümüzde artık “teftiş” kelimesi “denetim” kelimesine; “müfettiş” kelimesi

de “denetçi” kelimesine yeğ kılınmıştır. Bu değişim özellikle Kıta Avrupası Sisteminin hâkim olduğu ülkelerde daha farklı bir hal almıştır. Denetimde iki başlıklı diyeceğimiz bu sistemde bakanlara bağlı olan güçlü ve bağımsız teftiş kurullarının yanı sıra üst yöneticiye (müsteşara) bağlı iç denetim birimlerinin de oluşturulduğu görülmektedir. Ancak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kurumsallaşan “İç Denetim” sistemine rakip olabilecek nitelikte “rehberlik” ve “danışman” olma vasfı vurgulanan, eski asli görevleri olan soruşturma ve teftiş görevi tali bir görev haline getirilen Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanlıkları gibi denetim organlarının kurulduğu görülmektedir.

03.05.2011 tarihli, 27923 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 06.04.2011 tarihli ve 6223 sayılı “Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu” çerçevesinde mevcut bakanlıklar yeniden şekillendirilmiş ve Devlet Bakanlığı oluşumuna son verilmiştir. Bu değişiklik sonucunda bazı bakanlıklar birleştirilmiş, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı olmak üzere 6 yeni bakanlık da kurulmuştur.

08.06.2011 tarihli 27958 sayılı Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan Kanun Hükmünde Kararnameler incelendiğinde; Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik, Orman ve Su İşleri Bakanlığında mevcut bulunan teftiş kurullarının Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı şeklinde yapılandırıldığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Teftiş Kurulunun Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde Denetim Hizmetleri Başkanlığına dönüştürüldüğü, Müfettiş kadrolarının ise Denetçi kadrolarına çevrildiği, Avrupa Birliği Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı bünyesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı gibi bir yapılanmanın bulunmadığı söz konusudur. Ekonomi Bakanlığında ise Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyesinde bulunan ve bu Bakanlığa intikal eden Dış Ticaret Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı haricinde “Ürün Güvenliği ve Denetimi Genel Müdürlüğü” adında “suigeneris” bir denetim mekanizmasının da kurulduğu görülmüştür. Ancak daha sonra 17.09.2011 tarihli 28057 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 653 sayılı KHK ile Ekonomi Bakanlığında Kontrolörler Kurulu yerine Denetim Hizmetleri Başkanlığı kurulmuştur.

Denetim alanında tek tipleştirme olarak adlandıracağımız farklı bir gelişme ise Maliye Bakanlığında yaşanmıştır. 10.07.2011 tarihli 27990 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ile Maliye Teftiş Kurulu ve Hesap Uzmanları Kurulu kaldırılmış, burada görev yapan Müfettiş ve Hesap Uzmanları ile Gelirler İdaresi Başkanlığında bulunan Gelirler Kontrolörleri ve

Vergi Denetmenleri, yeni oluşturulan Vergi Denetim Kurulunda “Vergi Müfettişi” olarak görevlendirilmişlerdir.

Yeni Bakanlıklar dışında birleştirilen bakanlıklarda mevcut olan Teftiş Kurullarının adının değiştirildiği, bazı Bakanlıklarda Müfettiş kadrosunun korunmasına rağmen birçok bakanlıkta Müfettiş kadrosunun Denetçi kadrosuna dönüştürüldüğü görülmektedir.

Yukarıda anılan KHK dâhilinde mevcut bazı bakanlıkların teşkilat yapısında değişikliğe gidilmiştir. 14.09.2011 tarihli 28054 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 652 sayılı KHK ile Milli Eğitim Bakanlığında Teftiş Kurulu Başkanlığı yerine Rehberlik ve Denetim Başkanlığı kurulmuştur. Bu KHK ile bakanlık bünyesindeki Müfettiş kadroları da Denetçi kadrolarına çevrilmiştir. Ayrıca kurumun üst yöneticilerinin tamamının sözleşmeli statü ile çalıştırılması da anılan KHK da düzenlenmiştir. Bu düzenleme yapılmadan önce Milli Eğitim Bakanlığında “Teftiş Kurulu Başkanı” protokol sırasında Müsteşar Yardımcılarından hemen sonra gelmekte iken, yeni düzenlemelerden sonra “Rehberlik ve Denetim Başkanlığı” halini alan bu denetim birimi protokol sıralamasında kendi denetimi altında bulunan Milli Eğitim Bakanlığına bağlı Genel Müdürlüklerin altına alınmıştır. Bakanlık adına denetim yapan bu organ, protokolde on kademe düşerek sıradan bir Daire Başkanlığı haline getirilmiş ve “Kurul” kimliği ortadan kaldırılmıştır. Bu değişiklik, denetim ve danışma organlarının denetimden ziyade “rehberlik” vasfını güçlendirme maksadına dayanmaktadır.

Yapılan bu düzenlemeler ise Anayasaya aykırılık teşkil etmektedir. Rehberlik ve Teftiş Başkanlıklarının ilk kurulduğu teşkilatlardan biri olan Vakıflar Genel Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığındaki bu reorganizasyonu 5737 sayılı Kanun ile yapmıştır. Daha sonra anılan Kanunun 68. maddesine göre “... Rehberlik ve Teftiş Başkanı ile Daire Başkanı, Genel Müdürün teklifi Başbakanın veya görevlendirdiği Devlet Bakanının onayıyla,...” ibaresinin anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile Ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi 2008/22 Esas ve 2010/82 Sayılı Kararında; “Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik ve Teftiş Başkanı’nın ek göstergesinin 3600, makam tazminatı göstergesinin de 3000 olduğu, bu durumun Rehberlik ve Teftiş Başkanı’nın bürokratik hiyerarşide genel müdür yardımcısı ve üstü düzeyde düşünüldüğünü gösterdiği, buna karşılık incelenen Yasa’da, sözü edilen kadroya yapılan atamada Cumhurbaşkanının imzasını gerektirmeyen bir yöntem getirildiği, Rehberlik ve Teftiş Başkanının, Vakıflar Genel Müdürlüğünün üst düzey kamu görevlisi niteliğinde bulunması nedeniyle, atanmasının ortak kararnameyle yapılmasının gerektiği, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının bir daire başkanlığı olarak konumlandırılmayacağı”nı belirtmiş ve anılan madde hükmündeki “... Rehberlik ve Teftiş Başkanı ile ...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve iptaline oybirliğiyle hükmetmiştir.

Göröldüğü üzere hiyerarşik olarak Danışma ve Denetim birimlerinin bağı olduğı en üst makamın yardımcıları konumunda ve hatta üstünde olduğı Anayasa Mahkemesince tescil edilmiştir. Dolayısıyla mevcut anayasal sistem dâhilinde Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim ile Denetim Hizmetleri Başkanlıklarının hiyerarşide Genel Müdürlüklerde genel müdür yardımcısı ve üstü düzeyde, Bakanlıklarda da Müsteşar Yardımcısı ve üstü düzeyde düşünöldüğünden bahisle aksi bir uygulamanın yukarıda bahsedilen Anayasa Mahkemesi kararı ile çelişeceği ve Anayasaya aykırılık teşkil edeceği açıktır.

1 Kasım 2011 tarih, 28102 sayılı Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan 655 sayılı KHK ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığını kurulmuştur. Bu KHK ile anılan Bakanlıkta da “Denetim Hizmetleri Başkanlığı” kurulmuş olup, bu Başkanlık altında müfettişlerin çalışacağı hüküm altında alınmıştır. 2 Kasım 2011 tarih, 28103 sayılı mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan 663 sayılı KHK ile Sağlık Bakanlığı ve Bağı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri düzenlenmiştir. Sağlık Bakanlığında da “Teftiş Kurulu Başkanlığı” kaldırılmış, yerine “Denetim Hizmetleri Başkanlığı” kurulmuştur. Sağlık Bakanlığında görev yapan başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcıları, durumlarına göre bulundukları kadro dereceleriyle Bakanlık ve bağı kuruluşlarının sağlık başdenetçisi, sağlık denetçisi ve sağlık denetçi yardımcısı kadrolarına atanacakları da bu KHK da düzenlenmiştir. Yine aynı resmi gazetede yayımlanan 662 sayılı KHK ile Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün teşkilat yapısı düzenlenmiştir. DSI’de Teftiş Kurulu Başkanlığı yapısı tüm bu gelişmelere rağmen korunmuştur. 665 sayılı KHK da ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının teşkilatı düzenlenmiş ve mevcut “Teftiş Kurulu Başkanlığı” “İş Teftiş Kurulu Başkanlığına” dönüştürölmüş, İş Müfettişleri de bu başkanlık altına alınmıştır.

Bu kararnamede ayrıca, 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanuna ekli (2) sayılı cetvelde yer alan “Strateji Geliştirme Başkanları,” sırasından sonra gelmek üzere “Bakanlıkların Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanları,” sırasıyla eklenmiştir. Böylece Bakanlıkların denetim birimlerinin başkanlarının müşterek kararname ile atanması sağlanmıştır. Denetim görevini icra eden, başkanlıkların üst yöneticisini diğere başkanlıklardan ayrı turan bu ayırt edici düzenlemenin yukarıda bahsedilen Anayasa Mahkemesi kararna dayandığı açıktır.

Göröldüğü üzere anılan KHKlar ile birçok bakanlığın teşkilat yapıları düzenlenmiş ve bu bakanlıklardaki denetim yapılanmaları gerek isim, gerek de görev, yetki ve sorumluluklar açısından önemli farklılıklar içerecek şekilde kurgulanmıştır. Eşgödümsüz bir şekilde gerçekleşen bu değışimin ilerde doğuracağı muhtemel sakıncalar ise şimdiden görölebilmektedir. Parçalı, düzensiz ve eşgödümden uzak bu yapıların temel bir kanunla düzenlenmesi şu an için büyük önem arz etmektedir.

Bu çerçevede teftiş kurullarının önemli bir reorganizasyona tabi tutulduğu, bazı denetim birimlerinin Bakan'a bağlı yapısı değiştirilerek Müsteşar'a bağlı olabilecek şekilde teşkilatlandırıldığı görülmektedir. Bu husus, denetimin etkinliğini ve önemini de önemli ölçüde etkiler niteliktedir. Bakanlıklar bünyesindeki bu yeni denetim sistemi, örgütsel ve faaliyetler anlamında önyargılardan, kurumsal taassuptan ve bireysel algılardan arınmış bir şekilde kurgulanması gerekirken mevcut düzenlemenin bu amaca hizmet etmediği de açıktır (Kuluçlu, 2006: 34). Şekli olarak isimsel farklılıklar esasta farklı görevlere bürünmekte ve dolayısıyla denetimde var olan farklılık giderek derinleşmektedir.

Denetimin varlığı, kamu hizmetlerinin sunumunda görev alan kamu çalışanlarının davranışlarında sürekli düzenleyici ve önleyici bir rol almaktadır (Sanal, 2002: 4). Belirli periyotlarda söz konusu kurumun tepe yöneticisi adına yapılan denetimlerde mevzuata uygun olmayan iş ve işlemlerin tespit edilecek olma olasılığı denetimin önleyici olma vasfını da göstermektedir. Bu çerçevede denetim birimlerinin geçmişten geleceğe belirli bir misyon içinde yönetimin tepe yöneticisine bağlı olarak çalışması ve tarafsızlığı ve bağımsızlığının güvence altına alınmış olması gerekmektedir. Ancak yapılan bu düzenlemelerde denetimin bu fonksiyonlarını kuvvetlendirici nitelikteki düzenlemelerin bulunmaması da dikkat çekicidir.

Teftiş Kurullarının bu şekilde reorganizasyona tabii tutulması ve yeni yapılanmada "rehber olma" vasfının ön plana çıkarılması zaten karmaşık ve çok başlı olan denetim yapısını iç denetim bazında daha belirsiz, muğlak ve karışık kılmıştır (Ekici ve Tokar 2005: 26). 5018 sayılı Kanunla kurumsallaştırılan İç Denetim ve İç Denetçilik sistemi bu noktada bir belirsizlik içerisine girmiştir. İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir (Alıcı, 2007: 12-13). Dolayısıyla kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla tesis edilen İç Denetçilik oluşumunun anılan rehberlik vasfı ile Rehberlik ve Teftiş veya Denetim Başkanlıklarının rehberlik yapma görevi çelişir niteliktedir. Bakanlıklarda ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile idarelerde var olan çift başlı bu denetim sistemi, teftiş kurullarına atfedilen rehber olma vasfı ile var olan çift başlılığı ve çelişkiyi derinleştirmiştir.

Bir diğer önemli husus ise, denetim görevlilerinin "yardımcı" unvanı ile mesleğe alınmaları uygulamasında yapılan istisnai düzenlemelerdir. Gerek yeni gerekse eski yönetmeliklerde üst düzey kamu görevlisi olarak çalışmış bulunan görevlilerin denetim elemanı olmasa bile kurumun en üst yöneticisinin onayı ile denetim kadrolarına ve başkanlıklarına atanmasına cevaz veren uygulama son yıllarda yaygınlık kazanmıştır.5

5 Orman Genel Müdürlüğü, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bu kurumlara örnek olarak verilebilir.

Günümüzde mesleki güvenceden yoksun, siyasal iktidarın baskılarına maruz kalabilen, hiyerarşik bir yapılanma dâhilinde kalan teftiş kurulları yetersiz çalışma koşulları içerisinde geçmişten günümüze varlıklarını sürdürmektedirler (Günel, 1995: 25). Anılan bu denetim oluşumlarının parçalı, düzensiz ve eşgüdünden uzak yapılarına son vermek ve denetim görevlilerinin bağımsızlıklarını ve tarafsızlıklarını güvence altına almak maksadıyla tüm denetim birimlerini kapsayan bir kanun çalışmasının yapılması artık elzem bir hale gelmiştir. Bu denetim birimleri arasındaki yeknesaklığı sağlamak üzere TBMM Başkanlığına bağlı bir koordinasyon biriminin de oluşturulması faydalı olacaktır. Öte yandan Yeni Anayasa yapım sürecinde “İdarenin veya İdarenin Kuruluşu”nun yer aldığı bölümde “Denetim Hizmetleri’nin de düzenlenmesi, yönetimin bu önemli fonksiyonuna anayasal bir dayanak kazandıracaktır.

Genel olarak bakıldığında; Türkiye’de 129 adet farklı denetim birimi bulunmakta olup, denetim elemanlarının sayısı da 13 bini bulmaktadır. Bu dağınıklık ve farklılık nedeniyle, denetim çalışmaları içe dönük ve dolayısıyla da birbiriyle ilişkisiz olmakta, denetim birimleri arasındaki koordinasyon, diyalog ve işbirliği imkânları kullanılamamakta, denetimin etkinliğini artırıp geliştirecek nitelikli ortak denetim standartları ve yaklaşımları sergilenememekte, denetim mesleğindeki yenilikler ve gelişmeler de yeterince takip edilememektedir. Özellikle aynı kurum içerisinde yer alan iç denetim ve teftiş kurullarının varlığı mükerrer denetime neden olmaktadır (Kuluçlu, 2006: 21). Akbulut tarafından yapılan “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” başlıklı araştırmanın sonucunda ise; Türk Kamu Yönetimi yapısının tamamlayıcı parçasının “teftiş” anlayışı olduğu, buna rağmen kamu yönetimine iç denetim mekanizmasının dâhil edildiği, iç denetimin sistem ile doku uyumsuzluğu içerisinde bulunduğu ve istenilen düzeyde yerine getirilemediği, diğer taraftan teftiş denetiminin yeterince kurumsallaşmadığı tespit edilmiştir (Akbulut vd., 2012: 708-720). Bu nedenle bahsedilen sorunların ve eşgüdümsüzlüğün önlenmesi için bir “Denetim Kanununun” çıkarılması ve kurum içerisindeki iç denetim biriminin tektipleştirilmesi büyük önem taşımaktadır.

SONUÇ

Kamu yönetimi paradigmalarında ortaya çıkan değişim ve dönüşüm süreçlerini “ekonomi-politik” üzerinden okumak, yeni teşkilat yapılarını da bu çerçevede anlamak ve değerlendirmek büyük önem arz etmektedir. Bu çerçevede, ondokuzuncu yüzyıl “sanayi kapitalizminin ihtiyaçları doğrultusunda biçimlenen kamu yönetimi ve kurumsal yapı, modern devletin temel dinamiklerini yansıtmıştır. Yirminci yüzyılın yarısından itibaren modern devlette meydana gelen değişim süreci, kamu yönetimi paradigmasını yeniden farklı bir işlevsellikle refah devleti anlayışı ile yeniden düzenlemiş ve kamu yönetimine yeni roller vermiştir. Gelişen süreçte, kapitalizmin ihtiyaçları ve zorunlulukları ile şekillenen devlet ve kamu yönetimi paradigmaları küreselleşmenin etkisiyle yirmi birinci yüzyıl içerisinde “postmodernizm” ve “neoliberalizm” düşünce akımları ile yeniden yapılandırılmıştır.

Kamu yönetimi paradigmalarında yaşanan değişikliğin nihayetinde yansıdığı denetim alanında meydana gelen farklılıklar, köklü bir yapılanma olan teftiş kurullarını “rehberlik” vasfı ön planda tutulan başkanlıklar haline çevirmiştir. Teftiş kurullarına alternatif olarak gösterilen iç denetim birimlerinin “rehber ve danışma” organı olma vasfına rağmen Rehberlik ve Teftiş Başkanlıkları ve Denetim Başkanlıkları tarafından yapılacak denetimlerde çalışanlara rehberlik etmek hususunun özellikle belirtilmesi, var olan çift başlı denetim sistemindeki yetki, görev ve sorumluluk çakışmasını daha da arttırmıştır. Mevcut sorunların çözülmesi ve denetimin daha sistematik bir hale getirilerek, denetim görevlilerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığının güvence altına alınması ile denetim teşkilatlarının kurumsallaşmasının sağlanması için bir kanun tasarısı veya teklifinin hazırlanması, akabinde de bunun kanunlaştırılması gerekmektedir. Denetim alanında, denetim görevlilerinin görüşleri alınarak çıkarılacak bir kanun, denetim organlarının uzun süreden beri derinleşerek devam eden temel sorunlarını çözmüş olacak ve böylece denetimin kurumsallaşmasını da sağlamış olacaktır. Denetimin rasyonelliği, verimliliği ve etkinliği açısından kamu yararı adına yapılacak denetimlerde farklı denetim araçları yanında o kurum içerisinde bulunan ve kurumun iç işleyişine hâkim olan denetim görevlileri tarafından da yapılması önemli ve gerekli olacaktır. Bu denetim türünün, yani Teftiş Kurullarının teşkilat içerisindeki yeri ve ihtisaslaşma düzeyi de göz önüne alındığında diğer dış denetim, yargısal ve kamuoyu denetimi gibi istisnai denetim türlerine nazaran idareye, dolayısıyla kamuya değer katan etkin bir denetim birimi olduğu da görülecektir.

KAYNAKÇA

- Akbulut, Ö., Özgen, H. M., Fındık, D., Seymenoğlu, Ö. ve Almış, O. (2012).** Tiirk Kamu Yönetiminde Teftiş ve Denetim, Ankara, TODAİE.
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2010).** Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliiği. Türk İdare Dergisi, Sayı: 466, Mart 2010, s. 9-24.
- Alada, A. B. (2004).** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Notlar. İktisat Dergisi, Sayı 455, s. 17-21.
- Alıcı, O. V. (2007).** Belediyelerin İç ve Dış Denetimi, Mahalli İdareler Demeği Yayını, No 62, Ankara.
- Ataay, F. (2007).** Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması, De Ki Yayınevi, İstanbul.
- Canpolat, H. ve Cangir, M. (2010).** Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi. Türk İdare Dergisi, Sayı: 466, Mart 2010, s. 25-46.
- Çukurçayır, M. A. ve Gidise, G. (2007).** Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Ekici, B. ve Toker, M. C. (2005).** Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetim

lerin Denetimi ve Etkinliği. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE, Cilt 14, Sayı 1, Ocak 2005, s. 5-28.

Eryılmaz, B. (2010). Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, Alfa Yayınevi, İstanbul.

Güler, B. A. (2005). Devlette Reform Yazıları, Paragraf Yayınevi, Ankara.

Güler, B. A. (2003). Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye. Praksis Dergisi, Sayı 9, s. 93-116.

Günel, N. (1995). 2000'li Yılların Eşiğinde Yönetmel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış. Türk İdare Dergisi, Yıl:67, Sayı 409 (Aralık), s. 17-36. Kalender, İ. (2008). Türk Kamu İdaresinin Yeni Yönetim ve Denetim Sistemleri. Türk İdare Dergisi, Sayı 460, s. 87-103.

Kuluçlu, E. (2006). Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine. Sayıştay Dergisi, Sayı 63, s. 3-37.

Özer, M. A. (2005). Yeni Kamu Yönetimi, Platin Yayınevi, Ankara.

Sanal, R. (2002). Türkiye 'de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODAİE Yayınları, Ankara.

Şayian, G. (2000). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler. Amme İdaresi Dergisi, C.33, Sayı 2, s. 1-22.

KAMU GÖREVLİLERİNİN ETİK DAVRANIŞ İLKELERİNE BAĞLILIK ALGILARININ DEĞERLENDİRİLMESİ VE ETİK EĞİ- TİMİ: BİTLİS İLİ ÖRNEĞİ

Hasan KARACA *

ÖZET

Kamu yönetiminde etik düşüncenin yerleşmesi, etik yönetimin yaygınlaşması ve kamu görevlilerinin etik davranış ilkeleri doğrultusunda kararlarını almaları üzerinde önemle durulması gereken konulardır. Etik davranışları beklenen kamu görevlilerine etik eğitimi mutlaka düzenli olarak verilmelidir. Bu araştırmada, Bitlis ili kamu kurum ve kuruluşlarındaki idari görevlilerin, çalıştıkları birimlerdeki diğer görevlilerin etik davranış ilkelerine ne seviyede bağlılık gösterdikleri algısı ölçülürken, bu ilkelerin etik karar alma sürecinde ne ölçüde kullanıldığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Bunun yanında, görevlilerin etik değerleri kazanmada hangi etkenlerin tesirinde kaldıklarına ve etik karar verirken ne tür menfaatleri ön planda tuttuklarına bakılmıştır. Son olarak, etik eğitiminin vazgeçilmez bir ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Etik, Kamu Görevlileri, Etik Davranış İlkeleri, Etik Karar Verme, Etik Eğitimi

ABSTRACT

Evaluating The Perception Of Compliance With The Code Of Ethics Of Public Employees And Ethics Training: Bitlis City Case

The settling of ethical thinking, the proliferation of ethical management, and decision making of public employees in accordance with the code of ethics are substantive issues in Public Administration. If ethical behaving is expected, ethical trainings must be given to the public employees periodically. In this research, it is tried not only measure the level of perception of compliance with the code of ethics their colleagues in public departments demonstrate in Bitlis city but also determine the level they use the code of ethics during the decision making process. Furthermore, it is also looked what kinds of influences affect public employees in attaining the ethical values and what kinds of interests they prioritize on decision making. In conclusion, importance of ethical training is stressed.

Key Words: Ethics, Public Employees, Code of Ethics, Ethical Decision Making, Ethics Training

* Dr., Polis Akademisi Başkanlığı, e-posta: hasan.karaca@egm.gov.tr

GİRİŞ

Bu çalışmada öncelikle; kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan görevlilerin, yapmakta oldukları iş ve işlemlerde ne ölçüde etik davranış ilkelerine bağlı oldukları ve bunun diğer çalışanlar tarafından ne ölçüde algılandığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Kamu yönetiminde verilen hizmetlerin kalitesinin artırılması ve çalışanların alacakları kararların daha isabetli olmasında etik düşüncenin yerleştirilmesinin önemi büyüktür. Etik düşüncenin gelişmesiyle vatandaşın devlete, kamu kuramlarına, hukuka ve demokrasiye olan inanç ve güveni artmakla kalmayıp devleti zayıf duruma düşüren haksızlık, yolsuzluk, gelir dağılımındaki eşitsizlik, bütçe harcamalarındaki çarpıklık ve pahalılığın önlenmesi sağlanabilir. Son zamanlarda daha yaygın hale gelen “değerlere dayalı yönetim” kavramıyla, sosyal yaşamı şekillendirmesi beklenen kamu yönetiminin etik değerlerle güçlendirilmesi, kamu çalışanlarının ilkeli ve verilen hizmetin daha nitelikli olması gerekliliği ortaya çıktı.

Bu doğrultuda etik kavramı üzerinde düşünsel gelişim gün geçtikçe artmakta ve dolayısıyla kamu hizmetlerini yürütenlerin karar alma süreci daha bir önem kazanmaktadır. Kamu kuramlarında çalışmakta olan görevliler arasında bir takım değer çatışmaları ve anlaşmazlıkların olması gayet doğaldır (Trevino, 1986). Bu ve daha pek çok nedenlerle kamu görevlilerinin alacakları kararları etik açıdan gözden geçirmesi ve bu kararların etik olup olmadığı konusunda daha ciddi değerlendirmeler yapmaları yerinde olur. Bu nedenle, karar vericiler açısından etik karar verme sürecinin nasıl olması gerektiği gittikçe daha fazla konuşulan bir konu durumundadır (Sims, 1992).

Bu araştırmanın öncelikli amacı, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan görevlilerin, çalıştıkları birimlerde kendilerinin ve birlikte çalıştıkları diğer görevlilerin etik davranış ilkelerine bağlılıklarının tespit edilmesi, bu ilkelerin etik karar alma sürecinde ne ölçüde dikkate alındığının değerlendirilmesidir. Bunun yanında, görevlilerin etik değerleri kazanmada hangi etkenlerin tesirinde kaldıkları ve etik karar verme sürecinde ne tür menfaatleri ön planda tuttıkları belirlenmeye çalışıldı. Son olarak da, etik eğitime dikkat çekilerek görevlilerin etik eğitimi alıp almamalarından hareketle tamamlayıcı eğitime ihtiyaç duyulup duyulmadığı değerlendirildi.

1. YAZIN

İlgili yazın aşağıda yerleştirilen başlıklarda değerlendirilebilir.

1.1. Etiğe Kavramsal Yaklaşım

Yunanca “ethos” kelimesinden türetilen ve “davranış biçimini ifade eden karakter” anlamındaki etik, bireylerin günlük yaşamda ve iş hayatında sergi-

leyecekleri davranışlara temel esas olarak kabul edecekleri ahlak ilkelerinin tamamına denir. Farklı bir bakışla etik, bireylere iş ve işlemlerin ne şekilde yapılacağı konusunda yol gösteren değerler, kurallar ve normlardır. Etik aynı zamanda, bünyesinde karar alınması, alınan kararların uygulanması ve belli değerlerin takip edilmesi bakımından önemli bir süreçtir (Şen, 2010). Bunun dışında etik, Cooper (1990)'m Sorumlu Yönetici adlı kitabında yer verdiği bazı yazarlara göre; problemleri çözebilecek prensiplerin belirtilme ve değerlendirilme girişimi (Jones, vd, 1969), toplumun dini ve felsefi geleneklerinden türeyen davranışların normatif standartları (Means,1970), sosyal alışverişe şekil verecek ve açığa vuracak değerlerin yeterliliğinin ve ussallığının belirlenmesi arayışı ve bir insan yönelmişliği bilimi (Winter, 1966) olarak da tanımlanmaktadır.

Etik değerlerin kazanımı ailede verilen eğitim ve terbiye ile başlar. İtinayla kazandırılmaya çalışılan olumlu davranışların, bireyin karakter oluşumuna katkısı herkes tarafından kabul edilmektedir. İlerleyen zamanlarda bu kazanımlar okulda verilen eğitim, edinilen dini öğreti, çevre ve arkadaş gruplarının etkileri ile daha da zenginleşir. Görmez ve arkadaşları (2009), “Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi” kapsamında “Etik, Kültür ve Toplum” ilişkilerini incelerken, medya, çalışılan kurum ve sivil toplum kuruluşlarına oranla aile, okul ve toplum birimlerinin etik değerlerin kazanımında birinci sırada önem taşıdığını tespit etmişlerdir.

Eryılmaz ve Biricikoğlu (2011) kamu yönetiminde etiği, kamu görevlilerinin karar verirken ve yapmakla yükümlü oldukları görevleri yerine getirirken sergilemeleri gereken, objektif, adil, vatandaşa saygılı, şeffaf, işlemlerinden dolayı hesap verebilir, kamu menfaatini hedefleyen, vazifesine bağlı, kabiliyetli, üretken, etkin ve nitelikli olma gibi bazı ahlaki ilke ve değerlerin tamamı olarak tanımlar. Bu ilke ve değerler, nasıl etik karar alınması ve işlemlerin ne şekilde yürütülmesi gerektiği hususunda kamu çalışanlarını yönlendirirken, işlemlerin ve görevlilerin değerlendirilmesinde başlıca ölçüt olarak kabul edilirler.

Kamu yöneticilerinin etiğin teorik perspektiflerini bilmeleri gerekmektedir. Çünkü etik, ancak tecrübe ve derinlemesine düşüncenin birleştirilmesiyle anlaşılabilir. Bununla birlikte, etikle ilgili konulara daha fazla zaman ayrılmalıdır. Çünkü kanunla ilgili bir ihlalin fark edilmesi kolaylıkla anlaşılabilir, ancak etiğe ait konuların hem karmaşık hem de belirsiz olması nedeniyle fark edilmeleri oldukça zordur. Özellikle mesleki etik kuralları düşünüldüğünde, ne için hizmet edildiği ve kamu görevlilerinin yönetsel sorumluluklarının neler olduğu konularının net olarak sınırlarının çizilmesi pek de olanaklı değildir (Cooper, 1990).

Martinez (1998) hukuksal etik yazınıncı incelerken, kamusal hizmet veren mesleklerde kanun (kamu görevleri) ve etik (özel görevler) arasındaki dengenin nasıl bağdaştırılabildiğini gözden geçirir. Mesleki etik kurallarının resmi işe adapte edilmesinin, kamu yönetimine fayda sağlayıp sağlamayacağı konusunda ikilemde kalır. Martinez'e (1998) göre, hukuksal etik ile kamu yönetimi etiğı aynı ikilemlere sahiptir. "Kanun ve etik nasıl bağdaştırılabilir?" sorusuna cevaben, eğer etik kurallar yazılı hale getirilebilirse tercih sebebi haline gelebileceğini savunur. Değışik kamu hizmeti rolleri üstlenen bireyler daha dar alanlarda kendi etik duyularını kullanmak durumunda bırakılırlarsa, bu etik kurallar sabit ve formüle edilmiş geçerli çözümlere öncüllük edebilirler. Bu yüzden, kanun ve etiğı, kamu ile özeli bir araya getirecek bir çözüme ihtiyaç vardır (Martinez, 1998). Frederickson (2005) ise, kamu görevlilerinin etik davranışlarından emin olabilmeleri için kendilerinden ne tür etik davranışlar beklendiğine dair kural ve düzenlemelerin hazırlanması gerekliliğini savunur.

Hays ve Keamey (2003) dürüstlüğün, kamu kurumlarını inşa etme görevinin tüm kamu çalışanlarına ait bir görev olduğunu savunurlar. Ayrıca, üst seviye kamu görevlilerinin etik yönetiminde bazen açık bazense gizli stratejiler uyguladıklarını vurgularlar. Diğer taraftan, insan kaynakları yöneticileri işlerini yaparken ellerine geçen fırsatlarda etik konusuna öncelik tanımalıdırlar. Hays ve Keamey (2003) etiğın önceliğinin tüm konulardan üstün olduğuna vurgu yaparlar.

1.2. Etik Davranış İlkeleri

Kamu görevini yerine getirmekte olan kamu görevlilerinden işlerini yapma ve karar verme sürecinde etik değerleri benimsemeleri ve bu doğrultuda davranış sergilemeleri beklenir. Bu etik değerlerin neler olduğu Özdemir'e göre (2008) şöyle sıralanabilir:

- Kamu görevlileri kanunlara, kurumun amaç ve hedeflerine bağlı olmalıdırlar.
- Kamu görevlileri ellerinde bulunan inisiyatif ve yetkileri kendi menfaatleri için kullanmak yerine kurum menfaatlerini ön plana çıkaracak şekilde kullanmalıdırlar.
- Kamu görevlileri kamuya en fazla faydayı sağlayabilme adına kendilerini görevlerine vermeli ve bunu yapabilmek için de anlayışlı, adil, erdemli ve dürüst olmalıdırlar.
- Ayrıca kamu görevlileri almış oldukları kararların tüm sorumluluklarını sahiplenebilmeli ve demokratik değerlere gerekli saygıyı gösterebilmelidirler.

Amerikan Kamu Yönetimi Demeğı kamu sektörü görevlilerinin hem ilham alacakları hem de kendi sınırlarını belirlemede kullanacakları etik değerleri beş ana kategoride toplamıştır. Kamu görevlileri bu beş gruptan oluşan

etik değerleri, karar verme sürecinde ciddiyetle düşünmek ve değerlendirmek zorundadırlar. Bu etik değerler: a) Kamu menfaati için hizmet etmek, b) Anayasa ve kanunlara saygı duymak, e) Birey olarak dürüstlüğü sergilemek, d) Etik düşünceyi destekleyen örgütleri güçlendirmek ve e) Meslekte zirveye ulaşmaya çalışmak şeklindedir (<http://www.aspanet.org>, 2012).

Türk Kamu Yönetiminde ise etik davranış ilkeleri kamuda etik kültürün yerleşmesi ve görevlilerin uyması beklenen etik davranışların belirlenmesi konularında yol gösteren 13.04.2005 tarihli “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliğin” 5. maddesinden başlayıp 22. maddesinde son bulan on sekiz ayrı maddede açıkça belirtilir. Bu maddeler sırasıyla: a) görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci, b) halka hizmet bilinci, e) hizmet standartlarına uyma, d) amaç ve misyona bağlılık, e) dürüstlük ve tarafsızlık, f) saygınlık ve güven, g) nezaket ve saygı, h) yetkili makamlara bildirim, i) çıkar çatışmasından kaçınma, j) görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, k) hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, l) kamu malları ve kaynaklarının etkin kullanımı, m) savurganlıktan kaçınma, n) bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyanlarda bulunmama, o) bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, p) yöneticilerin hesap verme sorumluluğu, r) eski kamu görevlileriyle ilişkiler ve s) mal bildiriminde bulunma (<http://www.basbakanlik.gov.tr>, 2012)

Öztürk (1998) yöneticiler açısından etik değerlerin önemini tartışırken, bir kısım kamu görevlilerinden özellikle yeni işe başlamış olanlarda etik ilke ve değerlerin oluşmasının belli bir süre alabileceğini, bu kazanım sağlanana kadar da deneyimsiz kamu görevlilerinin bir takım hatalı kararlar verebileceklerini belirtir. Bu durumun tüm deneyimsiz görevlilerde olması beklenilemez. Ancak kamu sektörüne giriş yapan bu görevlilerden kötü niyetli olabilecek bazılarının başka yerde edindikleri etik dışı davranışlarını sürdürmek, isteyebilecekleri göz ardı edilmemelidir.

1.3. Etik Karar Alma Süreci ve Etik Davranış İlkeleri

Kamu görevlileri, yapmakta oldukları işlerle ilgili sürekli karar almak durumundadırlar. Alman bu kararlarda isabetli olabilmek en çok arzu edilen sonuçtur. Karar alma sürecinde kararın şeklini belirleyici birtakım etkenler rol oynayabilir. Şen (2005) bunlardan bazılarının, alınacak kararın kurumun ulaşmaya çalıştığı hedeflere uygun olması ve kamu yararının gözetilmesi olduğunu vurgular. Kamu görevlileri de bu ideallerin gerçekleştirilebilmesi adına çeşitli ikilem ve sorunlarla yüz yüze kalır. Bu çıkmazlardan kurtulabilmek için sıkıntı yaşar. Gerçekten de kamu yararını gözetmek ve kurum hedeflerini gerçekleştirebilmek adına kamu görevlileri verdikleri kararlarda çok hassas olmak durumundadırlar. Kişisel getiri ve çıkarların alınacak kararlara

etki etmemesi ve bundan dolayı karar veren kamu görevlileri hakkında şüphe uyandırabilecek davranışlardan kaçınılması çok önemlidir. Şen (2005) bunun başarılı olabilmesinin oldukça zahmetli olup özveri gerektirdiğini, kamu görevlilerini etkilemeye yönelik verilebilecek hediye ve kişisel yarar sağlayabilecek bağışların bu anlamlı hizmet yoluna konabilecek “bubi tuzaklarına” benzetilebileceğini belirtir.

Guy (1990) etik karar vermeyi, etik problemi tanımlayıp çözüme götürecek alternatifleri belirleyen, bu alternatiflerden hareket ederek en üstün etik değeri ve istenen amaca ulaşmayı sağlayan bir süreç olarak tanımlar. Cooper (1990), etik karar verme modelinin aşağıdaki basamaklardan oluşması gerektiğini savunur:

1. Etik problemin algılanması,
2. Durumun tespiti ve etik konunun tanımlanması,
3. Alternatiflerin belirlenmesi,
4. Muhtemel sonuçların öngörülmesi, (Bu sonuçlar; ahlak kuralları, etik prensipler, savunma denemeleri ve beklenen kişisel değerlendirme konuları ile ilişkilidir.)
5. Kişinin en uygun alternatifi seçmesi,
6. Çözümün açıklanması.

Etik karar alma durumunda olan görevliler en doğru tercihi belirlemeye çalışırlar. Şen (2010) görevlilerin en fazla tecrübe etmekte oldukları veya tecrübe edebilecekleri etik ikilemleri dört grupta toplar:

1. Varolan seçeneklerden herhangi birisinin arzulan kararını vermeye yeterli olmayışı sebebiyle en uygun olanın tercih edilmesi durumunda kalınması,
2. Eldeki mevcut seçeneklerin birçoğunun veya hepsinin tercihe layık olması halinde bazı iyi seçenekleri göz ardı etmek durumunda kalınması,
3. Alınacak kararın etki ve sonuçlarının farklı kişi ve gruplar açısından değişiklik gösterebilmesi ihtimali ile karşı karşıya kalınması,
4. Alınacak kararın doğurabileceği sonuçlardan, bireylerin kendilerinin veya yakınlarının bir şekilde etki altında kalabileceği ihtimalinin ortaya çıkması nedeniyle görevlilerin çıkar çatışması durumuyla yüz yüze kalınması.

Kamu görevlilerinin karar alma sürecinde dikkate almaları gerekli beş temel kaynak vardır. Van Wart (1996)’a göre bunlar; 1) Kamu menfaati 2) Kanuni düzenlemeler 3) Kişisel menfaatler 4) Kurumsal menfaatler ve 5) Mesleki menfaatlerdir. Bunlar kısaca açıklanacak olursa;

- Kamu Menfaati; kamu görevlisinin bireylere hizmet etme düşüncesinin üzerinde halka hizmet ettiği düşüncesini ön planda tutarak belirlenen hizmet standartlarına bağlı kalmalarıdır.

- Kantini Düzenlemeler; hukuki menfaatleri temsil etmekle beraber, halka hizmet düşüncesine sahip kamu görevlilerinin hukuki metinlerle (anayasa, kanun, vs.) düzenlenmiş ve yüceltilmiş değerleri el üstünde tutarak bunlara uygun davranışları sergilemeleridir.
- Kişisel Menfaatler, sahip olunması ve korunması gerekli üstün nitelikleri temsil etmekte olup kamu görevlilerinin karar verme sürecinde dürüst, tutarlı ve uyumlu bir görünüş sergilemeleri ve bunun korunması için beklenen kararlılığı ön planda tutmalarıdır.
- Kurumsal Menfaatler, örgütsel menfaatleri temsil etmekte olup kamu görevlilerinin karar alırken verimlilik, uzmanlık ve kurumsal dinamizm üzerinde ayakta duran kurumun önceliklerini göz önünde bulundurmalarıdır.
- Mesleki Menfaatler, kamu görevlilerinin yerine getirmekte oldukları mesleklerinin gereklerine, saygınlığına ve onuruna yakışır davranışları önemseyerek karar almalarıdır.

Kamu görevlilerinin karşı karşıya kaldıkları bir başka durum ise kendilerinin olmasa da bir başka kamu görevlisinin yapmış olduğu hatalı davranışı yetkilisine bildirmek konusunda yaşanan kararsızlıktır. Her bir kamu görevlisi böyle bir hatalı davranışı fark ettiğinde bunu ilgili kişi ya da makama ihbar etmekle yükümlüdür. Kamusal hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanabilmesi ve kararlılığın devam ettirilebilmesi için böyle bir ihbar mekanizmasına mutlak ihtiyaç vardır. Bu mekanizma sadece kamu görevlileri için sınırlı kalmayıp aynı zamanda vatandaşlara da karşılaşılabilecekleri etik ihlalleri ihbar edebilme fırsatı vermelidir (Yüksel, 2005). Herhangi bir ihlal hakkında bilgi sahibi olan görevlinin, nereye, ne zaman, ne şekilde ihbarda bulunabileceğini, yapmış olduğu ihbar nedeniyle herhangi bir baskı, fiziksel ve ruhsal şiddet, dışlanma, terfi kısıtlanması, tehdit, ayrımcılık gibi olgularla yüz yüze kalmayacağını ve kendisinin hukuken koruma altında olduğunu bilmesi gerekir (Uzun, 2011).

Etik karar verme süreci içinde görevlilerin sahip olduğu en önemli yetkilerden biri takdir yetkisidir. Eğer kamu çalışanlarının uyması gerekli usul ve davranışlar net olarak tarif edilmemiş ve anlaşılır değil ise çalışanlar fazlasıyla takdir yetkilerini kullanmak durumunda kalırlar. Açık tarifi yapılmamış uygulamalar için amaç ve yükümlülüklerin çatışması bir takım ikilemlerin oluşmasına neden olur. Bu bağlamda kamu görevlisine düşen, etik davranış ilkeleri doğrultusunda önerilen hak ve sorumluluklara uygun davranışı sergilemek, o duruma ait bir davranış belirlenmemiş ise en uygun ahlaki düşünce ve etik karar verme metoduyla durumu çözmeye çalışmaktır (Yüksel, 2005).

1.4. Etikte Eğitimin Önemi

Karar alma sürecinde kamu görevlileri, verdikleri kararların sonuçlarını tamamıyla önceden tahmin etmelerinin mümkün olmadığını söylerler. Doğru etik kararların alınabilmesi için etik eğitiminin okul döneminde verilmeye başlanması gereklidir. Örgüt içinde bir etik kültürü ancak etik eğitimi almış olan görevlilerle sağlanabilir. Görevlilerin etik davranış ilkelerine bağlılıkları ve doğru karar alabilmeleri, onların gerek okulda gerekse meslek içinde almış oldukları eğitimle doğru orantılıdır (Gölbaşı, 2009). Singhapakdi (1999) etik eğitiminin kamu ve özel kuruluşlarda bir defa ile sınırlı kalmayıp düzenli olarak verilmesinin önemine değinirken, verilecek etik eğitimi, hem çalışanların etik konularda duyarlılıklarının geliştirilebileceğini hem de etik davranış ilkelerine bağlılıklarının artırılabilceğinin altını çizer.

Kurumsal çevrede etik eğitiminin, çalışanların karar vermedeki bilgi ve yeteneklerini artırmaya katkıda bulunacak şekilde tasarlanmasında yarar vardır. Bu eğitimin hedefleri aynı zamanda örgütsel ihtiyaçları karşılayabilmesi de iyi olur. Jones (1989) etik eğitiminin hedeflerini şöyle sıralar:

1. Etik karar sürecini anlamaya yönelik araçlar kazandırma (terminoloji, felsefe, bakış açıları, vs.),
2. Görevlilerin etik önceliklerini belirleme,
3. Etik kuralları ihlal edenlerle nasıl uğraşılacağını öğretme,
4. Etik konularda duyarlılığı artırma,
5. Görevlilere örgüt politikaları çerçevesinde etik problemleri tanımlama fırsatını verme,
6. Bireysel derin düşünmeyi iletme,
7. Etik destek sistemleri ve davranış kuralları üreterek örgüt içi etik iklimini geliştirme.

2. ALAN ÇALIŞMASI

Kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine bağlılık algılarının ve etik eğitimi geçmişleri ile meslek içerisinde tamamlayıcı etik eğitimi alma isteklerinin değerlendirilmesi için, Bitlis il merkezindeki kamu kurum ve kuruluşlarında idari görevlerde çalışmakta olan kamu görevlileri bu araştırmanın evrenini oluşturdu. Bu kurum ve kuruluşlarda büro memuru, büro amiri / şefi, şube müdürü, müdür yardımcısı ve müdür pozisyonlarında çalışmakta olan erkek ve kadın personelin hazırlanan ankete katılımları talep edildi. Anketin tanıtım bölümünde verilen bilgilerde katılımcılara anketi doldururken cevap seçiminde, araştırmanın geçerlilik ve güvenilirliğini de etkileyecek, “böyle olması gerekir”i değil an nasıl gördüklerini” tercih etmeleri ikaz edildi. Ancak anket formları incelendiğinde bazı katılımcıların tüm soruları yine de “Kesinlikle katılıyorum” şeklinde işaretledikleri görüldü.

Bu anket, kamu görevlilerinin bilmeleri gereken etik davranış ilkelerinin ne ölçüde kendilerine verildiği ve iş ortamlarında bu ilkelerin görevliler tarafından ne seviyede sergilenebildiği konusuna odaklandı. Anket, demografik bilgiler, etik eğitimi bilgileri ve etik davranış ilkelerine bağlılık olmak üzere üç bölümden ve 30 sorudan oluştu. Demografik bilgiler bölümünde, görevlilerin davranış ve algı seviyelerini etkileyebilecek cinsiyet, eğitim durumu, toplam memurluk süresi, halen çalışmakta olduğu işyerinde geçirdiği süre, pozisyon ve kaç kişilik bir işyerinde görev yaptıkları soruldu. Etik eğitimi bilgileri bölümünde, görevlinin öğrenimi esnasında ve meslek yaşamı olmak üzere etik eğitimi alıp almadığı, etik değerleri kazanmada en etkili olan etkenin ne olduğu, etik karar almada ilk sırada hangi yararın öncelik taşıdığı ve çalışmakta olduğu işyerinde etik eğitimi verilip verilmeli düşüncesine ne derecede katıldığı yer aldı. Etik davranış ilkelerine bağlılık bölümünde ise “Türkiye’deki Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliğin” 5. maddesinden başlayıp 22. maddesinde son bulan on sekiz ayrı ilkenin her biri yönetmelik metnine bağlı kalınarak birer ifade haline getirildi. Görevlilere aynı işyerindeki görevlilerin bu ilkelere ne derecede bağlı kalarak çalışmakta oldukları hususundaki düşüncelerini belirtmeleri istendi.

Eter bir ifadenin karşılığı olarak 5’li likert derecelendirmeli “kesinlikle katılıyorum”, “katılıyorum”, “kararsızım”, “katılmıyorum” ve “kesinlikle katılmıyorum” seçenekleri konuldu. Verilen cevaplar SPSS 16,0 istatistik yazılımı kullanılarak betimsel analiz (Descriptive Analysis) ve çapraz tablolama (Cross-tabulation) metotları uygulanarak değerlendirildi. Kamu yönetimi alanında uzman iki görevli tarafından yapılan değerlendirmede soruların anlaşılır ve cevaplanabilir olduğu test edildi. Anket maddelerinin güvenilirlik değeri, Güvenirlilik Analizi (Reliability Analysis) işlemiyle Cronbach’s Alpha= 0,884 olarak güvenilir bulundu.

Hazırlanan anketin, araştırmanın örneklemini oluşturmak üzere Bitlis il merkezinde Valiliğe bağlı çalışan sayısı az ve anket dağıtıldığında dönüşüm olacak İl Özel İdaresi, Sağlık Müdürlüğü, Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü, Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü ve İl Defterdarlığı’nda uygulanması kararlaştırıldı. Bu kurumlarda görevli toplam idari personel sayısı dikkate alınarak 200 adet anket formu elden dağıtıldı. Fazlasına gereksinim duyulduğundan ek 15 adet daha çoğaltılarak gönderildi. Dağıtılan 215 adet anketten 177 adedi cevaplanmış olarak geri geldi ve ankete katılım oranının % 82,3 olduğu görüldü.

3. BULGULAR

3.1. Demografik Bilgiler

Tablo 1. Ankete Yanıt Verenlerin Demografik Özellikleri

Değişkenler	Seçenekler	N*	%**
Cinsiyet	Kadın	42	23,73
	Erkek	135	76,27
Yaş Grubu	20-29	46	26,55
	30-39	61	34,46
	40-49	50	28,25
	50- Üzeri	19	10,73
Eğitim Durumu	İlköğretim	5	2,82
	Lise	57	32,2
	Önlisans	49	27,68
	Lisans	63	35,59
	Master/Doktora	3	1,69
Toplam memurluk süresi	1 yıldan az	15	8,47
	1-10	64	36,16
	11-20	42	23,73
	21-30	49	27,68
	31-Üzeri	7	3,95
Kurumdaki çalışma süresi	1 yıldan az	26	14,69
	1-10	83	46,89
	11-20	26	14,69
	21-30	36	20,34
	31-Üzeri	6	3,39
Pozisyon	Büro Memuru	131	74,01
	Büro Amiri / Şefi	22	12,43
	Şube Müdürü	11	6,21
	Müdür yardımcısı	8	4,52
	Müdür	5	2,82
Kurumdaki toplam personel sayısı	50 ve altı	117	66,1
	51-100	52	29,38
	101-150	2	1,13
	151-200	6	3,39

N * - Ankete Yanıt Verenler %** - Yüzdelik Değeri

Ankete yanıt veren kamu görevlilerinin demografik verileri Tablo 1 'dedir. Cinsiyetlerine göre dağılımlarına bakıldığında idari görevlilerin çoğu erkektir. İdari görevlerde çalışanların çoğunluğu 30-39 yaş aralığındakilerden oluşurken en az olan grup 50 yaş ve üzerindeki çalışanlardır. Görevlilerin eğitim durumları değerlendirildiğinde; bir lisans programını bitirenler en kalabalık gruptur. En az olanlar ise ilköğretim mezunları ve mastır ya da doktora mezunlarıdır. Çalışanların toplam memuriyet süreleri incelendiğinde çoğunluğun 1-10 yıllık memuriyete sahip olduğu görülür. 31 yıl üzeri memuriyete sahip grup ise en az olan gruptur. Çalışanların şu anki işyerlerinde geçirdikleri süre-

ye bakıldığında 1-10 yıllık memuriyete sahip olanların yine en kalabalık grup olmasına karşılık en az olan grubun 31 yıl ve üzeri çalışanlar olduğu görülür. Ankete katılanlar işyerlerindeki pozisyonlarına göre değerlendirildiğinde; en kalabalık grup büro memurlarıdır. En az kalabalık grup müdür pozisyonunda olanlardır. Ankete katılan kurumların personel sayılarına göre durumu; Bitlis nüfusuna paralel olarak çoğunluğun 50 ve altında personele sahip kurumlar olduğu, 2. Sırada ise 50-100 arası personelli kurumlar geldiği görülür.

3.2. Etik Eğitim Bilgileri

Katılımcıların etik eğitim özgeçmişleri, etik değerlerinin oluşumunda hangi etkenin en baskın olduğu, etik karar alırken hangi menfaati ilk sırada gördükleri ve kurum içindeki etik kültür göz önüne alındığında halen etik eğitim verilip verilmemesi gereksinimi hakkında düşündükleri Tablo 2’dedir.

Ankete yanıt veren kamu görevlilerinin çoğu öğrenimleri esnasında etikle ilgili ders almış durumdadır. Diğerleri ise etikle ilgili herhangi bir eğitime sahip değildir. Meslekte alınmış etik eğitime bakıldığında katılımcıların yarısından biraz çoğu meslekte etik eğitim almış durumdadır. Diğer kısım meslekte etik konusunda eğitim almadıklarını bildirdi. İşyerlerinde etik eğitimi verilmelidir ifadesine görevlilerin 2/3’ü “Kesinlikle katıldığını” ifade etti. Buna “katıldığını ” ifade edenler eklendiğinde oran daha da yükselir. Okul döneminde etik eğitimi almayanların çoğunluğu etik eğitim verilmesini destekledi. Önemli bir oran da etik eğitim alma ihtiyacı duymamaktadır. Okulda etik eğitimi almış olanların çoğu halen etik eğitimi almayı isterken, az bir kısmı ise etik eğitimi alma ihtiyacı hissetmemektedir. Meslekte etik eğitimi almamış görevlilerden çoğunluğu etik eğitimi almaya istekli iken, az bir kısım ise etik eğitimi alma ihtiyacı duymamaktadır. Meslekte etik eğitimi almış olanların 4/5’ ü halen etik eğitimi almayı istedi. Diğer kısım etik eğitimi alma ihtiyacı hissetmemektedir.

Katılımcılara göre etik değerleri edinmede en büyük etken aile, sonrasında din, 3. sırada çevre ve son olarak eşit oranıyla okul ve arkadaş grubudur. Okul döneminde etik eğitimi almayanların yarısı etik değerleri edinmede birinci sırada ailelerini gördü. Diğer kısmın çoğu dinin etkisi altında kaldıklarını belirtti. Okul döneminde etik eğitimi alanların 1/2’sinden çoğu etik değerleri edinmede birinci sırada ailelerini gördü. İkinci sırada dinin etkisi altında kaldıklarını bildirdi. Meslekte etik eğitimi almayanların yarısına yakını etik değerleri edinmede 1. sırada ailelerini gördü ve bunu dinin etkisi altında kaldıklarını düşünenler takip etti. Meslekte etik eğitimi alanlar etik değerleri edinmede birinci sırada ailelerini gördü. Diğer kısmın çoğu ise dinin etkisi altında kaldıklarını bildirdi.

Kamu görevlilerinin yarısından çoğu etik karar verirken önceliği kamu

menfaatinden yana kullandı. Diğerleri ise ikinci olarak hukuki menfaatlere önem verdiklerini bildirdi. Okul döneminde etik eğitimi alan ya da almayanlar ile meslekte etik eğitimi alan ya da almayanların aynı önceliklerle etik karar vermede birinci sırada kamu menfaatini, ikinci sırada ise hukuki menfaati gözettiklerini bildirdi.

Tablo 2. Ankete Katılanların Etik Eğitim Değerlendirmeleri

Değişkenler	Seçenekler	N	%
Öğrenim esnasında Etik Eğitimi	Evet	111	62,71
	Hayır	66	37,29
Meslekte Etik Eğitim	Evet	98	55,37
	Hayır	79	44,63
Etik Etken	Aile	92	51,98
	Din	51	28,81
	Çevre	22	12,43
	Okul	6	3,39
	Arkadaş Grubu	6	3,39
Etik Karar Verirken Öncelik	Kamu Menfaati	112	63,28
	Kanuni Düzenleme	48	27,12
	Kişisel Menfaat	6	3,39
	Kurumsal Menfaat	3	1,69
	Mesleki Menfaat	8	4,52
İşyerinde Etik Eğitim Verilmelidir	Kesinlikle Katılmıyorum	8	4,52
	Katılmıyorum	15	8,47
	Kararsızım	14	7,91
	Katılıyorum	42	23,73
	Kesinlikle Katılıyorum	98	55,37

N * - Ankete Yanıt Verenler %**- Yüzdelik Değeri

3.3. Etik Davranış İlkelerine Bağlılık

Anketi yanıtlayan kamu görevlilerinin, çalışmakta oldukları işyerlerinde- ki görev arkadaşlarının etik davranış ilkelerine ne derecede bağlılık gösterdikleriyle ilgili algıları Tablo 3'te görülebilir.

Tablo 3'te yer alan etik davranış ilkelerine bağlılık değerlerine göre katılımcılar 2/3 gibi çoğunlukla Kesinlikle katılıyorum ve Katılıyorum ifadeleri olumlu yanıt verdiler. Katılımcıların az bir kısmı Kesinlikle katılmıyorum ve Katılmıyorum diyerek olumsuz algılarını belirtmiş durumdadır. Olumlu ya da olumsuz olarak algılarını ortaya koyamayan görevliler oldukça azdır.

Tablo 3. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkelerine Bağlılık Değerleri

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	N*	%**	N*	%**	N*	%**	N*	%**	N*	%**
1 - Kamu hizmeti bilinci	9	5.08	17	9.60	13	7.34	62	35.03	76	42.94
2- Halka hizmet bilinci	4	2.26	11	6.21	15	8.47	67	37.85	80	45.20
3- Hizmet standartlarına uyma	4	2.26	13	7.34	20	11.30	68	38.42	72	40.68
4- Amaç ve misyona bağlılık	4	2.26	16	9.04	24	13.56	70	39.55	63	35.59
5- Dürüstlük ve tarafsızlık	10	5.65	17	9.60	26	14.69	49	27.68	75	42.37
6- Saygınlık ve güven	5	2.82	11	6.21	20	11.30	64	36.16	77	43.50
7- Nezaket ve saygı	9	5.08	16	9.04	23	12.99	66	37.29	63	35.59
8- Yetkili makamlara bildirim	15	8.47	33	18.64	31	17.51	59	33.33	39	22.03
9- Çıkar çatışmasından kaçınma	11	6.21	17	9.60	22	12.43	49	27.68	78	44.07
10- Görev ve yetkilerin kötüye kullanılmaması	9	5.08	15	8.47	23	12.99	55	31.07	75	42.37
11- Hediye alma yasağı	7	3.95	10	5.65	23	12.99	57	32.20	80	45.20
12- Kaynakların etkin kullanımı	16	9.04	23	12.99	25	14.12	41	23.16	72	40.68
13- Savurganlıktan kaçınma	7	3.95	12	6.78	18	10.17	68	38.42	72	40.68
14- Beyan Yasağına Uyma	2	1.13	8	4.52	25	14.12	69	38.98	73	41.24
İlgi verme, saydamlık ve katılımcılık	3	1.69	7	3.95	20	11.30	75	42.37	72	40.68
Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu	3	1.69	11	6.21	19	10.73	65	36.72	79	44.63
17- Eski kamu görevlileriyle ilişkiler	4	2.26	13	7.34	34	19.21	63	35.59	63	35.59
18- Mal bildiriminde bulunma	1	0.56	6	3.39	21	11.86	62	35.03	87	49.15
Toplam		3.86		8.04		12.62		34.81		40.68

N * - Ankete Yanıt Verenler %** - Yüzdelik Değeri

Katılımcıların işyerindeki görev arkadaşlarının etik davranış ilkelerine uymalarını ne ölçüde algıladıkları değerlendirildiğinde; en çok görevlilerin mal bildiriminde bulunma yükümlülüklerini yerine getirdikleri görüşüne çok yüksek oranda olumlu olarak katıldıkları görülür. Bunu, vatandaşa bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık davranışları ile halka hizmet bilincinin yerleşmiş olduğu hakkındaki algıları izler. Bunların aksine, görevlilerin işyerindeki arkadaşları hakkında en yetersiz buldukları etik davranış ilkesi ise çalışanların bilgi sahibi oldukları kural dışı bir hareket ya da suçu yetkili makamlara bildirmede gerekli hassasiyeti göstermedikleridir. Bunu, görevlilerin kamu malları ve kaynaklarını etkin kullanmadıkları yaklaşımı izler. Bununla birlikte, görevlilerin çıkar çatışmasına girmemeleri düşük oranda olumsuz algılanırken, görevlerini yaparken dürüst ve tarafsız kalabilmeleri konusunda da düşük oranda olumsuz algı bulundu.

4. TARTIŞMA

Alan çalışmasının kapsamına alman resmi kamu hizmeti yapacak olan görevlilerin hem öğrenim yaşamında hem de meslekte etik eğitimine tabi tutulmaları beklenir. Ancak bu görevlilerin tamamının bu eğitimi okul döneminde alması gerekirken önemli bir kısmının almadığı tespit edildi. Meslek içersinde verilmesi ya da takviye edilmesi gerekli etik eğitimi değerlerinin okul dönemi alınan eğitime oranla daha da düşük olduğu görüldü. Hem okulda hem de meslek hayatında etik eğitimi almadığını bildiren görevlilerin oranı oldukça yüksektir. Okul ya da meslekte herhangi bir etik eğitimi alamamış görevlinin etik davranış ilkelerini uygulama, algılama ve karar verme sürecinde kullanma kabiliyetinin yeterli olmayacağı öne sürülebilir.

Katılımcıların etik değerleri edinmede en fazla ailelerinin ve sonrasında dini değerlerin üzerlerinde etkili olduğunu bildirmeleri Bitlis ili ve çevresinin kültür yapısının unsurlarından olan aşiret, aile ve dini oluşumların bölgede yaşayanlar üzerinde göz ardı edilemez bir tesirinin olduğu söylenebilir.

Meslektaşlarının etik davranış ilkelerine bağlılıkları hakkında algılarını paylaşan katılımcıların iş arkadaşlarının en fazla bilgi sahibi oldukları kural dışı bir hareket ya da suçu yetkili makamlara bildirmeleri konusunda yeterli titizliği göstermediklerini belirtmeleri Aydın'ın (2002) vurguladığı gibi hukuka ya da kanuna aykırı işlenmekte olan bir ihlalin ilgili yerlere bildirilmesinin çalışanlar tarafından işyerine ait bir sadakat borcu olarak kabullenilmesi gerektiği ile ilgili olabilir. Edinilen bir bilginin niteliğinin sır olarak saklanıp saklanmayacağı ve kimlerle paylaşılabilceği görevli tarafından değerlendirilebilmesi yerinde olacaktır. Saklanması ve paylaşılması gereken bir bilgiyi paylaşanların ne tür cezai işlemlere tabi tutulacaklarının önceden belirlenmesi gereklidir. Aynı şekilde, hukuksuz, kanunsuz, kurumun itibarı-

nı zedeleyici ve vatandaşın gözünde kurumu ve çalışanları küçük düşürücü bir eylemin önlenmesi için kamu yararı gözeterek yetkili makamları haberdar eden görevlilerin de zarar görmemesine yönelik gerekli koruma sistemlerinin geliştirilmesi yararlı olacaktır. Uzun (2011), etik ihlaller ve yolsuzlukların ilgili makamlara hızlı bir şekilde bildirilmesi için “etik ihlal bildirim hattı” gibi kurumsal intranet, e-posta vb. ihbar ve iletişim imkânlarının oluşturularak, bundan hem çalışanların hem de kamuoyunun haberdar edilmesini önerir. Bu sayede, etik ihlallerin nereye ve nasıl bildirileceği konusunda yaşanacak tereddütlerin önüne de geçilmiş olunacaktır.

Kamu görevlilerinin kamu mallarını ve kaynaklarını en etkin şekilde kullanıp kullanamadıkları anket katılımcıları tarafından problemli görülen ikinci husustur. Kamu kesiminin varlığının temel nedenlerinden biri olan kamu ihtiyaçlarının karşılanması ancak kamu kaynaklarının verimli ve ölçülü kullanılmasıyla olanaklıdır. Yönetimlerin yapılacak harcamalarla ilgili karar alma aşamasına gelmeden bu harcamaların yerindeliği, faydalılığı, hukuka uygunluğu ve hesap verilebilirliği konularında gerekli ön çalışmaları yapmış olması gereklidir. Kamu hizmetlerini üretirken kullanılacak minimum kaynaklarla maksimum seviyede fayda ve verimin elde edilmesi hedeflenmelidir (Arslan, 2002).

Resmi görevin yerine getirilmesinde kamu görevlilerinden beklenen niteliklerden birisi de; görevlilerin yaptıkları işlemler neticesinde elde ettikleri bilgi ve ayrıcalıkları görevleriyle bağdaşmayacak halde, doğrudan kendilerine veya yakınlarına menfaat sağlayacak şekilde maddi, manevi, siyasi veya sosyal bir çıkar haline dönüştürmemeleridir (Yüksel, 2005). Anketi yanıtlayan görevliler bu bağlamda, işyerindeki çalışma arkadaşlarının çıkar çatışmalarından kaçınabildikleri konusunda olumsuz algılarının olduğunu belirtmektedirler. Bir işyerinde bazı çalışanların bulunduğu pozisyonun avantajlarını kullanarak kendisine ya da yakınlarına menfaat sağladığını gören diğer çalışanların o kişilere karşı itimat ve güvenleri sarsılır. Ortak hedef ve amaçlar uğrunda birlikte çalıştıklarına dair olan inançları zedelenir. Güven ve birlikteliğin olmadığı bir işyerinde ise kalite ve verimlilikten bahsedilemez.

Katılımcıların olumsuz algılarında yer alan bir diğer husus ise görevlilerin çalışırken yeterli seviyede dürüstlük sergileyememeleri ve tarafsız kalamamalarıdır. Bir işyerinde dürüstlüğü ve tarafsızlığını kaybetmiş bir görevli “çürük bir elma”ya benzetilebilir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011). Nasıl ki çürük elmayı kimse yemek istemez atılması gerekir, topluluk halinde çalışılan bir işyerinde de dürüst ve tarafsız olma konusunda zaaf gösteren bir kişi o işyerinin düzenini bozar ve dışlanmayla yüz yüze kalır. Bir işyerinde dürüstlük ve tarafsızlığın tesis edilmiş olması o işyerinde etik bir yönetim anlayışının yerleştirilmiş olduğunun göstergesidir.

SONUÇ

Yapılan anket sonuçları analiz edildiğinde; Bitlis ili kamu çalışanlarının büyük çoğunlukla etik davranış ilkelerine bağlı olarak çalıştıkları ve bunun diğer görevliler tarafından da hissedilebildiği öğrenildi. Bunun yanında etik değerlerin kazanımında ailede verilen eğitim ile dini değerlerin başlıca etken olduğu ortaya çıktı. Kamu ve hukuki menfaatlerin karar verme sürecinde görevliler tarafından ön planda tutulduğu gözlemlendi.

Etik ihlallerin yetkili makam ve kurullara zamanında bildirilmemesi, kamu mal ve kaynaklarının etkin kullanılmaması, çıkar çatışmalarına girilmesi ve dürüst ve tarafsız davranışlar sergilenememesi konularında bir kısım olumsuz algıların varlığı görevliler tarafından ortaya kondu. Etik yönetim anlayışı içerisinde, etik kültürün ve iş ahlakının tesis edilmesi adına, açığa vurulan olumsuz davranışların kamu kurum ve kuruluş yöneticileri tarafından önemsenerek ortadan kaldırılması için bu problemlerin üzerine gidilmesi ve gerekli tedbirler alınması gerekir.

Gerek okulda gerek meslek içerisinde etik eğitimi görmemiş kişilerin etik olgusuna yaklaşımlarının yetersiz kalacağı düşüncesinden hareketle, etiğin, etik değerlerin ve etik davranışın ne olduğu, etik değerler doğrultusunda etik davranışın günlük iş hayatında ve etik karar alma süreci içerisinde nasıl sergilenebileceğinin, düzenlenecek etik eğitim faaliyetleriyle görevlilere anlatılması gereklidir. Anket sonuçlarından da anlaşılabacağı üzere, etik eğitimi almış ya da almamış görevlilerin büyük çoğunluğu bu tür eğitimlerin düzenli olarak verilmesini arzu etmektedirler. Hatta bu eğitimler Uzun (2011)'un tavsiye ettiği şekliyle, bulunacak farklı yöntemler, düzenlenecek konferanslar, yönetici ve görevlileri bir araya getiren odak grup toplantıları ve çalıştaylarla zenginleştirilerek yaygınlaştırılmasında yarar vardır.

Etik düşüncenin kamu yönetimi sistemi içerisinde yerleştirilmesi son derece önemlidir. Kamu adına ortaya konan irade, üretilen mal ve hizmetlerde kalite ve kamu kaynaklarının etkin kullanılması sonucu elde edilecek optimum fayda sayesinde vatandaşların kamu hizmetlerinden eşit ve adil istifade edebilmesinde bu etik anlayışın katkısı da azımsanamayacak ölçüde büyüktür. Bu bağlamda, kamu lider ve yöneticilerine büyük sorumluluklar düşmektedir. Dürüst, hesap verilebilir ve ideal bir yönetimin sergilenmesinde, kamu lider ve yöneticilerinin de en üst seviyede etik anlayışa sahip olmaları ve etik davranış ilkeleri doğrultusunda örnek davranışlarda bulunarak görevlileri bu yönde yönlendirmeleri gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Arslan, Ahmet (2002).** Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim, Maliye Dergisi, 140, s. 76-89
- Aydın, Ufuk (2002).** İş Hukuku Açısından İşçinin Bilgi Uçurması (Whistleblowing), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2(2), s. 79-100
- Cooper, Terry L. (1990).** The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Eryılmaz, Bilal - Biricioğlu, Hale (2011).** Kamu Yönetiminde Hesap Verilirlilik ve Etik, İş Ahlakı Dergisi, 4 (7), s. 19-5
- Frederickson, H. George (2005).** "Public Ethics and the New Managerialism: An Axiomatic Theory", Frederickson, H. George - Ghore, Richard K. (Eds.), Ethics in Public Management, M. E. Sharpe, New York, s. 165-183.
- Gölbaşı, Şükran (2009).** Ahlakî Davranışların Kurumsallaşmasında İşletmecilik Okullarının Rolü, İş Ahlakı Dergisi, 2 (4), s. 21-41
- Görmez, Kemal - Atan, Murat - Altan, Şenol - Sancak, Özkan - Güleç, Sevcin - Eralp, Anıl - Parlıt, Cemalettin (2009).** Etik, Kültür ve Toplum, Kamuda ve Toplumda Etik Algılaması Konferansı, Ankara
- Guy, Marry E. (1990).** Ethical Decision Making in Everyday Work Situations, Westport, CT: Greenwood Press.
- Hays, Steven W. - Kearney, Richard C. (2003).** Public Personnel Administration Problems and Prospects, New Jersey: Prentice Hall.
- Jones, Thomas M. (1989).** Ethics Education in Business: Theoretical Considerations, Journal of Management Education, 13 (4), s. 1-13
- Jones, William J. - Sontag, Frederick - Beckner, Morton O. - Fogelin, Robert (1969).** Approaches to Ethics, New York: McGraw-Hill.
- Martinez, J. Michael (1998).** Reconciling Two Concepts of Public Service Ethics, Administration & Society, 29(6), s. 690-722
- Means, Richard (1970).** The Ethical Imperative, New York: Doubleday
- Özdernir, Murat (2008).** Kamu Yönetiminde Etik, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 4 (7), s. 179-195
- Öztürk, Namık Kemal (1998).** Kamu Yöneticilerinin Kararlarında Etik Değerler, Amme İdare Dergisi, 31(2), s. 81-92
- Sims, Ronald R. (1992).** The Challenge of Ethical Behavior in Organizations, Journal of Business Ethics, 11, s. 505-513.
- Singhapakdi, Anusorn (1999).** Perceived Importance of Ethics and Ethical Decisions in Marketing, Journal of Business Research, 45 (1), s. 88-99
- Şen, Mustafa Lütfi (2010).** T.C. Başbakanlık Etik Kurulu, Kamu görevlileri Etik Rehberi, Ankara
- Şen, Mustafa Lütfi (2005).** Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi İİBF
- Trevino, Linda K. (1986).** Ethical Decision Making in Organizations: A Person-Situation Interactionist Model, Academy of Management Review, 11(3), s. 601-617.
- Uzun, Yaşar (2011).** Kamu İdarelerinde Etik Yönetim, Sayıştay Dergisi, 80, s. 33-56

Van Wart, Montgomery. (1996). The Sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector, Public Administration Review 56 (6), s. 525-533

Winter, Gibson (1966). Elements for a Social Ethics: Scientific and Ethical Perspectives on Social Process, New York: Macmillan Co.

Yüksel, Cüneyt (2005). Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi İİBF, Sakarya

http://www.aspanet.org/public/ASPA/Resources/Code_of_Ethics/ASPA/Resources/CodeofEthics_1.aspx?hkey=acd403_18-a945-4ffc-ba7b-18e037bla858, 18.2.2012

http://www.basbakanlik.gov.tr/etik/yonetmelik_etik.pdf, 20.5.2012

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE HEDİYE ALMA VE VERME SORUNU

B. İzzet TAŞÇI*

ÖZET

657 sayılı yasanın 29 uncu maddesinde, memurların hediye alması yasaklanmıştır. Etik konularda “uygulamayı gözetmeye” ve “hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ” Başbakanlık Kamu Görevlileri Kamu Etik Kurulu yetkili kılınmıştır. Etik Yönetmeliğinin 15/2. maddesi, “kamu görevlilerinin hediye almamasını” ve kamu görevlisine “hediye verilmemesini” temel ilkeler olarak belirlemiştir. Kamusal alanda hediye alma ve hediye verme konusunda belli bir bedel sınırı getirilmemiş, konuyla ilgili literatür ve düzenlemelerde “karşılık veya menfaat beklememe”, “sembolik değer” gibi kavramlarla, hediye alma yasağının çerçevesi çizilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Görevlisi, Hediye, Menfaat, Sembolik Değer.

ABSTRACT

The Problem of Receiving or Giving Gift in Turkish Public Administration

Public Servants are prohibited from receiving gift in the Article 29 of Law No. 657. Public Ethics Board is authorized with observation of the practicing in ethical issues and determining of the receiving gifts in public sector. Ethics Regulations 15/2 item is designed as a basic principle that Public Servants must not receive or accept gifts. There is no certain limit about to give or receive gifts in the public sector, but it is tried to draw issues frame, using like “complimentary” or “symbolic value” phrases on the regulations.

Key Words: Public Servant, Gift, Interest, Symbolic Value.

* Başmüfettiş, Sağlık Bakanlığı

GİRİŞ

Geleneksel olarak “hediye alma ve verme” toplumumuzun çok önemli örflerinden birisidir. Düğünlerde, sünnet törenlerinde, hasta ve bayram ziyaretlerinde hediye götürmek adettendir. Keza; “doğum günleri”, “anneler ve babalar günleri”, “yılbaşı” gibi bazı özel günlerde de toplumumuzda yaygın bir şekilde hediyeleşilmektedir. Özellikle şehirleşmenin yoğun olmadığı bölgelerimizde herhangi bir vesile ile yapılan ziyaretlerde kişinin, ziyaret ettiği kimseye “eli boş gitmesi” ayıp olarak addedilmektedir.

Türk Dil Kurumunun Büyük Sözlüğünde hediye kelimesi; “Birini sevindirmek veya mutlu etmek için verilen şey, armağan”, olarak tanımlanmıştır.

Esasen karşılık beklemeden ve herhangi bir menfaat ummadan yapılan hediyeleşmelerin, toplumsal bağları güçlendirdiği kuşkusuzdur. Bazı hayırsever vatandaşlarımızın Ramazan aylarında herhangi bir ayırım gözetmeden herkese yemek ikramında bulunmaları, mahalle komşularının Muharrem aylarında birbirlerine aşure ikram etmeleri, Kandillerde tanıdık tanımadık herkese dağıtılan lokmalar ve simitler bu tür hediyeleşmelere örnek olarak gösterilebilir.

“Kamusal” manada hediye, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 15. maddesinde, “Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat” olarak tanımlanmıştır.

Sivil ve sosyal hayatta hediye alma ve verme konusunda; adabı muaşeret kaideleri geçerliken, kamusal hayatta memurların hediye almaları konusunun çerçevesi; Uluslararası Anlaşmalar, Kanunlar, Yönetmelikler, Başbakanlık Genelgeleri ve Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu İlke Kararları ile çizilmiştir.

1. HEDİYE KAVRAMI VE SOSYOLOJİK ALGI

Sivil ve sosyal hayatta, bir kimseye verilen herhangi bir hediyein geri çevrilmesi “kabalık veya görgüsüzlük” olarak addedilirken, resmi mevzuat açısından memurların kendilerine takdim edilen “her hediyeyi” kabul etmemeleri gerekir. Üstelik sivil ve sosyal hayatta dahi “çok pahalı ve sembolik anlamların ötesine taşan” pırlanta yüzük, lüks araba vs gibi hediyelerin asla kabul edilmemesi ve nazikçe geri çevrilmesi, yine görgü kurallarının bir gereğidir.

Sultan Abdülmecit Döneminde çıkarılan 1850 tarihli yönetmelikte hediye almanın bir sınırı çizilmiş, padişah tarafından resmi ve aleni olarak verilen hediyeler dışında; mücevher, sim, çubuk takımı, kürk, şal, kumaş, gülâm, cariyeye, kuruyemiş, at, odun ve kömür gibi hediyelerin verilmesi ve alınmasının yasak olduğu belirtilmiş, ancak “miktarı fazla olmamak ve dostlar arasında olmak” kaydıyla üzüm, karpuz, kavun, şeker, helva, yoğurt, tereyağı, süt, kuzu, av eti, balık, tavuk, kuş, yumurta gibi hediyelerin verilip alınmasının serbest olduğu, ancak hediye olarak alınıp verilen yağın 5 okka, yumurtanın da 50 adetten fazla olamayacağı kayıt altına alınmıştır (Keleş, 2005: 271).

Geleneksel toplumlarda yapılan iş karşılığında “hediye ve bahşış alma işlemi” normal karşılanmaktadır. Bu geleneğin devam ettiği toplumlarda kamu görevlilerinin hediye alması olağan sayıldığı gibi, iş sahiplerinin kamu görevlilerine hediye vermesi de gayet olağan karşılanmaktadır. Bu konuda bazı ülkelerde memurlara bir sepet meyve ya da birkaç tavuk verme gibi uygulamaların olağan karşılandığı, hatta yargıçlara bile hediye verilmesinin geleneklere uygun olduğu, geleneksel etkinin devam ettiği toplumlarda da kişilerin memurlara bahşış veya hediye vermelerinin, memurların da bunları almalarının toplum fertleri tarafından “aykırı bir durum” olarak değerlendirilmediği sosyolojik araştırmalarda vurgulanmaktadır (Berkman, 2009: 89-90).

Ülkemizin doğu kesimlerinde görev yapan Mülki İdare Amirleri arasında yapılan bir araştırmada, Mülki İdare Amirleri kendilerine bağlı olarak çalışan memurların hediye kabul etmeleri ile tanıdıklarına aracılık etmelerini “etik yönden personele ilişkin olumsuz hususlar” arasında saymışlardır (Berkman, 2009: 26-27,91).

Günümüzde de postacılara, bekçilere yılbaşlarında ve bayramlarda verilen bahşışlar ile tapu memurlarına iş bitiminde verilen sembolik nitelikli bahşışların, rüşvet sayılamayacağı (Ortaylı, 2008: 1) dile getirilmekteyse de, bu hususun etik yönden çok tartışmalı olduğu açıktır.

Orta ve üst düzey Kamu Yöneticilerinin etik davranışlarıyla ilgili olarak ülkemizde yapılan bir araştırmada, kamu yöneticileri, en üst düzey etik davranış normu olarak, “memurlar hediye ve rüşvet kabul etmez.” seçeneği üzerinde yoğunlaşmışlardır (Yatkin, 2009: 115).

Keza, kamuda görev yapan denetim elemanlarının arasında yapılan bir araştırmada da denetim elemanları % 80,63 oranında “hediye, yemek, ödül, vb gibi maddi karşılığı olmayan değerlerin kabul edilmesini” etik bulmadıklarını beyan etmişlerdir (Koçberber, 2009: 296).

Gümrük çalışanları üzerinde yapılan bir araştırmada da vatandaşlar % 27

oranında rüşvetin kötü olduğunu, ancak çalışanlara hediye ve bahşiş vermenin bir sakıncasının olmadığını ifade etmişlerdir.(Ateş ve diğerleri 2009: 33).

5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunun 252/3 üncü maddesinde rüşvet, “ Bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır”, şeklinde tanımlanmıştır. Buna karşılık,765 sayılı eski Türk Ceza Kanunun 212/1. maddesi kamu görevlisinin, görevinin gereklerine uygun davranmak için menfaat temin etmesini de rüşvet olarak tanımlanmaktaydı.

Bu kapsamda; kamu görevlisinin herhangi bir talebi olmaksızın, nezaket icabı ve memurdan herhangi bir menfaat ve karşılık beklemeden, sosyal görgü kuralları ve toplumsal adetler gereği bir memura takdim edilen lokum, tatlı, çiçek, ajanda gibi sembolik bedelli hediyelerin 5237 sayılı Türk Ceza Kanunun 252. maddesi kapsamında rüşvet olarak sayılması mümkün değilse de devlet memurunun görevinin gereklerine aykırı olarak davranmasını temin etmek ve memurdan herhangi bir kamusal menfaat elde etmek için memurlara verilen ,büyük küçük her türlü hediye, 5237 sayılı yasa kapsamında rüşvet sayılması gerektiği açıktır.

Sembolik nitelikte de olsa her türlü hediye, kabulünde “ben bu görevde olmasaydım, hediye ismi altında bana verilen bu şey, yine bana verilecek miydi?” sorusunun cevabı verilerek, memurun bir vicdan muhasebesi yapması gerektiği yönünde görüşler de bulunmaktadır (Kurucan, 2001: 8).

Hediye ile rüşveti birbirinden ayıracak somut ölçütler bulunmaması gerekçe gösterilerek, devlet memurlarının kendilerine verilen her hediye, kabul etmemesi veya geri çevirmesinin en doğru davranış biçimi olacağını savunan görüşler de mevcuttur (Sökmen, 2011: 231-258).

Bu kapsamda, memurların, bedeli yüksek hediyeleri kesinlikle kabul etmeyip, geri çevirmeleri konusunda herhangi bir ikilem içerisinde bulunmadıkları gözlemlenmesine rağmen, memurların kendilerine geleneksel değerler çerçevesinde nezaket icabı getirilen çiçek, lokum vs gibi “değerleri sınırlı hediyeleri” kabul edip etmeme konusunda tereddütler yaşadıkları görülmektedir.

Bir taraftan, bedeli sembolik de olsa kabul edilen her hediye, memurda, “yapması gereken kamusal işte objektiflikten uzaklaşma kaygısı” yaratmaktadır. Diğer taraftan memur tarafından reddedilen “bedeli sembolik hediye”, memurda “Acaba bu davranışım iş sahiplerini kırdım mı, incittim mi?” kaygısının çıkmasına yol açmaktadır.

Diğer bir kaygı unsuru da memurun, bahsi geçen sembolik ve nezaket icabı kendisine takdim edilen “çiçek, lokum vs gibi” hediyeleri reddederek,

bu fiilin, bu tür hediyeleri kabul etmeyi mutad hale getirmiş diğer memurlar arasında “aksi, iş sahiplerine karşı önyargılı, nobran tabiatlı” gibi sıfatlarla anılmasına sebep olabileceği endişesidir.

Sembolik nitelikli ve tamamen iyi niyetli olarak “eli boş gitmek ayıp olur.” endişesiyle memura hediye veren ve herhangi bir menfaat de beklemeyen kimsenin hediyesinin kabul edilmesi de dedikodulara sebep olabilecek ve memur hakkında olumsuz değerlendirmelere yol açabilecek niteliktedir.

Hediye alıp verme konusunda sivil-sosyal hayatın görgü kaideleri ile resmi hayatın kendine mahsus kuralları çatışır. Hediye alan memur, isterse bu hediye bedeli çok küçük olsun, kendisini hediye veren kimseye karşı borçlu hissedebilir. Bedeli küçük de olsa bu hediyeyi kabul eden memur, kendini vicdanen sorumlu hissedebilir.

2. HEDİYE ALMA VE VERME KONUSUNDA ULUSLARARASI MEVZUAT

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 12/12/1996 tarihinde Yolsuzluklara Karşı Eylem Planının bir unsurunu oluşturan 51/59 numaralı tavsiye kararında; kamu görevlilerinin uyması gereken etik kurallarını yayınlamıştır. Birleşmiş Milletler tarafından deklare edilen Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kurallarının “Hediyelerin Kabulü” başlıklı 4. maddesinde kamu görevlilerinin görevlerini ve kararlarını etkileyebilecek doğrudan veya dolaylı olarak hediye kabul etmeleri yasaklanmıştır (Yüksel, 2005: C.I.,223-228).

Gelişmiş demokrasilere sahip ülkelerin neredeyse tamamı “kamu görevlilerinin resmi bilgileri ve kamu kaynaklarını kullanmaları, hediye kabul etmeleri” gibi konularda çok ayrıntılı düzenlemeler yapmışlardır.

11/05/2000 tarihli Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Model Etik Davranış Kodunun 18 inci maddesinde de kamu görevlisinin tarafsızlığını etkileyen hediyeleri gerek kendisi ve gerekse yakınları için kabul edemeyeceği hüküm altına alınmıştır (Yüksel, 2005: C.I.,318).

Avrupa Birliği Ülkelerinde, kamu görevlileri için hediye sınırının 50 euro olarak belirlendiği, değeri, 50 eurodan düşük olan hediyelerin «konukseverlik» veya «küçük hediye» kapsamında değerlendirildiği basınıma da yansımıştır (Leloğlu ve Korkmaz, 2008: 1).

ABD’de ise kamu görevlilerinin, eyaletler arası farklılıklar göstermesine rağmen bedeli 50 doların üzerindeki hediyeleri kabul etmeleri yasaktır. Ancak başka devletlerin uluslararası ilişkiler kapsamında verdikleri hediyeler bu sınırlamaya dâhil edilmemiştir. Kanada’da ise hediye kabul etme sınırı 200 Ka-

nada Doları ile sınırlandırılmış, bu bedelin üzerindeki hediyelerin “protokolün doğal bir ifadesiye” memur tarafından alınabileceği yasal olarak düzenlenmiştir (Yüksel, 2005: C.I., 236-330).

Dünya Bankasının yayımladığı “Global Yatırım İklimi 2005” Raporunda Türkiye’deki firmaların, denetimlerden kaçmak, izin ve ruhsat almak veya bürokratik süreci hızlandırmak için yıllık cirolarının yaklaşık binde 6’sına kadar olan tutarı, yetkililere “hediye” adı altında verdikleri iddia olunmaktadır (Yüksel, 2005: C.I.,40).

3. HEDİYE ALMA VE VERME KONUSUNDA İÇ HUKUKUMUZDA YAPILAN DÜZENLEMELER

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 10. maddesine göre, bir amir maiyetindeki memurlardan hususi bir menfaat temin edecek herhangi bir talepte bulunamaz, hediyesini kabul edemez ve borç alamaz.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 29. maddesinde de memurlar ile kamu hizmetinden yararlananlar arasındaki hediye ilişkileri düzenlenmiştir. Devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracılar eliyle iş sahiplerinden hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır.

Aynı yasak 399 sayılı KHK’nın 16. maddesi çerçevesinde Kamu İktisadi Teşebbüslerinde görev yapan sözleşmeli personel için de geçerlidir.

3.1. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Rehberi Açıklamaları Doğrultusunda Hediye Alma Konusu

Başbakanlık Kamu Etik Rehberini hazırlayan Sakarya Üniversitesi Öğretim Görevlilerinden Dr. Mustafa Lütfi ŞEN, gerek “Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar” başlıklı makalesinde ve gerekse Başbakanlık tarafından yayımlanan Kamu Etik Rehberinde kamu görevlilerine verilen hediyeleri, hediye verenin niyeti açısından ikiye ayırmaktadır.

Dr. Mustafa Lütfi ŞEN ilk olarak “hediye verenin herhangi bir menfaat gütmekten sembolik olarak verdiği” hediyelere yabancı bir ülkeyi ziyaretinde cumhurbaşkanına hediye edilen pekin ördeklerini, öğretmenler gününde bir öğretmene verilen dolmakalemi, yöneticilik görevine gelen amirlerine memurların ziyaretlerinde getirdikleri saksı çiçeklerini, yılbaşında verilen ajandaları, vatandaşın, memnuniyetini ifade etmek için kamu görevlisine içinden gelerek verdiği hediyeler ya da paraları (bahşişleri) bu kapsamda değerlendirmektedir.

Kamu Etik Rehberinde iyileşen bir hastanın kendisinin bakımını güler yüzle yapan hemşireye pasta getirmesi, hayatında ilk kez ev sahibi olan bir kişinin işlemlerini hızlı yapan bir tapu memuruna 20 TL bahşiş vermesi “sembolik nitelikli ve karşılık beklemeden verilen hediyeler”e örnek olarak gösterilmiştir.

İkinci kapsamda Dr. Mustafa Lütfi ŞEN “hediye verenin belli bir menfaati gözeterek ve memura çıkar sağlama amacıyla verdiği” hediyelere örnek olarak, memura ev ve araba tahsis edilmesi, memurun tuttuğu takımın kombine maç biletinin kendisine hediye edilmesi, memurun inceleme amaçlı gezilere davet edilmesi, gerçek fiyatının altında memura gayri menkul satılması, ücretsiz yemek ve konaklama imkânlarının sunulması vs’yi örnek olarak göstermektedir (Şen, 2010: 361-368).

Uygulamada miktarı fazla büyük olmayan hediyelerin alınıp verildiği ve bununla ilgili olarak hediye alan kamu görevlileri hakkında yetkili mercilerce herhangi bir işlem yapılmadığı, böyle bir ortamda gerçekten menfaat sağlama amacına yönelik hediyeler ile diğer hediyelerin diğerlerinden ayırt edilemediğini Dr. Mustafa Lütfi ŞEN de dile getirmekte ve “uygulamada var olan hediye verme geleneğini mevzuatla tamamen yasaklamak mümkün görünmemektedir.” sonucuna varmaktadır (Şen, 2010: 365).

Kamu Etik Rehberinde; ister iyi niyetle, isterse çıkar sağlama amacıyla verilsin, kamu görevlilerinin hediye alması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmamasının temel ilke olduğu, kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaatin hediye kapsamında olduğu, Kamu görevlilerinin, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları, üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracılardan eliyle herhangi bir hediye alamayacakları ve menfaat sağlayamayacakları vurgulanmıştır.

Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurul Başkanının, Basma yansıyan açıklamalarına bakıldığında da Etik Kurul’un hedefinin kamuda “sıfır hediye alımı” olduğu anlaşılmaktadır. Sayın Kurul Başkanı, bilinçli bir şekilde hediye alma için bir üst sınır koymadıklarını çünkü limitler dâhilinde parça parça bu limitin aşılabileceğini ifade etmektedir.¹

1. Sabah Gazetesi, 28/12/2010 tarihli nüsha.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin “Etik davranış ilkelerine uyma” başlıklı 23. maddesinin atıf yaptığı Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi memurların “hiçbir gerçek veya tüzel kişiden hediye almadan, maddi ve manevi fayda veya bu nitelikte herhangi bir çıkar sağlamadan, herhangi bir özel menfaat beklentisi içinde olmadan” görevlerini yerine getirmelerini öngörmüştür.

13/04/2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin “Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı” başlıklı 15. maddesinde “Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaaf’ın hediye kapsamında olduğu vurgulanmış ve “Kamu görevlilerinin, hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlamamasının temel ilke olduğu üzerinde durulmuştur.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi kapsamında bir memurun görevini yaparken kesinlikle herhangi bir menfaat veya hediye beklentisi içerisinde olmaması ve değerine bakılmaksızın rehberde tanımlanan “sembolik” nitelikteki hediyeler dışında herhangi bir hediyeği de kabul etmemesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

3.2. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Çerçevesinde Hediye Alma ve Verme Yasakları

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 29. maddesinin ikinci fıkrasında 2004 yılında yapılan bir düzenleme ile “hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye” ve “en az Genel Müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye” Kamu Görevlileri Etik Kurulu yetkili kılınmıştır.

Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu 5176 sayılı yasa kapsamında kurulmuş, mezkûr yasa çerçevesinde kamusal alanda etik davranış ilkelerini belirleme görevi de, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kuruluna verilmiştir.

2004/27 sayılı Başbakanlık Genelgesinde, 5176 sayılı Kanunun 3. maddesine atıfta bulunularak etik konularda “uygulamayı gözetme” görevinin yanı sıra “hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye” de Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulunun yetkili kılındığı bir kez daha vurgulanmıştır.

Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından çıkarılan

16/12/2011 tarihi i ve “Hediye Alma Yasağı” konulu 981 -2011/1 numaralı Genelgede de özetle 5176 sayılı kanuna atıfta bulunularak, kanun kapsamında Kamu Görevlileri Etik Kurulunun “hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye” yetkili olduğu, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliğin 15. maddesi çerçevesinde kamu görevlilerinin çeşitli vesilelerle sunulan veya gönderilen hediyeleri iade etmeleri ve bu hususta yöneticiler tarafından personele gereken uyarıların yapılması ve önleyici tedbirlerin alınması gerektiği vurgulanmıştır.

Hediye Alma Yasağı konulu 2007/01 sayılı Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurul İlke Kararında ise “Bilindiği üzere, mevzuatımızda kamu görevlilerinin doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri veya almaları, görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri yasaklanmış bulunmaktadır”, denilerek, memurların hediye kabul etmemeleri talep olunmuştur.

Hediye alma yasağının Etik Kurul tarafından nasıl yorumlandığı hususıyla ilgili olarak Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurul Kararlarına bakıldığında;

Etik Kurul tarafından, 05/11/2009 tarihli ve 2009/40 numaralı kararda; bir Kaymakamın hediye olarak aldığı; takım elbise, ayakkabı, kemer, kravat ve gömleğin; bu eşyaların “maddi değeri olan kullanıma yönelik eşyalar” olmaları, hediye kabul eden Kaymakamın “görevinin başında olması ve sorumluluğunun devam etmesi” dolayısıyla, alınan söz konusu eşyaların hediye alma ve menfaat temin etme yasağı kapsamında bulunduğu, oy çokluğu ile tespit edilmiştir (27436 sayılı R. G., 18/12/2009).

Etik Kurul, 23/01/2009 tarihli ve 2009/01 sayılı kararında ise görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisinde bulunanlarca karşılanan ücretsiz konaklama imkânının hediye alma yasağı kapsamında bulunduğuna oy çokluğu ile hükmetmiştir (27162 sayılı R. G., 07/03/2009).

11/06/2009 tarihli ve 2009/23 sayılı kararda Etik Kurul, bir Belediye Başkanının ilçede yapılan düğün ve sünnet törenlerinde Belediye Bütçesininin temsil ve ağırlama giderlerinden altın alıp üçüncü şahıslara hediye etmesini, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 15 inci maddesi 4 üncü fıkrası çerçevesinde “kamu kaynaklarının kullanılarak hediye verilmesi yasağı kapsamında” olduğuna karar vermiştir (27270 sayılı R. G., 26/06/2009).

Etik Kurul 24 Kasım Öğretmenler Günü dolayısıyla almış olduğu 2008/2 sayılı ilke kararında da; 24 Kasım Öğretmenler Günü dolayısıyla özellikle

ilköğretim kurumlarında öğretmenlere altın ve benzeri hediyeler verilmesinin Öğretmenler Günün anlamını olumsuz olarak etkilediği, öğretmenlik mesleğinin itibarını zedelediği, öğrencilerde etik değerler konusunda şüpheler uyandırdığı, öğrenci-aile ve öğrenci-okul ilişkilerinde etik açıdan olumsuzluklar meydana getirdiği vurgulanmış, Öğretmenler Gününün anlamıyla uyumlu ve maddi değeri olmayan sembolik (çiçek ve benzeri) nitelikteki hediyeler dışındaki hediyelerin “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” in 15 maddesi çerçevesinde alınmaması konusuna başta Mülki Yöneticiler olmak üzere Öğretmenler Kurulları ile her kademedeki yönetici ve personelin gerekli dikkati göstermesini talep etmiştir.

3.3. 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu Çerçevesinde Hediye Alma ve Verme Yasakları

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’nun hediye ile ilgili 3. maddesinde kamu görevlilerinin milletlerarası protokol kuralları çerçevesinde hediye almalarına müsaade edilmiştir.

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanuna istinaden çıkarılan Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Yönetmeliğin “Hediye ve hibe” başlıklı 13 üncü maddesi ile “Hediye ve hibe eşyalarda yapılacak işlem” başlıklı 14. maddesi birlikte değerlendirildiğinde; 657 sayılı Kanunun 29. maddesinde öngörülen katı bir hediye alma yasağından söz edilemeyeceği açıktır. Ancak uluslararası ilişkiler kapsamında memurların aldıkları hediyelerin on aylık net asgari ücreti aşması durumunda, bu hediyelerin 1 ay içinde ilgili memurun kurumuna teslim edileceği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Yurtiçinde alman hediyelerin kabul limitinin ne olduğu hususu 3623 sayılı kanunda düzenlenmemiştir. Diğer taraftan 3628 sayılı Kanunun bir bütün olarak değerlendirilmesinde, memurların, ancak yabancı uyruklu kişilerden hediye kabul edebilecekleri sonucu ortaya çıkmaktadır. Ancak, bu durumun, hediye kabul edilmesi konusunda yurtiçi ve yurtdışı uygulamayı farklı hale getirmesi dolayısıyla, açık bir çelişkiye neden olduğu sabit olup, (Sökmen, 2011: 231-258), (Yüksel, 2005: C.II, 28) konuyla ilgili mevzuatın paralel hale getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

SONUÇ

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 29 uncu maddesiyle kamu görevlilerinin “menfaat sağlama amacıyla” hediye kabul etmeleri tamamıyla yasaklanmıştır. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 15 inci maddesi ile Başbakanlık Kamu Gö-

revüleri Etik Kurul Kararları ve Başbakanlık Genelgelerine bakıldığında ise “hediye alma ve kabul etme” hususunda bir taraftan sembolik değer ve karşılık bekleme kriterinin ön plana çıkarıldığı, diğer taraftan ise memurların hiçbir şekilde hediye almamasının talep olduğu görülmektedir.

3628 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi de kamu görevlilerinin, Türk uyuğunda olmayan kişi veya kuruluşlardan aldıkları, bedeli belli bir değerin üzerinde olan hediyeleri kendi kurumlarına teslim etme zorunluluğu getirdiği halde, Türk uyuğunda olan kişi ve kuruluşlardan kabul edilebilecek hediyelerle ilgili herhangi bir düzenleme getirmemiştir.

Mevcut çelişkilerin giderilebilmesi için meri mevzuatın yeniden gözden geçirilerek, hiçbir karışıklığa yol açmayacak bir şekilde uluslararası standartlara uygun, gerek yurtiçinde ve gerekse yurtdışında görev yapan kamu görevlilerini kapsayan “hediye kabul sınıflandırması ve sınırlaması” getirilmesi, menfaat tanımının ayrıntılandırılması, buna paralel olarak da disiplin mevzuatının yeniden gözden geçirilmesi yararlı olacaktır.

Hediye alıp verme konusunda sivil/sosyal hayatın görgü kaideleri ile resmi hayatın kendine mahsus kuralları çatışmaktadır. Hediye alan memur, isterse bu hediye bedeli çok küçük olsun, kendisini hediye veren kimseye karşı borçlu hissedebilir. Bedeli küçük de olsa bu hediyeyi kabul eden memur, kendi vicdanında rahatsızlık yaşayabilir. Her ne kadar bedeli sembolik olan hediyelerin kabulüne meri mevzuatın cevaz verdiği görülse de olumsuz durumlarla karşılaşmamak için memurlar tarafından bedeli sembolik de olsa fiilen hediye kabul edilmemesi uygun olacaktır.

KAYNAKÇA

- Ateş, H., Güloğlu, T. ve Es, M. (2009).** Gümrük Hizmetleri ve Etik Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Ankara.
- Başbakanlık (2008).** 24 Kasım Öğretmenler Günü 2008/2 Sayılı İlke Kararı. <http://www.basbakanlik.gov.tr/etik/ogretmenlergunu.html> (erişim tarihi 24 Kasım 2008).
- Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı (2010).** Gümrük Personeli Meslek Etik İlkeleri, Ankara.
- Berkman, A.Ü., (2009).** Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2010).** Etik Rehber, Başbakanlık, Ankara.
- Keleş, E. (2005).** ‘Tanzimat Dönemi’nde Rüşvetin Önlenmesi İçin Yapılan Düzenlemeler (1839-1858)”, Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, C:24, S:38, Ankara, 259-280.

Koçberber, S. (2009). ‘ Türk Kamu Yönetiminde Denetim Etiğine Genel Bir Bakış” Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri 1, TODAİE Yayınları, Ankara, 296.

Kurucan A. (2011). “Hediye mi Rüşvet mi?” http://www.zaman.ro/ro/columnistDetail_getNewsById.action?newsId=55972&columnistId=16, (erişim tarihi 06 Ekim 2011).

Leloğlu, D. ve Korkmaz, P. (2011). “AB’de hediyein üst sınırı 50 euro”, http://www.sabah.com.tr/Gundem/2010/12/28/abde_hediyein__ust_sini-ri_50_euro# (28/12/2010).

Ortaylı, İ. (2008). [www.yenisafak.com.tr/Gundem/?t= 12.02.2008&c= 1 &i=99040](http://www.yenisafak.com.tr/Gundem/?t=12.02.2008&c=1&i=99040) (erişim tarihi 11 Mart 2008).

Sökmen U. (2011). ‘ ‘Devlet Memuruna Hediye Rüşvet Midir?” Maliye Dergisi, Sayı 161, Ankara, 231-258.

Şen, M. L. (2010). “Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar” <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/etik/4.1/3Mustafa%20Lutfi%20SEN.pdf>.361-368 (erişim tarihi 19 Kasım 2005).

Yatkın, A. (2009). “Kamu Yöneticilerinin Etik Düşünce ve Davranışlarının Kamu Hizmetine ve Hizmet Tatminine Yansımaları: Elazığ Valiliği Örnek Alan Araştırması” Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri 1, TODAİE Yayınları, Ankara, 115.

Yüksel, C. (2005). Devlette Etikten Etik Devlete Kamu Yönetiminde Etik C: I-II, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.

KÜRESELLEŞME-YERELLEŞME VE TÜRKİYE'DE YEREL DEMOKRASİNİN GELİŞTİRİLMESİ

Polat TUNÇER*

ÖZET

Küreselleşme, teknolojik yönü ağır basan bir süreç olmakla birlikte, etkileri pek çok alanda hissedilmektedir. Küreselleşme sürecinde, hem ulus devlet hem de yerel yönetimler yeniden yapılanma sürecine girmekte ve yeni bir yönetim anlayışı şekillenmektedir. Küreselleşmeyle birlikte pek çok değer evrensel nitelik kazanırken, aynı zamanda yerel değerlerin de korunması ve geliştirilmesi gündeme gelmektedir. Demokrasi yaygınlaşmakta ve özgürlük, eşitlik, saydamlık, katılım, esneklik, hesap verebilirlik gibi demokratik değerler öne çıkmaktadır. Ulus devletler, demokratikleşmeyle birlikte yetkilerini bir kısmını yerel yönetimlere devretmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin önemiyle birlikte sorumlulukları ve yetkileri de artmaktadır. Küreselleşme, yerelleşme ve demokratikleşme, birbirini tamamlayan ve destekleyen süreçlerdir. Gelişmiş ülkelerdeki demokratik değerler küreselleşme süreciyle birlikte yaygınlık kazanmakta ve evrensel değerlere dönüşmektedir. Demokrasi bilincinin ve demokratik değerlerin yerleştirildiği alanlar olan yerel yönetimlerin önemi gün geçtikçe artmakta, yerel demokrasi ulusal demokrasinin beşiği olarak görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Yerelleşme, Demokrasi, Yerel Demokrasi.

ABSTRACT

Globalization - Decentralization and Improving Local Democracy in Turkey

Although globalization is a process whose technological aspect predominates, its effects are felt in many areas. During the process of globalization, both the nation-state and local governments fail into restructuring process, and a new management approach is shaped. Through globalization, many values have universal nature, and the protection and development of local values come to the agenda. Democracy becomes widespread, and democratic values such as freedom, equality, transparency, participation, flexibility, ac-

*. Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi Samsun Meslek Yüksekokulu Öğretim Görevlisi İlkadım Kampusu/
Samsun, e-mail: poltuncer@gmail.com

countability come forward. Nation-states leave some of their powers to local governments. In this context, both the importance and responsibilities and authorities of the local governments also increase. Globalization, decentralization and democratization are processes which complement and support one another. Together with the globalization, democratic values in developed countries gain prevalence and become universal values. The importance of local governments which are the areas where the awareness of democracy, and democratic values are placed increases day by day, and local democracy is seen as the cradle of national democracy.

Key Words: Globalization, Decentralization, Democracy, Local Democracy.

GİRİŞ

Yüzyıllar öncesinden başlayan küreselleşme, günümüzdeki teknolojik yenilik ve gelişmeler sayesinde hızını artırmış ve kendisini daha fazla hissettirmeye başlamıştır. Her şey sürekli ve hızlı bir değişim ve dönüşüm içindedir. İletişim ve ulaşım sektöründeki müthiş gelişmeler sayesinde dünya küresel bir köy haline dönüşmüştür. Bu bağlamda ülkelerin ekonomileri birbirine bağımlı hale gelmiş ve ticari bloklar oluşmuştur. Artık dünyanın herhangi bir yerinde oluşan ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi olaylar yerel ve bölgesel olmaktan çıkmış, bütün dünyayı ilgilendiren bir mesele olmuştur.

Küreselleşme süreciyle birlikte ülkeler ve toplumlar birbirine daha fazla bağlanmakta ve benzenmektedirler. Küreselleşme, uluslararası değerler ve kurumlar oluştururken aynı zamanda yerel değerlerin de korunmasına ve geliştirilmesine ortam hazırlamaktadır. Küreselleşme süreci ulus devletlerin, ülke içindeki politikaların belirlenmesinde sahip oldukları gücü önemli ölçüde zayıflatmış, devletin politika belirleme alanındaki yetkisinin, uluslararası kuruluşlar, bölgesel birlikler ve yerel yönetimler ile paylaşmasını zorunlu kılmıştır. Demokrasi, insan hakları, özgürlük ve çevrenin korunması gibi temel değerler evrensel bir nitelik kazanırken ulus devlet de, demokratikleşme, yerelleşme, saydamlık, katılım, esneklik, hesap verilebilirlik gibi güçlü eğilimlerin yoğun baskısı altında yeniden şekillenmeye başlamıştır. Hukuk devletin önüne çıktığı bu süreçte; egemenlik sınırlarının yeniden tanımlandığı ve yerelleşmenin önüne çıktığı yeni bir siyasal, yönetsel ve kültürel yapı oluşmaktadır.

1. KÜRESELLEŞME VE YERELLEŞME

Küreselleşme olgusu ile birlikte günümüzde yerel yönetimlerin önem kazanmasında iki temel öğenin etkin olduğu söylenebilir: Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin demokratik yapının etkili bir aktörü ve vazgeçilmez koşulu olduğu yönündeki düşüncedir. İkincisi ise, yerel yönetimlerin halka doğrudan ve ucuz hizmetleri sunabilen ve halk katılımına imkân veren yönetsel birimler olarak görülmeleridir (Zibel, 2004: 189).

1.1. Küreselleşmenin Etkileri

Teknolojik gelişmeler, e-devlet örneğinde olduğu gibi pek çok alanda yönetim anlayışını ve iş yapma süreçlerini değiştirmiştir. Değişimi hızlandıran faktörler aynı zamanda küreselleşmeye de ivme kazandırmış; küreselleşme sürecinin nüfuz etmediği alan kalmamıştır. Küreselleşme sürecinde ekonomik sistemle birlikte siyasal sistemler de değişmiştir. İnsan hak ve özgürlüklerine dayanan liberal demokrasi, piyasa ekonomisi, barışçılık, yüzyıllardır yerleşmiş devlet hâkimiyeti kavramının terk edilmesi, değişimin zorunlu ve aşgari hedeflerini oluşturmuştur. Siyasî gelişmelerin en önemlisi ise, devletin öneminin ve konumunun değişmesi olmuştur (Ökmen, 2009: 22). Uluslara-

sı sistemdeki değişme, kamu yönetimi üzerinde etkili olmaya başlamış, ulus devletler arasındaki ilişkilerin özeti olan diplomasinin önemi ve işlevselliği giderek azalmış; uluslararası ilişkiler devletlerarasında olmaktan çıkmış; devlet ile uluslararası örgütler arasında yaşanmaya başlamıştır (Köse, 2003: 10). Gelişmelere bakıldığında, küresel bir ekonomik sistemin varlığı görülmekle birlikte, küresel bir politik sistem henüz oluşmamıştır (Soros, 1999: 83).

Sanayileşme döneminde ulus devlet yaygın olarak benimsenen devlet şeklidir. Sanayileşmenin gerektirdiği dikey örgütlenmeler, merkeziyetçilik, emir-komuta anlayışı devlette egemendir. Uluslararası ilişkilerin merkezinde ise ulus devlet bulunmaktadır. Ulus devletin zayıflamasıyla birlikte siyasal iktidarın hakimiyet alanı daralmış ve siyasal iktidarın toplumdaki güçleri kontrol etme imkânı giderek azalmıştır. Ulus devlet anlayışıyla çözülecek sorunlar gittikçe azalmakta olup, dünya birçok güç merkezinin ortaya çıktığı çoğulcu bir yapıya doğru evrilmektedir (Ökmen ve Baştan, 2004: 213).

Küresel ekonomiye doğru artan bütünleşme süreci, ulus devletlerin bağımsız hareket edebilme yeteneğini de sınırlamıştır. Küreselleşme ve bilgi devrimi, ulus devletlerini; kamu politikaları ve kıt kaynakların tahsisi konusunda bazı tehditlerle karşı karşıya getirmiş ve işlerini zorlaştırmıştır (Ökmen ve Özer, 2009: 134).

Günlük hayatı ilgilendiren konular küresel bir nitelik, yönetim sistemleri ve bakış açıları da küresel bir boyut kazanmıştır. Küresel toplum ve küresel vatan anlayışına bir geçiş başlamıştır. İstense de istenirse de teknolojik ve demokratik gelişmeler sonucu düşünce özgürlüğü ve şeffaflık artmıştır (Aydın, 2007: 250).

Küreselleşmeyle birlikte, dünya çapında esmeye başlayan değişim rüzgarı aslında iki boyutta kendini hissettirmektedir: Birincisi; teknoloji devriminin haberleşmede yarattığı olağanüstü hızlanma ve haberleşme alanının genişlemesi, İkincisi ise, elektronin sadece haberleşmede devrim yaratmakla kalmayıp, ekonominin her kesiminde yeni imkanlar ve üretim biçimleri ortaya çıkarmasıyla, dünyayı “küresel köy”e dönüştürecek kadar küçültmesidir (Yalçın vd., 2009: 56).

Küreselleşme ile ilgili tartışmalar iki noktada yoğunlaşmaktadır; ulus devletin krizi ve bilgi/iletişim teknolojilerinin etkileri. Küreselleşme süreci, ulus devletlerin ülke içindeki politikaların belirlenmesinde sahip oldukları gücü önemli ölçüde zayıflatmış, devletin politika belirleme alanındaki yetkisini, uluslararası kuruluşlar, bölgesel birlikler ve yerel yönetimler ile paylaşmasını zorunlu kılmıştır. Bu süreç, ulus devletlerin egemenlik sınırlarının yeniden tanımlandığı ve yerelleşmenin öne çıktığı yeni bir siyasal, yönetsel ve kültürel yapının oluşmasına zemin hazırlamıştır (Ökmen ve Özer, 2009:

133). Teknolojideki gelişmeler bireylerin ve örgütlerin planlama, uygulama ve denetleme kapasitelerini büyük ölçüde geliştirmiş; kamu yönetimini de etkileyen çevresel faktörlerin en önemlilerinden birisi haline gelmiştir. Teknoloji, üretim ilişkilerinden örgütlerin yapılarına, meslek bilgisinden sorumluluk anlayışına kadar birçok şeyi derinden etkilemiştir (Al, 2002: 80-81).

Küreselleşme, aslında daha çok teknolojik yönü ağır basan bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır. Günümüzün hâkim değerleri olan rekabet, demokrasi, bireyselleşme, serbestleşme ve daha kaliteli bir hayat sürme istekleriyle çelişmemekte tam aksine onları desteklemekte ve geliştirmektedir (Özer, 2005; 349). Küreselleşmenin bu denli yoğunlaşmasının temelinde, çok hızlı gelişen telekomünikasyon teknolojisi ve özellikle son dönemde gelişen internet altyapısı ve imkânları bulunmaktadır (Ketti, 2004: 143).

Küreselleşmeyle birlikte demokrasi, insan hakları, özgürlük, çevrenin korunması gibi temel değerler evrensel nitelik kazanırken, her düzeydeki yönetim aygıtı gibi ulus devlet de demokratikleşme, yerelleşme, saydamlık, katılım, esneklik, hesap verilebilirlik gibi güçlü eğilimlerin yoğun baskısı altında yeniden şekillenmeye zorlanmıştır. Bu bağlamda devletin küçülmesi, deregülasyon, özelleştirme, siyasal reformlar, sosyo-ekonomik politikaların dönüşümü gibi stratejiler, ülkelerin temel politikaları haline gelmiştir (Köse, 2003: 3).

1.2. Küreselleşme-Yerelleşme ve Demokratikleşme

Günümüzde küreselleşmenin tamamlayıcısı olarak algılanan ve kişi, anlayış ve kurumları dönüştürme kapasitesi en az küreselleşme kadar yüksek olan bir diğer önemli eğilim ise yerelleşmedir. Genel olarak, devletin otoritesinin ve kaynaklarının büyük ölçüde yerel yönetimlere devredilmesi suretiyle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olarak tanımlanan yerelleşmenin zamanla mahiyeti değişmiş ve genişlemiştir (Ökmen ve Parlak, 2008: 262). Artık yerelleşme eğilimi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin yanı sıra, yerel sivil toplum kuruluşlarının etkinliklerinin artırılması, yerel medyanın desteklenmesi, yerel girişimcilerin önünün açılması, yerel halkın yönetime daha geniş ve daha etkin katılımının sağlanması, yerel düzeydeki merkezî idarenin taşra birimlerinden yerel yönetimlere yetki aktarılması ve yerel yönetim birliklerinin güçlendirilip yaygınlaştırılmasını da kapsamaktadır (Parlak ve Sobacı, 2010: 208-209). Kamu yönetimi sistemi merkeziyetçi olmaktan uzaklaşarak, yerelleşmekte ve hatta kamu gücü hükümet dışı kuruluşlarla paylaşılmakta olup, her türlü hizmetin devletten beklenmesi anlayışından vazgeçilmektedir (Aydın, 2007: 76).

Yerelleşme kavramı, önceleri daha çok yönetimin demokratikleşmesinin sağlanabilmesi ve aşırı merkeziyetçi yapısından kurtulabilmesi için yerel işle-

rin halkın katılım ve denetimiyle yerinden yürütülmesi, yerel yönetimin özleştirilmesi anlamında kullanılmıştır. Yerelleşme kavramı, 1992’de Rio’da yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansında karara bağlanan Gündem 21 ile yerel işlerin halkın katılımıyla yürütülmesi ilkesi çerçevesinde uluslararası alanda tanımlanan, ulusal düzeyde bir hedef haline dönüştürülmüştür (Arap, 2004: 159)

Yerelleşme bir süreçtir. Bu sürecin merkezinde siyasal, yönetsel ve finansal sorumlulukların ulus altı düzeydeki siyasal ve yönetsel düzeylere aktarılması bulunmaktadır. Yerelleşme, merkezi hükümet ve onun kurumlarından, merkezi taşra birimlerine, ikinci derecedeki birimlerine, merkezi idarenin diğer kademelerine, yarı özerk kamu otorite veya işletmelerine, bölgesel veya fonksiyonel otoritelerine, özel veya gönüllü kuruluşlara planlama, yönetim, kaynak sağlama ve dağıtım konularında sorumluluk transferi yapmak demektir (Özel, 2007: 184).

Yerelleşme ilkesi; yetkinin, yerine getirilmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetim birimince kullanılması, alt düzeyin yetkisini üst düzeye ancak mutlak gerekli olduğunda ve hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devredilmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Bu süreçte kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasında yetki paylaşımını esas almaktadır (Özel, 2000: 41).

Küreselleşme sürecinin bir yüzünü evrenselin yerelleşmesi, diğer yüzünü ise, yerelliklerin evrenselleşmesi oluşturmaktadır. Bu karşılıklı dinamiğin oluşturduğu farklılaşma ile aynışmaları ise, her birinin diğerini mümkün kıldığı süreçler olarak görmek gerekir (Alankuş, 2000: 300). Dünya Bankası 1999-2000 yılı raporunda hem küreselleşme hem de yerelleşmenin kaçınılmaz olduğunu ve bir ülkenin 21. yüzyılda başarılı olup olamayacağının bu ikiz güçleri (küreselleşme ve yerelleşme) ne kadar iyi yönetebileceğine bağlı olduğunu ileri sürmüştür. Demokrasinin yaygınlaştırılması ve toplumsal gelişmenin dengeli ve hızlı bir biçimde gerçekleşebilmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi ortak bir anlayış haline gelmektedir (Dulupçu ve Özmen, 2004: 149). Küreselleşme ve yerelleşme süreçleriyle birlikte, bireyler de tek kimlikli dünyadan çok kimlikli bir dünyaya geçmektedirler. Bireyler artık birden fazla yerelliğin üyesi, değişik ilişki ağlarının bir parçası olmakla, bir ulusun üyesi olmayı, aynı anda gerçekleştirmek durumundadırlar (Mahmutoğlu, 2005: 23).

Yerellik küreselliğin tersi değil doğal bir sonucudur. Bu nedenle küreselleşme ne oranda gerçekleşirse o derece de yerelleşme meydana gelecektir. Bu süreç, toplumun merkeziyetçi yapısını ve temsile dayalı liberal demokratik sistemini hızla adem-i merkeziyetçiliğe ve katılımcı-çoğulcu demokrasiye doğru dönüştürmektedir (Parlak ve Ökmen, 2000: 624-625).

Küreselleşme sürecinde devlet-vatandaş ilişkileri de değişmektedir. Yerelleşmenin amacı, devlet-vatandaş ilişkilerinin değişim sürecine, halkın isteklerini yansıtarak, katılımcılığın etkinleştirilmesi ve artırılması, hesap verilebilirliğin sağlanması ve şeffaflığın artırılması olarak sayılabilir (Özer, 2005: 357). Yerel yönetimlerin demokrasi, katılım, etkinlik, özgürlük gibi pek çok değerle birlikte anılması yerel demokrasi ya da demokratik yerel yönetim tartışmalarını da beraberinde getirmektedir. Yerel yönetimler, insanın özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetim yetkinliği ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve demokratik bilincin kazanılmasında önemli görevler üstlenen kuruluşlardır (Palabıyık ve Görün, 2004: 258). Diğer yandan demokratikleşmenin artmasıyla bir ülkedeki yolsuzluklar da azalmaktadır. Hesap verilebilirliği ve şeffaflığı artıran demokratikleşme yolsuzluklara engel olmaktadır.

Küreselleşme - yerelleşme dinamikleri bağlamında, katılımcılığın, çoğulculuğun, yerelliğin, şeffaflığın ve demokratikleşme eğilimlerinin öne çıktığı bu süreçte yerel yönetimler, hem demokratik bir yönetim birimi hem de etkin ve verimli bir hizmet sunma birimi olarak gittikçe önem kazanmaktadır. Bilgi toplumuna doğru yaşanan bu süreç yerel yönetimleri; demokratikliğin, katılımın etkin ve verimli hizmet sunmanın sembolü haline getirmiştir (Ökmen ve Parlak, 2008: 279).

Küreselleşme sürecinde ortaya çıkan demokratikleşme ve yerelleşme eğilimleri, bilgi toplumu süreciyle kuvvetlenmiştir. Bu süreç sanayi toplumunun merkezîyetçi yapısını ve temsile dayanan liberal demokrasiyi hızla dönüştürmektedir. Bu değişimin yönü, adem-i merkezîyetçiliğe ve katılımcı - çoğulcu demokrasiye doğrudur. Bu bağlamda merkezî yönetimin yetkileri sınırlanırken yerel yönetimlerin etkinliği artmaktadır (Ökmen, 2009: 6).

Diğer yandan yerel yönetimlerin özerkliği giderek önem kazanmaktadır. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eliyle dışarıdan bir müdahale olmaksızın yapmaları ve tüzel kişilik sahibi olmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliği kazandırmaktadır. Yerel özerklik, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, merkezî idarenin denetiminden bağımsız hareket edebilme yeteneği ve merkezî yönetime ihtiyaç duymadan kendini yönetebilme kapasitesi ile açıklanabilir (Ökmen ve Özer, 2009: 35).

Küreselleşme-yerelleşme ilişkisinin ön plana çıkması ve yerelin farklılıklarıyla birlikte önem kazanması, klasik yönetim anlayışının büyük ölçüde terk edilerek yeni bir yönetim anlayışının ortaya çıkmasına da zemin hazırlamıştır. Çünkü küreselleşme süreci, hem çağdaş yönetim anlayışının, hem de demokrasinin bir sonucu olarak bir zorunluluk biçiminde ortaya çıkmıştır. Bu yeni anlayış, yerel yönetimlerin bir yandan örgüt ve yönetim anlayışlarını değiştirip, hizmet sunma yöntemlerini çeşitlendirmiş; diğer yandan yerel yö-

netimlerde etkinlik, verimlilik ve modern yönetim tekniklerini ön plana çıkarmış; bir yandan da yerel yönetimlerin katılım ve işbirliği imkânlarını artırmış ve yerel yönetimlerin sosyal sorumluluklarını geliştirmiştir. Böylece etkin bir katılımın uygulanmasıyla birlikte, hemşeriler, kendilerini doğrudan ilgilendiren işlerin yürütülmesine katılabilmekte ve seçtikleri temsilcilerden hesap sorabilmektedirler (Aydın ve Akdeniz, 2004: 203).

1.3. Küreselleşme-Ulus Devlet ve Yerel Yönetimler

Küreselleşme ile birlikte hem ulus devlet hem de yerel yönetimler yeniden yapılanma sürecine girmekte ve yeni bir yönetim anlayışı şekillenmektedir. Bu yeni yönetim yapısının unsurları; yerelleşme, yönetim, saydamlık, hesap verebilirlik, etkinlik ve yeni yönetim tekniklerinin uygulanması şeklinde sayılabilir (Karakurt, 2004: 322). Küreselleşme sürecinde kapitalizmin bugünkü boyutu, ulus devleti ekonominin gelişmesi için uygun bir ölçek olmaktan çıkarmış ve yirminci yüzyılın geleneksel devlet modelini sona erdirmiştir. Küreselleşme kendine özgü kuramlarıyla kendi devlet anlayışını ortaya çıkarmıştır. Küresel entegrasyonun genişlemesi, dünya ekonomisinin yapısının farklılaşması, siyasi ve ekonomik aktörlerin değişmesi gibi gelişmelerle birlikte artık günümüzde ulus devletin bağımsız politikalar üretme imkânı kalmamıştır (Cebeci, 2008: 27).

Yine bugün artık toplumların ve devletlerin eskisinden daha az bağımsız, daha çok birbirine bağımlı oldukları bir gerçektir. Ulus devlet sorunlarını sadece kendi içinde çözemez hale gelmiş, bu da ekonomi, siyaset, dış politika, güvenlik ve enerji gibi konularda küreselleşmeyle birlikte dünya çapında bir bölgeselleşmenin, bölgesel entegrasyonun yaşanmasına da sebep olmuştur (Elma, 2008: 44).

Günümüzde birçok soran, ulus üstü özellikler göstermektedir. Bunların çoğu ulus devletin geleneksel mekânlarının dışında oluşurken, denetlenmesi de gittikçe güçleşmektedir. Bu sorunların çözümü, küresel düzeyde örgütlenmiş kuruluşları zorunlu hale getirmektedir. Ekolojik riskler, küresel ekonomideki dalgalanmalar, küresel çaplı teknolojiler, ulus devletin gücünü büyük oranda aşmaktadır (Aktel, 2003: 113).

21. yüzyılda ulus devletin işlevleri yeniden gözden geçirilmekte, merkezi devletin yetkilerinin bir bölümü uluslararası örgütlere bırakılmakta ve bir kısmı da yerel yönetimlere devredilmektedir. Böylece küreselleşme süreci paralelinde yerelleşme sürecini de desteklemektedir. Bütün bu gelişmeler, küreselleşme ve yerelleşme süreçlerinin birbirlerinin karşıtı olmadığını, tam aksine birbirini tamamlayan süreçler olduğunu göstermektedir (Mahmutoğlu, 2005: 20). Kısaca, bürokrasinin birimleri yerine, bir beynin nöronları gibi yoğun bir biçimde birbirleriyle bağlantılı örgütlerden oluşan bir dünya sistemine

doğru gidilmektedir (Toffler, 2008: 408).

Günümüzde küreselleşen dünyanın doğurduğu fırsatları ve tehditleri dikkate alarak yerel ihtiyaçlara ve koşullara cevap veren yönetim strateji ve mekanizmalarına ihtiyaç vardır. Yerel yönetimler bu süreçte hayati öneme sahiptir. Ortaya çıkan fırsat ve tehditleri iyi yönetmek, yerel kaynakları, yerel değerleri, yerel ihtiyaçlara göre korumak ve kullanmak zorunluluğu, yerel yönetimlerin görev alanını genişletmekte ve önemini artırmaktadır (Köseçik ve Özgür, 2005: 6).

2. TÜRKİYE'DE YEREL DEMOKRASİNİN GELİŞTİRİLMESİ

2.1. Demokrasi ve Yerel Yönetimler

Demokrasi gerçek anlamıyla, komünlerde doğmuş ve yaşamıştır. Komünler, yerel toplulukların kendilerini doğrudan demokrasi yöntemiyle yönettiği ve yerel toplulukların ihtiyaçlarını, yerel halkın organlarının yerine getirdiği doğrudan demokrasi birimleri olmuştur. Bu anlamda komünler, özgürlüklerin temellerinin atıldığı birimlerdir (Ertan, 2004: 313). Demokrasi, kavramının kökeni, eski Yunandaki demos (halk) ve krotos (yönetim) kelimelerinin birleşmesinden oluşan “democratia” kelimesine dayanır. Çoğunluğun yönetimi, halkın iktidarı, halk tarafından yönetim gibi anlamlar yüklenmiştir (Ökmen ve Parlak, 2008: 35). Demokrasi “halkın, halk tarafından ve halk için yönetimi”, biçiminde tanımlanabildiği gibi, “Demokrasi, berbat bir rejimdir. Ama rejimlerin en az berbat olanıdır” şeklinde de ifade edilmektedir (Arslan, 2008: 270).

Demokrasinin genellikle; eşitlik, özgürlük, kendini geliştirme, ortak yarar, bireysel yararlar, toplumsal yararlılık, ihtiyaçların karşılanması, etkin karar alabilme, İnsanî yönetim, dayanışma ve barış içinde varolabilme gibi temel değerlerden oluştuğu ve onları geliştirdiği ileri sürülmektedir (Yıldırım, 1993: 20).

Demokrasinin küçük yönetim birimlerinde daha kolay uygulama imkânı bulabileceğini savunan, küçük yönetim birimlerinde doğrudan temsil ve yönetime katılmanın gerçekleşme ihtimali daha yüksek olduğunu belirten pek çok düşünür vardır (Görmez, 1997: 59-60). Artan toplumsal ihtiyaçların etkin ve verimli şekilde karşılanması için yerinden yönetim anlayışının bir sonucu olarak oluşturulan yerel yönetimler, hizmet amaçlarının yanı sıra demokrasinin ve katılımın yerele yayılmasının en önemli enstrümanıdır (Öner, 2006: 16).

Yerel yönetimlerin iki boyutu vardır. Bunlardan ilki, “yerel hizmet birimi” olma boyutudur. Eğitim hizmeti de dahil pek çok yerel hizmet güçlü ve demokratik yerel yönetimlere bırakılmaktadır. İkinci boyutu ise, “demokratik kendi kendini yönetme birimi” olmalarıdır. Yerel yönetimler denildiğinde; çoğunluğa, danışmaya, dayanışmaya, tartışmaya, halk katılımına dayanan, yöneticilerin kendilerini seçenlere karşı sorumlu olduğu bir sistem akla gelmekte-

dir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 29).

Bugün pek çok ülkede yerel yönetimlere demokratik kuramların önde gelenlerinden biri gözüyle bakılır. Bunun temel nedeni, yerel yönetimlerin halkın kendi kendini yönetmesine imkân veren kuramlar olmasıdır. Halk bunu kendi eliyle seçmiş olduğu organlar aracılığı ile yapar (Keleş, 2000: 57).

Yerel yönetim, halka en yakın yönetimdir. Halkın günlük yaşamını ve gelecekteki yaşamını çok yakından ilgilendiren kararlar yerel yönetim birimlerinde alınır. Halkın bu kararların alınmasına ve uygulanmasına katılması, topluluğun geliştirilmesinde bireyin bilgi ve becerilerini seferber etmesi için yerel yönetim çok elverişli konumdur. Bu yüzden, demokrasinin en somut uygulama alanı yerel yönetimdir. Bu nedenle de yerel yönetim, “demokrasinin beşiğidir. Yerel yönetimde demokrasi anlayışını geliştirmek, demokrasi uygulamasının somut sonuçlarını görmek ve ulusal düzeyde de demokrasiyi geliştirmek açısından önemlidir (Başbakanlık, 1993: 28).

2.2. Yerel Demokrasi

Yerel yönetimlerin etkinlik, katılma, demokrasi ve özgürlük gibi kavramlar ile birlikte anılması, demokrasinin dört temel ilkesi kabul edilen; çoğunluk kuralı, azınlık hakkı, siyasi eşitlik ve düzenli seçimler gibi ilkelere uygun olmaları ve bunlardan dolayı da toplumun demokratikleşmesine katkı sağlamaları sebebiyle söz konusu birimler yerel demokrasinin merkezleri haline gelmiştir (Tortop vd., 2008: 20). Ayrıca, liderin danışmaya önem vermesi ve seçmene karşı hesap verme sorumluluğu içinde bulunması, yerel ölçekte de geçerli demokratik değerlerdir (Yıldız, 1996: 5).

Yerel demokrasi bakımından önemli olan konulardan birisi de sivil toplum kavramıdır. Devletin kuramsal yapısı dışında kalan özel alanı belirten sivil toplum kavramı, çoğulculuğu, özerk birimlerin varlığını ve katılımı zorunlu kılmaktadır. Karar alma süreç ve mekanizmalarına sivil toplum örgütlerinin dahil edilmesiyle, daha katılımcı, daha çoğulcu ve daha demokratik bir toplum oluşturulması hedeflenmektedir (Özer, 1999: 25)

Yerel düzeyde demokrasi, yerel demokrasiyi genişletmek için gereken araçların sağlanmasıyla bugünün soranlarına daha yaratıcı ve esnek çözümler üretmeye imkân verir. Yerel demokrasinin geliştirilmesinde en temel argüman, vatandaşların karar sürecine katılmasıdır (Öner, 2005: 58).

Yerel demokrasiyle ilgili çeşitli görüşler mevcuttur. Bazı düşünürler, yerel yönetimleri demokratik seçim ilkesine tamamiyle ters düşen, gücünü yalnızca geleneklerden alan kutsal bir kuram olarak bakmışlardır. Yerel yönetimleri demokrasinin düşmanı olarak görenler, demokrasinin özerk yerel yönetimi yıkabileceğini savunurlar (Özer, 1999: 23). Bu bakış açısına sahip

olanlar daha çok yerel yönetimlerin işleyişi üzerinde dururlar ve yerel yönetimlerin özerkleşmesiyle görev alanlarının genişletilmesine karşı çıkarlar. Aynı zamanda devletin denetiminin artırılmasını gerekli görürler (Arslan, 2008: 271). Yerel yönetimlerin demokratik toplumların oluşmasına engel olabileceğini savunan görüşler, toplumda merkezi iktidarda egemen olamayan bazı ayrıcalıklı sınıfların, yerel yönetimde iktidارlarını sürdürdüklerini iddia etmişlerdir (Tekeli, 1983: 5)

2.3. Türkiye’de Yerel Demokrasi

Türkiye’de yerel demokrasinin güçlendirilmesinde Avrupa Birliği standartlarına uyum süreci önemli bir rol oynamıştır. Avrupa Birliği’nin kamu yönetimi çerçevesinde oluşturduğu yönetim ilke ve standartlarına uyum sağlama çalışmaları yerel yönetimler bazında Kamu yönetim reform çalışmalarıyla sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak, yerel demokrasinin geliştirilmesi için yasaların yanında toplumun eğitim seviyesinin yükseltilmesi ve demokratik yönetim anlayışını içselleştiren ve demokratik haklarını kullanabilecek bir seviyeye getirilmesi son derece önemli bir husustur.

Yerel yönetimde demokrasinin geliştirilmesi, yalnızca seçilmiş görevlilerin etkinlikleri artırılarak ve çalışma koşulları elverişli kılınarak sağlanamaz. Halk, seçim dönemleri arasında da, yönetime sürekli olarak katılmalıdır. Bu katılma, hem seçilmiş görevlileri yönlendirme ve denetleme, hem de siyasal otoriteye karşı belirli bir bağımsızlık kazanması söz konusu olabilen atanmış görevlilerin oluşturduğu yönetim aygıtının işleyişine katılma ve onu denetleme biçiminde olmalıdır. Bunun yanında, halk, hazırlayacağı projelerin yerel yönetimce uygun bulunması ve desteklenmesiyle yerel hizmetlerin görülmesine doğrudan katılabilmelidir (Başbakanlık, 1993: 31). Bu bağlamda Kent Konseyleri önemli bir örnek teşkil etmekte olup, konseyin yerel demokrasinin geliştirilmesi sürecinde etkin bir biçimde kullanılması gerekir. Aksi takdirde yerel demokrasinin geliştirilmesi sürecinde kendisinden beklenen fayda elde edilemez.

Kamu yönetiminde etkinliğin artırılması için, yerel demokrasinin güçlendirilmesiyle ilgili toplumsal bir mutabakat olmakla birlikte, Türkiye’de kamu yönetimini iyileştirme çalışmaları, diğer bir deyişle reform süreci çok uzun sürmüştür. Ancak son yıllara kadar kayda değer bir ilerleme kaydedilememiştir. Dolayısıyla yerel demokrasinin güçlendirilmesi de kamu yönetimi reform süreciyle paralellik arz etmekte olup, yeni kamu yönetimi anlayışının ve Avrupa Birliği yönetim standartlarının yerleştirilmesi süreci içinde yerel demokrasinin güçlendirilmesi de gündeme gelmiştir.

Yerel yönetimlerin temel değerleri olan; demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkeleri 2004 reform girişimleri ile yerel yönetimlere yansıtılmaya ça-

hışılmıştır (Yaylı, 2009: 152). Yönetimin demokratikleştirilmesi çalışmalarının temel amacı, kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği sağlamaktır. Bu nedenle yeni kamu yönetimi ilkelerini yerleştirme ve Avrupa Birliği uyum sürecinde kamu yönetiminin yeniden yapılanması çerçevesinde, yerel yönetimler de demokrasinin geliştirilmesi çalışmaları sürdürülmektedir.

Türkiye’de, yerel yönetimlerde reform öncesi hiyerarşik ve bürokratik bir yapılanma vardır. Ayrıca, bu yönetimler üzerinde merkezi idarenin ağır bir İdarî vesayeti mevcuttur. Halka hesap vermek yerine İdarî makamlara hesap veren bir yerel yönetim anlayışı mevcuttur. Reformun, il özel idareleri ile belediyelerde demokratik bir yönetim anlayışını egemen kılacak yenilikleri şöyle özetlenebilir (Toksöz vd., 2009: 43-44):

- Reform öncesi, belediyeler kendilerini ilgilendiren en önemsiz konularda bile bakanlıklar ve merkezi idare ile doğrudan yazışma yapıyor; Meclis kararları mülki idare amirince onaylanıyordu. Belediyelerin hesapları ve mali işlemleri İçişleri Bakanlığı müfettişlerinin denetimi altındaydı. Reformla birlikte, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki kısıtlayıcı vesayet yetkisi azaltılmış bulunmaktadır.
- Eski sistemde sınırlı zamanlarda toplanabilen meclis, reformdan sonra ayda bir olmak üzere tüm yıl boyunca toplanabilmektedir.
- Meclisin denetim yetkisi artırılmıştır. Bunu sağlamak için meclis, belediye hesaplarını kontrol etmek üzere denetim komisyonu kurabilmektedir. Ayrıca meclis, bilgi edinme ve denetim yolları açısından TBMM’ye benzer yetkilerle donatılmıştır.
- Meclis içinden seçilen komisyonlarda, siyasî partiler güçlerine göre temsili esası getirilmiştir. Böylece, muhalefet belediye içinde olan işler konusunda daha yakından bilgi alabilmekte ve bunları denetleyebilmektedir.
- Belediye meclisi içindeki ihtisas komisyonlarına sivil toplum ve kamu kurumları ile üniversite temsilcileri ve muhtarlar katılabilmektedir.
- Mahalle muhtarlıklarının belediye sistemi içine alınması, katılım hakkının genişletilmesi açısından çok önemlidir. Mahalle muhtarlıkları, belediye meclisi dışında da kendi mahallelerini ilgilendiren işlerde belediye kararlarını etkileme gücüne sahip hale gelmişlerdir.
- Kent konseyinin kurulması ile kenti ilgilendiren konularda sivil toplum başta olmak üzere kamu kurumları ve üniversite temsilcilerinin görüş oluşturmaları, belediye etkinliklerini etkilemesi ve denetlemesi imkânı ortaya çıkmış bulunmaktadır.
- Yerel yönetim hizmetlerine gönüllü katılımı sağlayan ve böylece demokratik ortamı güçlendiren yeni bir yaklaşım yasalarda yer almaktadır.

Avrupa Birliği yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesine özel önem vermektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Önsözünde, vatandaşların kamu işlerinin sevk idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyi'ne üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelere biri olduğu ve bu hakkın en doğru kullanım alanının yerel düzeyde bulunduğu vurgulanmıştır (Ökmen ve Parlak, 2008: 304).

Yerel yönetimde demokrasinin geliştirilmesi, seçilmiş görevlilere etkili çalışma ortamının yaratılmasıyla, halkın yönetime değişik biçimlerde katılmasıyla sınırlı değildir. Demokratik denetim mekanizmalarının geliştirilmesi, halkın da denetim işlevinde rol oynamasını gerektirir. Bu nedenle, bir yandan halkın yerel yönetimi denetlemesine imkân sağlayan mekanizmalar yaratılırken, bir yandan da seçilmiş ve atanmış görevlilerin halka karşı sorumluluğunu ve hesap vermesini dikkate alan mekanizmaların kurulması gerekir (Başbakanlık, 1993: 34).

SONUÇ

Günümüz dünyasındaki teknolojik gelişmeler küreselleşmeyi hızlandırmış, pek çok alanı da derinden etkilemiştir. Değişmeyen hiçbir şey kalmadığı gibi değişimin hızı da artmıştır. Dünyamız gelişen ulaşım ve iletişim teknolojileri sayesinde küresel bir köy haline gelmiştir. Ekonomide başlayan küreselleşme süreci kültürel ve siyasi alanları da etkilemeye başlamıştır. Dünyanın herhangi bir yerinde meydana gelen ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi gelişme ve değişimler tüm ülkeleri derinden etkiler hale gelmiştir. Bu bağlamda teknolojik gelişmeler yönetim anlayışını da kökünden değiştirmiştir. Değişen ve çeşitlenen toplumsal taleplere cevap veremeyen bürokratik yönetim anlayışı, yerini bu süreçte yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmak zorunda kalmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin sorumluluğu, yetkisi ve önemi artmıştır.

Teknolojik gelişmeler neticesinde hızlanan küreselleşmeyle birlikte, gelişmiş ülkelerdeki yeni yönetim uygulamaları, dünya geneline yayılmaya başlamıştır. Demokrasi, insan hakları, eşitlik, özgürlük, şeffaflık, katılım ve hukuk devleti gibi değerler evrenselleşmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla gündeme gelen bu değerler yerel demokrasinin de gelişmesine katkıda bulunmuştur. Türkiye bürokratik yönetim anlayışını terk ederken, yeni kamu yönetimi anlayışını uygulamak için pek çok yasal değişiklik gerçekleştirmiştir. Demokratik değerlerin yerleştirilmesi sürecinde yerel yönetimler de güçlendirilmiştir. Bu bağlamda Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde, Birliğin bu konudaki müktesebatı, ülkemizde demokratik değerlerin yerleşmesine, güçlenmesine ve yerel demokrasinin gelişmesine destek olmuştur. Avrupa Birliği'nin kamu yönetimi ilke ve standartlarına uyum sağlama çalışmaları yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sağlamıştır. Ancak yerel demokrasinin geliştirilmesi, yasal değişiklikler yanında toplumun eğitim seviyesinin yükseltilmesine de bağlı-

dır. Ayrıca yerel halkın demokratik yönetim anlayışını içselleştirecek ve demokratik haklarını kullanabilecek bir seviyeye getirilmesi için, demokratik değerlerin yerel düzeyde uygulanmasını desteklenmeli ve kolaylaştırılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Aktel, M. (2003).** Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi. Asil Yayınları, Ankara. **Al, H. (2002).** Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi. Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- Alankuş, S. (2000).** “Yerellikler, Yerelliğin İmkânları ve Yerel Medya”. Global ve Yerel Eksende Türkiye. (Der. E. Fuat Keyman, Ali Yaşar Sarıbay), Alfa Yayınları, İstanbul, s.295-330.
- Arap, S. K. (2004).** ‘Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim’. Yerel Yönetimler Kongresi: Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Bildiriler Kitabı. Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF. Yayınları, Çanakkale, s. 159-171. **Arslan, N. T. (2008).** “Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme”. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. Cilt 32, Sayı 2, Aralık, s.263-282.
- Aydın, A. H. (2007).** Türk Kamu Yönetimi. 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara. **Aydınlı, H. İ. ve Akdeniz, H. (2004).** “Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerde Ortaya Çıkan Yeni Eğilimler”. Yerel Yönetimler Kongresi: Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı. Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF. Yayınları, Çanakkale, s.201-208.
- Başbakanlık TOKİ, IULA-EMME (1993).** Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi. Ankara.
- Cebeci, K. (2008).** “Küreselleşme Bağlamında Ulus-Devletin Egemenlik Gücünün Dönüşümü”. Sayıştay Dergisi. Sayı 71, Ekim-Aralık, s.23-39. **Dulupçu, M. A., ve Özmen, F. Ç. (2004).** “Küreselleşme Sürecinde Yerelin Dönüşümü: Bölgesel Kalkınma Ajansları-Yönetişim Temelli Bir Model Önerisi”. Yerel Yönetimler Kongresi: Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma. Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF. Yayınları, Çanakkale, s.147-158.
- Elma, F. (2008).** “Küreselleşme, Kriz ve Demokrasi”. Journal of Qafqaz University, Number 24.
- Ertan, B. (2004).** “Demokrasi ve Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetimler Kongresi: Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Bildiriler Kitabı. Onsekiz Mart Üniversitesi Yayınları, Çanakkale, s.313-320.
- Görmez, K. (1997).** Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara. **Karakurt, E. (2004).** “Türkiye’de Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesinde E-Devlet Uygulamalarının Rolü”, Yerel Yönetimler Kongresi: Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Bildiriler Kitabı. Onsekiz Mart Üniversitesi Yayınları, Çanakkale, s.321-330.
- Keleş, R. (2000).** Yerinden Yönetim ve Siyaset, 4. Baskı, Cem Yayınları, İstanbul.
- Ketti, D. F. (2004).** “Yönetişimin Dönüşümü: Küreselleşme, Yetki Devri ve Hükümetlerin Rolü”, (çev. M. Akif Özer), Sayıştay Dergisi, Sayı 54, Tem

muz-Eylül, s.137-156.

Köse, Ö. (2003). “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”. Sayıştay Dergisi, Sayı 49, Nisan-Haziran, s.3-46.

Köseçik, H. Ve Özgür H. (2005). ‘Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci’, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I. (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Köseçik), Nobel Yayınları, Ankara, s. 1-20. **Mahmutoglu, A. (2005).** “Küreselleşme ve Yerelleşme Boyutunda Modern Devletin Değişimi”, Türk İdare Dergisi, Sayı 447, s. 13-34.

Ökmen, M. ve Baştan S. (2004). “Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”. Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma. Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF. Yayınları, Çanakkale, s.209-241.

Ökmen, M. ve Özer, B. (2009). “Yerelleşme-Küreselleşme Sarmalında Türkiye’de Yerel-Bölgesel Kalkınma Süreçleri ve Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları. (Ed. Kemal Görmez, Mustafa Ökmen), İstanbul, Beta Yayınları, İstanbul, s.129-152.

Ökmen, M. ve Parlak, B. (2008). Yerel Yönetimler: Ülkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat, Aktüel Yayınları, Bursa.

Ökmen, M. (2009). ‘Sürekli Değişme-Gelişme Sürecinde Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler’. Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları. (Ed. Kemal Görmez, Mustafa Ökmen), Beta Yayınları, İstanbul, s.5-41.

Öner, Ş. (2005). ‘Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu’, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I. (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Köseçik), Nobel Yayınları, Ankara, s.57-87.

Öner, Ş. (2006). Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye ’de Belediye Yönetimi. Nobel Yayınları, Ankara.

Özel, M. (2000). ‘Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik’, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. Cilt 9, Sayı 3, s.25-43.

Özel, M. (2007). “Küreselleşme-Desantralizasyon İlişkisi ve Siyasal Yerelleşmede Kamusal Düzeyler Arasında Çıkarların Yönetimi”. Türk Kamu Yönetimi. (Ed. Abdullah Yılmaz, Yavuz Bozkurt), Gazi Kitabevi Yayınları, Ankara, s. 173-208.

Özer, M. A. (1999). “Yerel Demokrasi mi? Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi mi? ”. Karınca Kooperatif Postası. Yıl 64, Sayı 756, Aralık, s.22-31.

Özer, M. A. (2005). Yeni Kamu Yönetimi, Teoriden Uygulamaya. Platin Yayınları, Ankara.

Palabıyık, H. ve Görün, M. (2004). “Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği”. Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma. Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF. Yayınları, Çanakkale, s.257-272.

Parlak, B. ve Ökmen, M. (2000). “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Yerel Haklar”. Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri. TODAİE Yayınları, Ankara, s.615-630.

Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2010). Kamu Yönetimi: Kuram ve Uygulamada. 3.

Baskı, Aktüel Yayınları, Bursa.

Soros, G. (1999). Küresel Kapitalizm Krizde, (çev. Gülden Şen), Sabah Kitapları, İstanbul.

Tekeli, I. (1983). ‘Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye ’de Belediyelerin Gelişimi’. Amme İdare Dergisi. Cilt: 16, Sayı:2, Haziran, s.3-22.

Toffler, A. (2008). Üçüncü Dalga, (çev. Selim Yeniçeri), Koridor Yayınları, İstanbul.

Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G. ve Akalın, N. (2009). Yerel Yönetim Sistemleri. TESEV Yayınları, İstanbul.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H ve Özer M. A. (2008). Mahallî İdareler. 2. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2007). Mahalli İdareler. 5. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.

Yalçın, İ., Seçkin, Z. ve Demirel, Y. (2009). “Bilgideki Değişimin Örgütsel Değişime Etkisi Üzerine Bir inceleme”. Niğde Üniversitesi İİBF. Dergisi. Cilt 2, Sayı 1, Haziran, s.48-69.

Yaylı, H. (2009). Türkiye ’de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması. Kırıkkale Belediyesi Yayınları, Kırıkkale.

Yıldırım, S. (1993). Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar-Yaklaşımlar: Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı) Yayınları, Ankara.

Yıldız, M. (1996). “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”. Çağdaş Yerel Yönetimler. Cilt 5, Sayı: 4, Temmuz, s.3-15.

Zibel, E. (2004). “Küreselleşme ve Yerel Yönetimler”. Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma. Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF. Yayınları, Çanakkale, s. 187-191.

ÖRGÜTSEL KARAR VERME VE YÖNETİŞİM

M. Akif ÖZER*

ÖZET

Bu çalışmada 20. yüzyılın son çeyreğinde tüm dünyada yönetim alanında yaşanan değişimin karar verme süreçlerini nasıl etkilemeye başladığı incelenmektedir. Çalışmada bu sürecin ana aktörlerinin Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim olduğu kabul edilmiştir. Yönetimden yönetime geçiş sürecinde özellikle iyi yönetişimin ilkeleri olarak kabul edilen şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik ve stratejik vizyon ile ilgili uygulamalar karar verme sürecini de değiştirmeye başlamıştır. Özellikle şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık ve cevap verebilirlik ilkeleri, klasik karar verme model ve yöntemlerinin, birey odaklı olarak değişmesine yol açmaktadır. Bu sürecin başarılı bir şekilde sürmesi ise, karar vericilerin değişimi anlamalarına ve bunu uygulamalarına aktarmalarına bağlıdır.

Anahtar Kelimeler: Yönetim, Yönetişim, Karar, Değişim, Katılım.

ABSTRACT

Organizational Decision-Making and Governance

In this study, how changes taking place in the area of management all over the world in the last quarter 20 th century, began to influence the decision making process is examined. In the study New Public Management and Governance are considered to be main actors of this process. in transition process from government to governance, as accepted good governance principles; transparency, accountability, participation, responsiveness, rule of law, efficiency; equality and strategic Vision and practices related to them began to change making decision process. Particularly, transparency, accountability, participation and responsiveness principles lead to a change of classical decision-making models and methods as individual-oriented. The successful continuation of this process is related to the decision-makers' understanding change and to the transfer it to their practices. .

Key Words: Management, Governance, Decision, Change, Participation.

* Doç. Dr., Gazi Ün. İİBF Kamu Yönetim Böl. (ozero@gazi.edu.tr)

GİRİŞ

Günümüzde tüm dünyada hemen hemen her alanda çok yönlü bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu süreç sınıflandırıldığında; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, modernist düşünceden post modernist düşünceye (Tekeli, 1996: 49), geçişlerin olduğu bir tablo ile karşılaşılmaktadır. Bu çok yönlü dönüşüm süreci, yönetimi meşru ve yapılabilir kılan koşulları aşındırmakta, bu aşındırma süreci ise yönetimi ortadan kaldırmasa da yeni arayışların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Ayrıca bu süreçte devlet giderek artan ve karmaşıklaşan taleplere yanıt vermekte zorlanmaktadır (Yüksel, 2000: 149). Böyle bir ortamda, yönetimde başarısızlık sorunlarıyla ve bu sorunların ortaya çıkmasına neden olan “yönetemeyen” sistemlerle yüz yüze gelinmektedir. Yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm sürecinde artık uzaklık insanlar arası ilişkilerde belirleyiciliğini önemli ölçüde yitirmiştir. İlişki ağlarının geliştiği bir dünyada kurulan denetimler, toplumsal bağlılıkları oluşturmada tek başına yeterli olamamaktadır. İlişki ağları üzerinde yeni kimlikler oluşmakta ve yurttaş kavramının yanında ağdaş kavramı da gelişmeye başlamaktadır. Çok çeşitli ilişki ağları içindeki insanlar, tek kimliklilik yerine çok kimlikli hale gelmektedirler (Tekeli, 1996: 50).

Doğal olarak bu ortam genel olarak yönetim disiplini de doğrudan etkilemektedir. Disiplinde 1970’lerde “Kamu Yönetimi”, 1980’lerde “Kamu Politikası ve Yönetimi”, 1990’larda ise, yaşanan bu hızlı değişim sürecinin sonucu olarak “Yönetişim” ismi hakim olmaya başlamıştır (Dunsire, 1995:34). Bu dönemde artan küreselleşme ile birlikte dünya ölçeğinde ortaya çıkan fırsatlar ve sorunlar arasında denge noktasının bulunmasının, devletin yeni görevlerinin başında gelmesi gerektiği, bu görevin etkin şekilde yerine getirilebilmesinin ise ancak iyi bir yönetim yapısının kurulması ile mümkün olabileceği, artık her yerde dile getirilmektedir. Son dönemin popüler kamu yönetimi akımı olan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) düşüncesi kapsamında önemli bir yeri olan yönetişim, KYK’nin kamu sektörüne rekabeti getirmesi ile birlikte gelişme seyrini daha da hızlandırmıştır. Rekabetsiz ortamda kamu sektörü yönetim stillerini değiştirmenin mümkün olmadığı herkes tarafından kabul edilmektedir. Bugünkü geçerli yönetim tarzı, rekabetle çok bağımlı değildir (Peters-Pierre, 1998: 228).

Artık önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek öznel, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plâna alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir yöne doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirecek, çok aktörlü, yerel, ağsal ilişkiler içinde

iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim anlayışına geçilmektedir. Bu özellikleriyle yönetim siyasal ve ekonomik gücün daha yaygın dağılımını da içermektedir (Tekeli, 1996: 51). Bundan dolayı rekabetten çok kamu kuruluşları ile özel sektör kaynaklarının karışımını öngörmekte ve hizmet üretimi ve dağıtımı için alternatif yöntemler gündeme getirmektedir.

Yönetişim anlayışının getirdiği söz konusu bu değişim, politika belirlemede karar verme sürecini de etkilemiş ve bu şekilde katılım esaslı ve insan odaklı yeni bir modele geçilmeye başlanmıştır.

Günümüzde değişik davranış biçimlerinden birinin soruna çözüm getirmesi için seçilmesi veya tercih edilmesi zorunluluğu; geçen zaman içinde öncekine kıyasla daha da karmaşık görünüm kazanan insan yaşantısının ağırlık noktasını oluşturmaktadır. Bu değişim ortamı içinde, yöneticiler, önceden saptanmış amaçlarına ulaşmada, birçok değişik sorunla karşı karşıya kalmaktadır. İşte bu sorunların varlığı, onları bu sorunlara çözüm bulmaya bir başka anlamda karar vermeye zorlamaktadır. Bir yandan yöneticinin içinde bulunduğu değişimin niteliği ve hızı, öte yandan önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirme isteği ve zorunluluğu, karar verme sorununun ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

İnsanın her eylem ve davranışı, bilinçli veya bilinçsiz şekilde verilen bir kararın yansımasıdır. Sonuç olarak karar verme, yaşamımızın her aşamasının vazgeçilmez bir parçası ve sürekli karşımıza çıkan bir olgudur (Tekin, 2009: 1). Dolayısıyla böylesine önemli bir konuda insan odaklı değişime konu olan karar verme sürecinin ayrıntılı bir şekilde incelenmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada son yıllarda önemi oldukça artan karar verme sürecinde insanı temel alan yönetim odaklı değişim ana batlılarıyla ele alınacaktır.

Öncelikle karar ve karar verme süreci ayrıntılı incelenecek ardından yönetim konusunda bilgi verilerek, bu ortamda karar verme sürecinin nasıl değiştiği ya da değişmesi gerektiği sorgulanacaktır.

1. ÖRGÜTSEL KARARLAR

Çalışmamızın bu ilk bölümünde örgütsel kararları ayrıntılı bir şekilde inceleyeceğiz. Bu kısımda öncelikle kavramsal çerçevemizi belirlemek ve özellikle karar ve karar verme konularında anlamları netleştirmek gerekiyor. Örgütsel karar verme sürecinde en çok karar ve karar verme kavramları ile karşı karşıya kalıyoruz. Çalışmanın temelini oluşturan karar verme sürecini kavrayabilmek için bu kavramların anlamlarını açıklığa kavuşturmalıyız.

*Karar: Karar, kelime anlamıyla “bir iş veya sorun hakkında düşünülerek verilen kesin yargı” anlamına gelmektedir (Bakan-Büyükbese, 2008: 30). Arapça kökenli bir kelime olarak sözlüklerde; durma, rahatlık, devamlılık, ölçülülük, tahmin, ne az nede çok tam ölçü, şark müziğinde taksim yaparken ana makama dönüş ve neticeye bağlama şeklinde tam sekiz anlama karşılık gelmektedir. Türk Dil Kurumu sözlüğünde ise “bir sorun hakkında düşünülerek verilen yargı; herhangi bir durum için tartışılarak verilen kesin yargı, hüküm (Işık, 2011: 20) olarak tanımlanmaktadır.

Görüldüğü gibi sözlük anlamıyla karar; sonunda şüphelerin, tartışmaların son bulduğu, seçilen yolun uygulanmaya başlandığı mantıksal sürecin nihai ürünüdür (Tekin, 2009: 9). Düşünme, tartışma, hesaplama sonucu girilen bir eylemdir (Aksu, 2004: 8). Kararlar verilirken bilinçaltımız sürekli olarak bilinçten gelen emirleri yerine getirir ve inanılan her emre cevap verir. Kararsızlık olursa bilinçaltı karmaşaya düşer. Bir emri yerine getirmeden yenisi gelir. Ayak uydurmaya çalışır, ama yapamaz. Sonuçta karar veremeyen insan hiçbir yönde yol alamaz (Yılmaz, 2011: 1). Simon “karar verme yönetimin kalbidir”, diyerek kararların örgütler için önemini vurgulamıştır (Fırat, 2006: 479). Bu nedenle kararların yaşamımızda önemi çok fazladır.

Kuruluşlar için kararların önemi, muhtemel faaliyetlerin işaretlerini içermelerinin yanında başarı ya da başarısızlık için ipuçlarını da bünyelerinde barındırmalarından kaynaklanmaktadır. Burada başarısızlık doğal olarak farklı ve yeni kararların alınmasını gerektirmektedir (Bozeman, 2003: 4). Dolayısıyla verilen kararlar kuruluşların performanslarının ortaya konmasında da önemli işlev görmektedir.

Simon’un da belirttiği gibi insan zihninin kapasitesi; karmaşık problemleri formüleleştirmede ve çözmede; gerçek dünyada nesnel akılcı davranışlar gerektiren problemlerin büyüklüğüyle kıyaslandığında çok küçüktür. Ona göre, karar almada tercih sürecini basitleştirmenin anahtarı, yeterince iyi olan eylem biçimini bulma hedefini benimsemektir (Koç, 2009: 156). Bu hedefi tutturamayan karar vericilerin yönetiminde başarılı olmaları mümkün değildir.

Easında karar, hareket bekleyen bir durum karşısında verilen uygun tepkidir. Bu tepki, bir probleme cevap veya üstesinden gelinmeye çalışılan bir uyumsuzlığa çözüm önerisidir. Geleceğe dönük bir hareket biçimi ve davranış ile ilgili bir irade açıklamasıdır (Işık, 2011: 20). Tüm bu yönleriyle karar, insan ömrünün her anında kendini hissettiren bir eylemdir. Bu eylemler bazı durumlarda, mantıksal düşünce sürecine dayanmayan, otomatik nitelikli eylemler (alışkanlıklar, bir uyarıya karşı şartlanmış tepkiler vs.), bazen de yargıya dayanan eylemler şeklinde ortaya çıkabilmektedir (Tekin, 2009: 8). İster otomatik nitelikli olsunlar, isterse yargıya dayansınlar, tüm kararlar, karar ver-

me sürecinden geçtikten sonra anlamlı hale gelir. Şimdi de karar vermenin ne olduğuna bakalım.

***Karar Verme:** Karar verme en açık şekliyle bir sorunu karara bağlamak yani kararlaştırmak demektir. Karar verme sürecinde birden fazla seçenek bulunması durumunda, bunlar arasında seçim ve tercih yapmakla ilgili bedensel ve zihinsel çabaların toplamıdır. Yönetim bilimi açısından ise karar verme, en önemli yönetim faaliyetlerinden biri olarak, hareket tarzları içinden en uygun seçeneğin belirlenmesi, yani kişinin istediği sonuca ulaşması için alternatifler arasından seçim yapmasıdır (Bakan-Büyükbese, 2008: 30). Esasında karar verme, ne yapacağımızı bilmediğimiz zaman yaptığımızdır. Seçenekler arasından en büyük değeri sağlayacak olanı tercih etmektir. Karar vericinin mevcut alternatiflerle karşı karşıya kaldığı durumda, bu alternatifler arasından kendisine belirlenmiş belli ölçütlere göre kendi amaçlarına uygun bir veya birkaçını seçme sürecidir (Tekin, 2009: 9).

Burada karar verme süreci sonrasında ortaya çıkan sonuç olan kararın yanında karar verme mutlaka bir süreci içerir yani; karar, izlenen yol sonunda ulaşılan sonuç iken, karar verme bu izlenen yolu anlatan deyimdir (Işık, 2011: 20). Karar kesin bir yargı iken, karar verme sürecinde bir konu üzerinde düşünerek yargıya varılır (Gürüz-Gürel, 2006: 322).

Bu yapılırken birden fazla boyutlu olayların var olduğu durumlarda seçim yapılır veya her somu tüm boyutlarıyla değerlendirilerek en uygun sonucu verebileceği düşünülen seçenekler belirlenir (Aksu, 2004:8). Burada öncelikle alternatifler hakkında bilgi edindikten sonra, duruma en uygun sonuca ulaşabilmek için alternatifler arasından seçim yapılmaktadır (Tekin-Ehtiyar, 2010: 3397). Seçim yapılırken çeşitli amaçlar, bunlara ulaştıracak yollar, araçlar ve imkanlar arasından seçim ve tercih yapmakla ilgili zihinsel, bedensel ve duygusal süreçler (Eren, 2001: 171) bir araya getirilmektedir.

Karar verme, insan yaşamının her aşamasında yaşanan ve karşılaşılan bir olgudur. Amaçlara ulaşmak veya karşılaşılan problemleri çözmek için çeşitli kararlar verilir. Karar verilirken karşı karşıya kalınan seçenekler arasından amaçlara ulaştıracak veya problemi ortadan kaldıracak en uygun seçeneğin seçilmesi (Yılmaz-Talas, 2010: 197) söz konusudur. Bu süreçte amaçlara ulaşmak için ortaya çıkan sorun ve engeller bertaraf edilmektedir (Tekin, 2009: 10-11). Soruna yönetim boyutuyla yaklaştığımızda yönetimin önceden belirlenmiş bir amacın gerçekleştirilmesine yönelik faaliyetler bütünü şeklindeki tanımı öne çıkmaktadır. Kişiler önceden belirledikleri amacı gerçekleştirebilmek için eylemler yapmaktadır. Burada yönetim faaliyetinin temelinde en az bir amaç belirleme durumunun varlığı görülmektedir. İşte tam bu sırada ilk karar verilmektedir. Yani, yönetim faaliyeti karar verme ile iç içe gerçekleştirilmektedir (Tekin-Ehtiyar, 2010: 3397).

Herbert Simon örgütü karar verme sürecinin karmaşık bir unsuru olarak tanımlamıştır (Bayrı, 2003: 162). Bu bakış açısıyla karar vermeyi de sorun çözme ve çevrenin sunduğu fırsatları tanımlama süreci (Tekin, 2009: 9) olarak gördüğümüzde örgüt yönetiminde karar vermenin ne kadar önemli olduğu ortaya çıkar. Esasında yönetim faaliyetinde karar verme sürecinde değerlendirmeye alınan birçok alternatif arasından seçilen alternatif, kuruluşun içinde bulunduğu koşullar ve yöneticinin bilgi, yetenek, kişilik ve eğilimi bakımından en uygun olanıdır. Ancak mükemmel değildir. Bu nedenle, karar vermede alternatif maliyet önemli bir yer tutar. Değerlendirme sonucu seçim dışı kalan ve alternatiflerin sağlayacağı faydalardan vazgeçildiği için bunlar kuruluş için alternatif maliyet oluştururlar (Tekin, 2009: 11). Dolayısıyla karar vericilerin alternatif maliyeti de mutlaka dikkate almaları gerekir.

Karar verme, kuruluşların faaliyetlerinde çok önemli fonksiyonlara sahiptir. Söz konusu bu süreçten etkin bir şekilde yararlanmak isteyen kuruluşlarda özellikle yöneticilerin karar verme tarzları ön plana çıkar. Bu tarzları şekillendiren faktörler ise, kuruluşlara yön veren kararlarda başarı oranını belirlemektedir. Literatürde bu faktörler en çok; kişisel, örgütsel ve çevresel faktörler şeklinde sınıflandırılmaktadır.

***Kişisel Faktörler:** Karar verme sürecinde kişilerin karar verme tarzlarını; karar verilecek konuyla ilgili bilgi düzeyleri, sorun çözme yetenekleri, deneyimleri, kişilikleri, inançları ve rolleri etkilemektedir. Bu çerçevede kişisel faktörler; yöneticinin kültürel, psikolojik ve sosyal durumuyla doğrudan ilişkilidir. Bununla birlikte yöneticinin eğitim ve deneyimlerle elde ettiği bilgi düzeyi ve kültürel değerler de karar verme durumlarını etkileyebilmektedir. Yani karar verme davranışını, bireylerin olayları algılama, güdüleme, kavrama gibi psikolojik özellikleri yanında, bireylerarası ilişkiler ve etkileşimler de etkiler (Yılmaz-Talas, 2010: 203). Şimdi bu faktörlere biraz daha ayrıntılı bakalım.

Kişinin konuya ilgisi, bilgi düzeyi, sorun çözme yeteneği: Karar verme sürecinde kişi konuyla ne kadar ilgiliyse, kişisel özelliklerin etkisi o oranda fazla olmaktadır. Kişinin hiç ilgi duymadığı bir konuda karar verirken kişisel özelliklerin etkisi o oranda az olmaktadır. Kişinin olay hakkında bilgisi ne kadar çok olursa kişisel özelliklerinin öne çıkması o kadar az olacaktır. Tersine ise, kişinin olay hakkındaki bilgisi ne kadar az ise diğer subjektif kriterlerin etkisi artacaktır. Bunların yanında kişinin sorun çözme yeteneği ve pratiği ne kadar fazlaysa karar verme sürecinde kişisel özelliklerinin etkisi o denli az olmaktadır. Ayrıca konuyu ne derece rasyonel bir değerlendirmeye tabi tutarsa bireysel özelliklerin etkisi o denli az olmaktadır.

Deneyim: Karar alıcının daha önce yaşamış olduğu deneyimleri ve bundan edinmiş olduğu tecrübeleri, karşılaştığı sorunları anlayıp değerlendirmesinde ve çözüme ulaştırmasında yardımcı olmaktadır.

İnanç sistemi: İnançlar, doğruluğu kanıtlanmamış olsa da karar alıcıların doğru olduğunu kabul ettikleri varsayımlardır. İnanç sistemi bir toplumun sahip olduğu değerleri yani “iyi-kötü” kategorileri ve kişinin kendisine ve dış dünyasına ilişkin tüm düzenli bilgileri çerçevesinde oluşmuş geçmişe, şimdiki zamana ve geleceğe yönelik çeşitli imajlardan meydana gelmektedir. Toplumlarda sıklıkla rastlanan ve alman kararları etkileyen inançlar arasında, belli bir yaşam biçimi, siyasal sistem, ekonomik düzen veya etnik bir grubun ötekinden üstün olması vs. sayılabilir.

Kişilik: Kişinin farklı zamanlarda ve farklı mekanlarda oynadığı rolleri, onun içinde yetiştiği toplumda var olan rollerle sınırlıdır. Kişinin hafızası, algıları, kendini tanıması ve psikolojik işlevleri onun toplumdan aldığı belirli bir rol kümesi tarafından şekillendirilmekte ve yönlendirilmekte, bu şekilde bireyin kişiliği gelişmektedir.

Rol: Kişinin pozisyonu gereği ondan beklenen davranışlardır. Kişinin kurum içindeki rolünü tanımlaması, kendi inanç ve değerlerine göre, geçmiş deneyimlerine bağlıdır. Buna göre bireyin giriştiği eylemler hem kurumun kurallarını hem de kendi değer sistemini yansıtmaktadır. Bireyin rolleri geçmiş deneyimlerine göre ve kişisel özelliklerine göre değişiklik gösterebilir de, bireyin rolü ve dolayısıyla sorumlulukları kişinin davranışlarının sınırlarını önemli derecede belirlemektedir (Aksu, 2004: 16-22).

***Örgütsel Faktörler:** Esasında yönetim faaliyeti tamamıyla karar verme faaliyeti olarak görülebilir. Hatta birçok yazar etkili kararlar verme eyleminin, yönetim faaliyetinin kalbinde yer aldığı konusunda hemfikirlerdir. Karar verme yönetim faaliyetlerinden yalnızca bir tanesi değil aynı zamanda yönetim faaliyetinin bir parçasıdır. Başarılı kuruluşlar rakiplerine karşı en az üç farklı yolla rekabet üstünlüğü sağlarlar. Bunlar; daha doğru ve daha hızlı kararlar alma, aldıkları kararları da daha verimli bir şekilde uygulamalarıdır. Bütün yönetsel sorumluluklarda, yönetme ve liderlik edebilme kabiliyeti, ilk olarak etkin kararlar verebilme ile geliştirilebilir. Çünkü örgütsel yaşamda kararlar eylemlerin temellerini oluşturur.

Örgütlerde karar verme eylemi temel olarak örgütün değerleri ve amaçları ile ilişkilidir. Karar vermede başarılı olabilmek için, yönetici örgüt içerisindeki bireysel değerler ve kültürü gözden geçirmeli ve örgüte uygun olan bir karar verme yöntemini seçmelidir. Eğer ki karar doğru değerleri yansıtmıyorsa, bu karar muhtemelen örgüt içerisindeki tansiyonu yükseltecek ve başarısız olacaktır (Tekin-Ehtiyar, 2010: 3398).

***Çevresel Faktörler:** Karar verme sürecini etkileyen faktörler arasında; doğa koşulları, ulaşılmak istenen amaçlar, seçenekler, seçeneklerin sonuçları ve seçenekler arasından seçim yapılması gibi faktörler de bulunmaktadır. Karar verme sürecinde; hangi temelde karar verileceğinin belirlenmesi, karar vermek için gerekli bütün verilerin toplanması, mevcut verilerin çözümlenmesi, alternatif çözümlerin tanımlanması, her alternatifle ilgili ihtimallerin araştırılması, bunların birbirleriyle kıyaslanması ve alternatiflerden birinin seçilip uygulanması oldukça önemlidir (Tekin, 2009: 1).

Söz konusu bu süreçte karar verme adımlarını etkileyen birçok çevresel faktör bulunmaktadır. Uygulamada kuruluşların ekonomik, toplumsal, siyasal, kültürel ve fiziki çevresi de yöneticilerin karar verme davranışını etkilemektedir. Çevresel faktörler, sosyal, ekonomik, teknolojik, matematiksel ve istatistiksel faktörler gibi örgütsel ve fiziksel çevrenin sebep olduğu ve bu çevrenin, kararın verilme biçimini ve niteliğini etkilediği etmenlerdir. Kuruluşun belirlemiş olduğu amaçları ve stratejileriyle birlikte çalışanları, yapısı, teknolojisi ve yönetim biçimi örgütsel bütünlüğü oluşturmaktadır. Amaç ve stratejiler sürekli bu faktörlerin etkisi altındadır. Aynı zamanda amaç ve stratejiler, kuruluşun ilişkide bulunduğu müşteri, halk, rakipler, devlet ve yerel yönetimler gibi yakın çevreyle; ülke içi ve dışı ekonomik, hukuki, teknolojik, siyasi vb. uzak çevrenin de etkisi altında bulunur.

Kuruluşun çevreyle etkileşiminden dolayı yöneticiler karar verirken, çevreden elde edilen geribildirimleri, her ne kadar kararları bazen olumsuz etkileme riski olsa da, dikkate almak ve bunu göz ardı etmemek durumundadırlar. Çünkü kuruluş, içinde bulunduğu çevrenin bir parçasıdır ve gerektiğinde çevreye uyum sağlayarak çevre ile bütünleşebilmelidir (Yılmaz-Talas, 2010: 202- 203). Yöneticiler rasyonel kararlar vermek istiyorlarsa, karar verme sürecine etki eden çevresel faktörleri analiz edip, çevresel şartların gereklerine göre stratejik kararlar alabilmelidirler.

2. ÖRGÜTSEL KARAR VERME ANLAYIŞINDA YAŞANAN DEĞİŞİM

20. yüzyılın son çeyreğinde çalışmanın giriş bölümünde de belirttiğimiz gibi yönetim alanında önemli değişimler görülmüş, özellikle yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesiyle, klasik yönetim anlayışından yönetim anlayışına geçiş süreci başlamıştır. Söz konusu bu süreç tüm yönetim alt süreçlerini etkilemiş ve baştan aşağı değiştirmeye başlamıştır. Çalışmamızın bu aşamasında bizleri doğrudan ilgilendiren yönetim sürecinin örgütsel karar verme anlayışını nasıl değiştirdiği ve önümüzdeki dönemde nasıl değiştirmesi gerektiği üzerinde duracağız.

***Karar Verme Anlayışına Yönetişim Etkisi:** Kısaca, “hep birlikte yönetim” olarak ifade edilen yönetim kavramı, kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan karmaşık bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır (Kaplan, 2011: 8-9). Sözlük anlamı olarak, bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen (Bozkurt vd., 1998: 274) olarak tanımlanmaktadır.

Bu tanımın yanında kavramın içeriğinin çok farklı şekilde belirlendiği de görülmektedir. Ancak genel kabul gören tanımında yönetim, ayrımı bulanık olan kamu kuruluşları ve özel sektör arasındaki sınırlarda gelişen yönetim tarzlarını göstermekte (Stoker, 1998: 17) ve yönetimin daha iyi yönetebilmek amacıyla yeniden yapılandırılmasına (Stoker, 1998: 18) vurgu yapmaktadır.

Yönetişim birbirine bağlı olan pozisyonların ve çatışan, karşıt çıkarları olan aktörlerin oluşturduğu, farklı ağsal yapıları koordine eden bir süreç olarak da görülmektedir (Cope vd., 1997: 447). Çünkü yönetim, toplumdaki aktörlere ortak olarak görmekte ve onları ekonomik, siyasal ve toplumsal aktörlerin etkileşiminden doğan yönlendirme ve denetleme kalıbı olarak görmektedir. Bu nedenle yönetim değişik aktörlerin etkileşiminin ortaya çıkardığı bir süreçtir (Tekeli, 1996: 52-53).

Yönetişim bu şekliyle yönetmekten kaynaklanan, ancak aynı zamanda onun çok ötesinde yer alan bir dizi aktörün ve kurumun varlığına işaret etmektedir. Bu bakış açısına göre yönetme sistemine ilişkin anayasal veya formel hukuksal anlayışlar hem sınırlıdır hem de yanlış yönlendiricidir (Yüksel, 2000: 149). Bundan dolayı yönetim, kamu yönetiminde siyaset/yönetim ayrımının sona ermesinin bir sonucu olarak görülmektedir. Çünkü yönetim toplumla hem yönetsel hem de politik süreçte etkileşimde bulunmaktadır. *

*** Yönetişim Analizi: Yönetimden Yönetişime Geçiş:** Aslında yönetim uzun yıllar devlet ya da hükümet sözcüğünden türetilmiş ancak anlam farklılığını ifade etmek için kullanılmış bir terim olarak da görülmektedir. Örneğin bu sözcük uzun bir süre özel şirketlerin yönetim süreci içinde hisse senetleri sahipleri ile şirket yöneticileri arasındaki ilişki biçimini anlatmak için kullanılmıştır (Şayian, 2000: 20). Yönetişimle yönetmek kavramları arasında her ne kadar benzerlik olsa da, hükümet etmek anlamındaki yönetim kavramı, hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı yönetim anlayışını öne çıkarırken; yönetim kavramı, yönetim sürecinde rol oynayan aktörlerle örgütler arasındaki etkileşimi ve formel ya da resmi sıfatı bulunmayan kişilerin, grupların ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik bürokratik yapı yanında, hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde yer almasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Yüksel, 2000: 145).

Esasında yönetim ilgili literatürde üç kavrama yaptığı göndermelerle tanımlanmaktadır. Yönetimden söz edebilmek için öncelikle bir topluluğun bulunması ve meşruiyeti oluşturulmuş bir siyasal gücün varlığı gerekmektedir. Yönetimi bu gücü elinde tutanlar gerçekleştirecektir. Üçüncü olarak ise bu topluluğun ulaşmaya çalıştığı ortak amaç varlığı gerekmektedir. Yönetenler meşruiyetlerini böyle bir amacın varlığına dayandıracaklardır (Tekeli, 1996: 46).

Yönetişimin aktörler bazındaki üç boyutu ise; devlet, özel sektör ve sivil toplum olarak belirtilmekte ve her birinin kendine özgü rolleri olduğu söylenmektedir (HABİTAT II, 2000: 1). Yönetişim kavramında, yönetimden farklı olarak, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik ilişki vurgulanmaktadır. Bu çerçevede heterarşi; karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki faaliyetlerin eşgüdümünü ve kendi kendini organize eden kişiler arası ağları, örgütler arası eşgüdümü ve sistemler arası döngüyü içermektedir. Heterarşik yapı içinde; karşılıklı bağımlılık ilişkileri içinde bulunan fonksiyonel bakımdan otonom olan sistemlerin ve kurumların kendi kendini örgütleme çabaları söz konusudur (Yüksel, 2000: 146).

Bu farklılığın yanında yönetim nihai düzenlenmiş kurallara dönük hareketler için yeni şartlar oluşturmakta ve bundan dolayı da sonuçları yönetimin sonuçlarından farklı olmamaktadır. Sadece süreçlerde farklılık bulunmaktadır (Stoker, 1998: 17). Yönetim ve yönetim kavramları arasındaki tarihsel sürece dayalı genel bir karşılaştırma yapılacak olursa; 21. yüzyılın yönetim anlayışının; 20. yüzyılın yönetim anlayışını oldukça kapsamlı bir değişime uğrattığı, merkeziyetçilik yerine, yerelliği, üniter yapı yerine federalizmi, katı bürokrasi yerine katılımı, kapalılık yerine açıklığı, hiyerarşi yerine hesap verebilirliği ve sorumluluğu getirerek, adeta “yönetimsel bir devrimin altına imzasını” attığı söylenebilir.

Günümüzde yönetim terimi, kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu süreçte merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, sivil toplum örgütlerini, özel girişimcileri ve kâr amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların yönetim sistemine dahil edilmesi gündeme gelmektedir (Eryılmaz, 2000: 28). Bu çerçevede yönetim modeli, devletin yönetim alanında giderek artan başarısızlığına ilişkin sorunlara bir çözüm olarak ortaya atılmakta; bu süreçte plânlama, öngörme, eyleme geçme ve rekabetle baş etme yeteneği sınırlı devlet gücünü paylaşma yolları, özellikle de kamu-özel sektör işbirliğini geliştirme önlemleri ile birlikte (Yüksel, 2000: 149) gündeme getirilmektedir.

Aslında politik teoride yönetim kavramı, devletin resmi kurumlarını kapsamakta, yasalardan kaynaklanan tekelci ve baskıcı gücü kullanmakta ve karar verme ve bunları uygulayabilme yeteneğine göre sınıflandırılmaktadır. Genelde yönetim kamu düzenini korumak ve toplumsal hareketleri kolaylaştırmak için ulusal düzeyde gerçekleşen kuramsal ve resmi süreçleri ortaya çıkarmaya çalışmaktadır.

Günümüzde uygulamada çoğu alanda yönetim ve yönetişim aynı anlamda kullanılırken, son yıllarda yönetişimin kullanımında ve algılanan öneminde değişiklikler olmaya başlamıştır. Düzenlenmiş kuralların şartları değişmiş, yönetim biçimlerinde yeni yöntemler gündeme gelmiş ve yönetişim süreci geleneksel yönetim kuramlarıyla çıktılarının önünü açmaya başlamıştır (Stoker, 1998: 17).

Yönetişim yaklaşımı, ABD’de Osborne ve Gaebler’in 1993 tarihli ünlü çalışmalarında (Osborne-Gaebler, 1992: 1) “kürek çeken değil, dümen tutan devlet” sloganıyla gündeme getirdikleri yeni anlayışta, pasif tüketiciliği içermeyen katılımcı vatandaşlık anlayışı ile şekillenmiştir. Bu süreçte üzerinde anlaşılan hedefler doğrultusunda işbirliğine ve konsensüse vurgu yapan ve yönetişim mekanizmalarını uygulamaya aktaracak olan yeni bir liderlik tarzına ihtiyaç olduğunu belirtilmiştir. Aslında yönetişimin teorik kökenleri oldukça farklıdır. Kuramsal ekonomi, uluslararası ilişkiler, iktisadi gelişme, örgütsel çalışmalar, politika bilimi ve kamu yönetimi hep bu kapsamdadır. Ancak odakta ekonomik sistemin gelişimi bulunmaktadır (Stoker, 1998: 19). Yeni liderlik tarzının bunları kapsayacak şekilde olması beklenmektedir.

Yönetişim kavramı ayrıca, yönetime katılma kavramına bir seçenek olarak da ortaya konulmaktadır. Bu şekilde demokratikleşmeyi sağlaması düşünülen katılımlı yönetimle, yönetilen temsilcilerin karar sürecinde yer almaları hedeflenmektedir. Bunun sonucunda yöneten ve yönetilenlerin durumlarını durağanlaştıran bir yönetim anlayışı oluşacaktır. Oysa, yönetişim kavramı, dışarıdan bir baskı olmadan, aralarında etkileşimin olduğu aktörlerin etkilediği bir yapıyı ya da düzeni belirtmektedir. Bu durum, toplumsal-politik eylem için hem kısıtlayıcı hem de aynı zamanda ona yetenek kazandıran, ya da onu güçlendiren bir koşul (Bozkurt vd., 1998: 274) olarak görülmektedir.

Yönetişim, iktidar gücünün sınırlarına ve hükümet dışı örgütlerin rolüne ilişkin yeni bir bakış açısına yönelik talebi de yansıtmaktadır. Dünya ekonomisinde çok uluslu şirketlerin artan etkisi, üretim metotlarındaki değişim, uluslararası ticaretin giderek genişlemesi, bilgi ve iletişim sistemlerindeki ilerleme, sermaye ve finans pazarlarının yeniden düzenlenmesi gibi faktörlerin, söz konusu kavramın ortaya çıkıp yaygınlaşmasında belirleyici bir etkiye bulunduğu belirtilmektedir (Yüksel, 2000: 147). Kamu hizmetlerin verimlili-

ğinin sağlanmasında, hizmetlerin sunum yöntemleri, özelleştirme, reformlar, yeniden düzenleme, küresel rekabet, kentsel ve bölgesel gelişme gibi konuların önem kazanması (Wills, 1995: 1) bu süreci pekiştirmiştir.

Yönetişim sosyal ve ekonomik sorunları çözüme kavuşturmaya yönelik etkinliklerin sınırlarına ve bu alandaki sorumluluklara ilişkin bulanıklığı da ortaya koyabilecek potansiyele sahiptir. Yönetişim yönetim sisteminin giderek karmaşıklaşması karşısında, dikkatlerin sorumluluk yapısındaki değişim, devletin geri kalması, sorumlulukların giderek özel ve gönüllü sektörlerle kayması ve doğrudan vatandaşlara aktarılmasında yoğunlaşmasına yol açmıştır. Ayrıca hükümetlere dayanmadan, bütünleştirmek, ayırtırmak, yeniden bütünleştirmek, eşgüdüm sağlamak ve idare etmek gibi (Yüksel, 2000: 151) fonksiyonları da üzerine almıştır.

Bu gerçekler karşısında yönetişim kavramı, yukardan aşağı tek yanlı bir yönetim tarzı yerine hep birlikte yönetmeyi öngören bir sistemi önermektedir. Katılımcılık dolayısıyla sivil toplum kuruluşlarının ve özel kesimin de yönetime, karar almadan denetime kadar her aşamada katılımı, kavramın temelini oluşturmaktadır (Yılmaz, 2001: 7). Bu durum yönetişimin kendi kendini yöneten ilişki ağlarına özgü bir olgu olduğu gerçeğini doğrulamaktadır. Süreç içerisinde rol alan aktörler ve kurumlar, uzun vadeli bir işbirliğine yönelik olarak kendi kaynaklarını, becerilerini ve amaçlarını besleyip geliştirecek belli bir davranış kapasitesine ulaşmakta (Yüksel, 2000: 151) ve roller, normlar ve değerler sistemi geliştirmektedirler. Ayrıca hak ve yetkileri mümkün olduğunca genel kamu çıkarına doğru yönlendirmekte (Kirlin, 2001: 142) ve bu doğrultuda kurum perspektifi oluşmasına da katkı sağlamaktadırlar.

3. ÖRGÜTSEL KARAR VERME SÜRECİ ve YÖNETİŞİM

Günümüzde yönetimden yönetişime geçiş sürecinde yaşanan değişim süreci, karar vericileri sorumluluğu esas alarak etkin, verimli, duyarlı ve sorumlu karar almaya zorlamaktadır. Çalışmamızın bu aşamasında yönetişimin şekillendirdiği karar verme sürecinde son yıllarda önemi hayli artan; katılımcı karar verme, çok kriterli i karar verme, stratejik kararlar alabilme, bütüncül yaklaşım geliştirebilme, etkili ve etik karar verme konularını ayrıntılı incelemeye çalışacağız. *

* **Katılımcı Karar Verme:** Yönetişim sürecinde katılımcı karar vermenin, gerek sorunların çözümünde, gerekse yönetimde kalitenin artırılmasında önemli yeri vardır. Bu kapsamda; yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunun açıkça kabul edilmesi, katılımcılığın, kamu kesimi ile toplum arasında diyalogu ve ile işbirliğini besleyecek etkin bir mekanizma olarak desteklenmesi ve yönetim ve karar alma sürecinin her aşamasında belirsizliklerin azaltılması (Çukurçayır-Sipahi, 2002: 60) sağlanabilecektir.

Genel olarak katılımcılık üç önemli özellik taşır. Öncelikle bir örgütün alt yönetim kademelerinin veya çalışanların örgüt politikası ve yönetimi konusundaki kararlara katılmalarını sağlar. Böylelikle katılanların psikolojik benlik ihtiyaçlarını tatmin edecekleri bir demokratik ortama kavuşmaları sağlanır.

Ayrıca katılımcılık aracılığıyla yönetici ile çalışan arasında diyalog ve işbirliği mekanizması geliştirilerek örgütün daha gerçekçi ve ekonomik karar verme olanaklarına, yani yönetsel etkinlik ve verimliliğe kavuşturulması sağlanır (Eren, 1993: 260). Böylelikle karar verme süreci de etkinleştirilmektedir.

Literatürde yöneticilerin astlarına kararlara katılma fırsatı tanıdığı karar verme biçimine katılımcı karar verme denilmektedir. Benzer şekilde katılımcı karar verme iki veya daha fazla tarafın plan ve politika yaparken veya kararlar verirken birbirlerini etkilemeleri süreci olarak da tanımlanmaktadır. Katılım yoluyla verilecek kararların hangileri olacağı konusunda “kararlara katılacak olan kişileri gelecekte etkileyecek kararlar” olarak belirtmek suretiyle genel çerçeve çizilmiştir.

Katılımcı karar verme ayrıca ast konumundaki çalışanlara sorumluluklarına bağlı olarak daha fazla kontrol ve seçenekler arasında tercih yapma özgürlüğü tanıyan özel bir yetki devridir (Bakan-Büyükbese, 2008: 34). Bu yetki devrini yaparak önemli bir fedakarlığa katlanan yönetici, karar verme sürecine dahil olarak yönetime katılanların güdülenmesi açısından bu durumun gerekli olduğunun bilincindedir. Eğer, yönetsel kararlar icra eden personel, sorunun belirlenmesine ve çeşitli çözüm alternatiflerinin ortaya çıkarılmasına ve tartışılmasına iştirak ederlerse bu durum, hem uygulama koşullarını iyi bilen personelin güdülenmesine ve hem de nihai kararın kalitesinin iyileştirilmesine hizmet edecektir. Çünkü personel verilen kararın kendi kararı olduğuna içtenlikle inanacak ve uygulamasını da titizlikle yapacaktır (Eren, 1993: 265).

Günümüzde örgütsel başarı, ayrıca gücün ne kadarının çalışanlara aktarabildiğine bağlıdır. Bu amaçla, karar verme yetkisinin en alt kademede çalışanlara kadar aktarılması, hem bu amacı gerçekleştirecek, hem de örgütteki kademe sayısını azaltarak daha esnek olmasını sağlayacaktır (Akçakaya, 2010:155). Bunun yanında katılımcı karar verme örgüte şu katkılar sağlar:

« Örgütsel performans üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Verimliliği artırır

- Birden fazla insanın aynı konu üzerinde uzmanlık bilgilerini ve yeteneklerini kullanmalarına imkan sağladığından dolayı alınan kararların kalitesini artırır.
- Görüşlerine başvuru alan insanların beklentilerini karşılamaya imkan sağladığından ve doğrudan iletişim kurabilmeyi kolaylaştırdığından daha iyi bir örgüt iklimi oluşturulmasını sağlar.

- Kalite, performans ve motivasyonun artışıyla örgüte duyulan güven artar.
- Çalışanlara kararların nasıl verildiğini öğrenme imkanı tanır ve alınan kararlar üzerinde katılım sağlamayanların yaptıkları yorumların etkinliğini azaltır.
- Çalışanların motivasyonlarını, iş tatminini ve örgütsel bağlılıklarını artırır.
- Örgütte güven duygusunu geliştirir. İşbirliğini artırır.
- Çalışanların örgütsel değişimi kabul etmelerini kolaylaştırır
- Öğrenme sürecini geliştirir. Örgütsel amaçların daha iyi anlaşılmasını sağlar.
- Kararların başarıyla uygulanması yönünde anlamlı bir sosyal baskı oluşturur.
- Grup kimliği, işbirliği ve koordinasyonun gelişmesini sağlar.
- Ast-üst arasında diyalogu, bilgi alış-verişini artırarak iletişim engellerini ortadan kaldırır ve iletişimi kolaylaştırır.
- Ast-üst arasında işbirliğini artırarak denetimin daha etkin yapılmasını sağlar. Çalışanlarda yüksek karar verme gücüne sahip olmadan dolayı başarılı olma duygusunu geliştirerek kariyer uygulamaları üzerinde olumlu etkiler yaratır ve örgütten ayrılma düşüncelerini azaltır.
- Çalışanların kendilerini etkileyen stratejik ve politik nitelikteki kararların alınmasına katılmalarını sağlayarak kuruluştaki bulunan bütün bireyleri mutlu kılacak demokratik yönetimin oluşmasına olanak tanır.
- Çalışanlara taleplerini dile getirme olanağı sağladığından işi aksatma, yavaşlatma ve grev gibi çalışma barışını bozacak eylemlerde azalmalar olur.
- Çalışanın bilgi, tecrübe ve yeteneklerini yaptıkları işe katabilecekleri ve yaptıkları işin anlamlı olduğunu fark edebilecekleri demokratik çalışma ortamının oluşturulmasını sağlayarak yabancılaştırmanın ortadan kaldırılması veya etkisinin azaltılmasına yol açabilir (Bakan-Büyükbese, 2008:37-40). *

***Stratejik Kararlar Alabilme:** Daha önce de belirttiğimiz gibi karar verme genellikle bir problemin varlığını bilerek, o problemin değişik çözüm yollarını bulup, bu çözüm yollarının sonuçlarını ayrı ayrı değerlendirip en uygun olanını, en etkili olanını seçmektir. Sadece bir kimsenin devamlı yaptığı rutin işlerin bir bölümü olarak anlaşılmamalıdır. Karar verme, aynı zamanda bir organizasyonun varlığını sürdürebilmesi için gerekli olan temel unsurlardandır. Çeşitli alternatifler açısından bir seçim yapmayı gerekli kılan örgütsel yapıda karar verme, örgütsel amacı saptama ile başlayan karmaşık bir sürecin parçasıdır. Bu süreç fiili olarak örgütsel amaç saptanması ile başlar ve sonunda bir tür çözüm bulma, uygulama/hareket, kontrol veya geri besleme faaliyetleri ile biter (Ofiuoğlu-Büyükyılmaz-Koltan, 2006: 113).

Örgütlerde yapı, strateji ve tüm karar verme süreçlerim etkileyen ve yönlendiren örgütsel hastalıkların analiz edilmesi örgüt açısından önemli yararlar sağlar. İlk olarak işlevsizliklerin teşhisi çalışanların neden çeşitli davranışları sürdürerek bazı davranış kalıpları sergilediğinin anlaşılmasını sağlar. Nevrozun ne güçlükte olabileceğinin anlaşılması, çalışanların sağlığıyla ilgili yapısal müdahale stratejilerinin oluşturulabilmesi açısından önemlidir (Kesken, 2008: 461).

Bir çok durumda karar vericiler karar vermek için çeşitli bilgilere ihtiyaç duyarlar. Ancak bu bilgilerden hareketle kararlarını oluştururken, kararların hangi oranda kabulleneceğini düşünmezler. Yani yöneticilerin bu süreçteki olumsuz konumları, karar verirken kararın etkilerini çok fazla düşünmemelerinden kaynaklanır (Thomas, 2011: 1). Karar vericiler bu nedenle çoğu zaman bu karar verme sürecinin önemini göz ardı ederler. Etkin karar verme süreci; çevresel koşulların incelenmesi, karar vermeden önce tüm olasılıkların gözden geçirilerek uygulanabilecek yöntemlerin belirlenmesi ve sonuca ulaşabilmek için hangi yolun uygulanacağını belirlenmesi şeklinde gerçekleşir.

Bu süreçte stratejik karar vermenin geçerli olabilmesi için öncelikle karar verecek olan kişinin kuruluşu veya içinde bulunulan sektör ile ilgili olarak yapılabilecek farklı düzeylerdeki analizleri belirlemesi gerekir. Daha sonra sürekli ve geçici analizler yapılarak bu analizlerle bağlantılı olaylar ayrıntılı olarak incelenmelidir. Ardından olayların kendi karmaşık doğasında incelenmesi ve olağanüstü durumları ve marjinal değişimleri görebilmek için de yeni teorilerin geliştirilmesi gerekir. Son olarak da, geliştirilen teorilerin gerçek durumları değil de, olağanüstü durumları temsil ettiği her zaman bilinmelidir (Ofloğlu-Büyükyılmaz-Koltan, 2006: 113). Bunun yanında karar verme sürecinde kuruluşlarca alınan kararların merkezinde bireylerin tercihlerini yer aldığı da unutulmamalıdır. Çünkü uygulamada karar alma sürecinin tarafları fayda maksimizasyonu çerçevesinde hareket etmektedirler (Akçagündüz, 2010:3 0).

Bu hususlara dikkat ederek gerekli stratejilerin geliştirilmesiyle verilecek kararlar, etkin örgüt yönetiminin kurulmasında önemli paya sahip olacaktır. Stratejilerin eşlik ettiği karar verme süreci, örgüte rasyonalite getireceğinden yönetişimin gerekli gördüğü hesap verme sisteminin de kurulması kolaylaşacaktır. *

* **Bütüncül Yaklaşım Geliştirebilme:** Yönetişim hesap verme mekanizmasının kurulabilmesi için stratejik kararlara büyük önem verirken, karar verme sürecinin analizini ve ayrıntılı işleyişini ortaya koyabilen bütüncül yaklaşımı öngörmektedir.

Karar verme sürecine bütüncül yaklaşım geliştirebilmek için planlama ve kontrol sürecine ve bunların bir sonucu olarak stratejik planlama, yönetsel kontrol ve işlemsel kontrole büyük önem verilir:

-Stratejik Plânlama: Kuruluşun dış çevresinin değerlendirilmesi, kuruluş amaçlarının belirlenmesi ve stratejilerinin oluşturulması sürecidir. Bu aşamada çok karmaşık nitelendirilen stratejik kararlar üst yönetim tarafından alınır. Ancak bu nedenle yapısal olmayan karar problemleri olarak tanımlanırlar.

-Yönetsel Kontrol: Kuruluşun stratejik düzeyde belirlenen amaçlarına ulaşılması ve stratejilerin uygulanması sürecidir. Bir başka ifadeyle yönetsel kontrol, stratejilerin uygulanması için gerekli kaynakların sağlanması ve bu kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması ile ilgilidir. Bu nedenle yönetsel kontrol, kuruluşun değişik birimlerinde kaynakların dağılımı ile ilgilendiğinden taktik planlamayı tamamlayıcı bir süreç olarak tanımlanır. Bu alanda kullanılan karar modelleri stratejik planlamaya göre daha yapısal nitelik taşır.

-İşlemsel Kontrol: Yönetsel kontrol sürecinde belirlenen programların uygulanma sürecidir. Stratejik plânlama ve kontrol düzeyinde alınan kararların uygulanması için gerekli faaliyetlerinin yürütülmesiyle ilgilidirler (Tekin, 2009: 26).

Stratejik karar verme sürecinde planlama ve kontrol süreçlerinden beklenen faydaların sağlanabilmesi için, karar verme sürecine bütüncül bir bakış açısı geliştirmek gerekmektedir. Bunu yaparken aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir:

- Sorunu farkına varma: İyi bir karar, kararın verilmesini gerektiren etmenlerin bilinçli ve kapsamlı bir şekilde bilinmesini gerektirmektedir. Geçmişte alınmış kararlar ve gerçekleştirilmiş eylemler önemli bir veri kaynağı konumundadır.
- Sorunu saptama ve tanımlama: Sorunun saptanıp tanımlanması aşamasında olumsuzluklara neden olan gerçek sorun ve sorunun kökeninde yatan neden ortaya konulmaya çalışılmalıdır. Gerçek sorunun tanımlamada güçlükle karşılaşılan yöneticiler, çoğu kez hata yapma eğilimindedirler.
- Seçenekleri bulma ve değerlendirme: Sorunu ortadan kaldırmaya yönelik olarak mevcut seçeneklerin bulunması ve seçeneklerin olası sonuçlarının değerlendirmeye tabi tutulması yöneticinin mümkün olduğunca rasyonel ve sistematik davranmasını gerektirmektedir (Gürüz-Gürel, 2006: 326). Bu adım, her bir bilginin elde edildiği ve üzerinde bütün olarak düşünüldüğü adımdır. Bu çalışmaların yapılmasıyla, bireysel ve genel alanda nerede durulduğuna ilişkin değerlendirmeler yapılabilir.

- Problemi inceleme: Problem ve kararlar ilgili olasılıkların tümü üzerinde düşünüldüğünde, bu adım karar vermenin başlangıç etkinliği olarak ortaya çıkmaktadır. Karar vermeden önce bütün seçeneklerin incelenmesi ve değerlendirilmesi zorunludur.
- Bilgiyi değerlendirme: Seçeneklerin tümü üzerinde dikkatli bir şekilde düşünülmeli ve bunların kararlarla nasıl ilgili oldukları ortaya konulmalıdır.
- Hareket için bir plan seçme: Bu adımda belirlenen seçenekler arasından uygun olanı seçilir. Bununla birlikte bu adımda daha önce toplanan bilgiler uygun olanlarla da değiştirilebilir.
- Planı gözden geçirme ve açıklığa kavuşturma: Bu adımda planlar ve seçim üzerinde periyodik olarak denemeler yapılır. Mümkün olan en iyi zamanda kararın verilip verilmediği kontrol edilmelidir. Yeni deneyimlere ve bilgilere bağlı olarak kararlar tekrar gözden geçirilmelidir (Yılmaz-Talas, 2010: 202).
- En uygun seçeneği belirleme: Tüm tercihlerin sıralanarak akla ve mantığa en uygun olanın seçildiği bu aşama oldukça kritik bir niteliğe sahiptir. Örgüt içi en iyi sonucu almak isteyen yönetici, bireysel tatmini de ön planda tutmaktadır. Çünkü karar verme, her şeyden önce aklana dayanan bir süreçtir. Zaman, tecrübe, bilgi, ön sezgi yeteneği, bireysel ya da örgütsel değerler karar verme sürecinin işleyişini de belirleyici rol oynayabilmektedir.
- Uygulama: Bir kararın etkili olabilmesi bir eylemle sonuçlanması ile olanaklıdır. Özünde eylem odaklı bir süreç olan karar süreci, uygulama aşaması ile son bulmaktadır. Bu aşamada sürecin başarısı açısından, alınan tüm kararların ilgili taraflara bildirilmesine ve gerekli denetimlerin gerçekleştirilmesine özen gösterilmesi gerekmektedir (Gürüz-Gürel, 2006: 328).

Karar vericiler karar verme sürecini bu şekilde ayrıntılandırırken, ayrıntılar arasında boğulmayıp, sorunlara üst vizyonla bakmayı da öğrenmelidirler. Bunun için de sosyoloji ve psikolojiden matematiğe kadar çeşitli alanlarda daha fazla bilgi sahibi olmaları (Dale, 1999: 138) gerekmektedir.

Karar vericiler bu süreçte bilgi teknolojilerinden de yararlanmalıdırlar. Bilgi teknolojileri karar alma işlevini bir bütün olarak; daraltarak, genişleterek ya da diğer sistemlere bağlayarak ve bu fonksiyonu oluşturan alt sistem unsurlarına yönelik olarak da, karar almadaki yapılması gereken araştırmaların hızını artırmak, seçim işini programlara bırakmak ve değerlendirmede kullanılan teknikleri değiştirmek suretiyle etkilemektedir. Bu iki yoldan hangisi olursa olsun, bilgi teknolojileri karar almayı genel olarak insan gücünün tekelinden alarak bilgi teknolojileri destekli karar sistemlerine aktarmaktadır (İraz, 2011: 415). Karar destek sistemleri, karar vericilere raporların yanı sıra karar sürecinde de danışmanlık hizmeti vermektedir. Bu sistemlerde teknoloji yöneti-

ciye karar desteği sağlamakta ancak bu durum yönetimin yargısının yerini almamaktadır. Yönetici, sorunun boyutlarını kavramada hem kendi yargısını kullanmakta hem de sistemin sunduğu analiz ve bilgi üretme yeteneğinden yararlanmaktadır (Kıngır-Deniz, 2006: 285). Karar verme sürecinde yukarıda belirtilen adımlardan oluşan bütüncül bir yaklaşım geliştiren getiren yöneticiler, süreci daha iyi analiz edebilmek için analitik hiyerarşi yöntemi gibi çok kriterli karar verme yöntemleri de uygulayabilmektedirler.

Analitik hiyerarşi, gruplara ve bireylere, karar verme sürecindeki nitel ve nicel faktörleri birleştirme olanağı veren güçlü ve kolay anlaşılır bir yöntemdir. Burada her sorun için; amaç, kriter, olası alt kriter seviyeleri ve seçeneklerden oluşan bir hiyerarşi modeli kullanılmaktadır. Bu yöntemle kararla ilgili öğelerin bir üst seviyedeki öğeye göre yapılan ikili karşılaştırma yargılarından öncelikler elde edilebilmektedir (İKA, 2010: 10). Bu şekilde kriterler için stratejiler belirlenmekte, kriterlerin duyarlılık analizi ve kararların tutarlı olup olmadığını gösteren tutarlılık analizleri yapılabilmektedir.

***Etkili Karar Verme:** Karar verme sürecini değerlendirme açısından rasyonalite temel bir öneme sahiptir. Karar verebilmek için seçenekler arasından seçim yapılırken, bu tercihin nasıl yapılacağı ve yapılan seçimin rasyonel olup olmayacağı önemlidir. Bu konuda karar verme teorisyenlerinin bir kısmı karar alıcının rasyonel davranacağını kabul ederek, rasyonel bir karar vericinin seçenekler arasından en iyi olanı, yani en fazla faydayı sağlayacak olanı seçeceğini varsaymaktadırlar. Karar alırken, tüm var olan seçenekler araştırılmakta, her birinin gerçek değeri ölçülmekte, olasılıklar saptanmakta ve karar verici olay için en uygun tercihi yapmaktadır. Uygulamada kararların rasyonelliğinde mutlak bir rasyonellik yerine, sadece görünen mevcut seçenekler arasından en çok fayda sağlayacak olanın seçilmesi söz konusu olmalıdır. Mevcut olan seçeneklerin yeterliliğinin subjektif özelliği, yani sınırlı seçenekler arasında karar almak zorunda olunması nedeniyle objektif rasyonaliteden çok subjektif rasyonalite ön plana çıkmaktadır (Aksu, 2004: 13).

Bu durumda karar vericiler karar verme sürecindeki hata payını düşürmek için çaba harcamalı, geçmişin hatalarını giderecek şekilde karar alma sürecinde stratejiler geliştirmelidirler. Geçmişte yapılan hataların tekrarlanabileceği korkusu ise, gelecekte alınacak kararların isabet oranını tehlikeye düşürebileceği de dikkatlerden kaçırılmamalıdır (Dubois, 2011: 2). Bu durumda tecrübelerden yararlanmak temel ilke olmalı ancak bunu korku politikası haline getirmemek gerekmektedir.

Esasında etkili karar verebilmek için, karar verme sürecinin nasıl oluştuğunu ve hangi evrelerden geçilerek karara ulaşıldığını bilmek gereklidir. Karar süreci aslında bir fikir meydana getirme, yani idrak ve yargılama sü-

recidir ve bu niteliğiyle de psikolojik yöne sahiptir. Ancak, etkin ve verimli bir davranış biçimi seçebilmek için gerekli araştırmaları yapmak ve bilgileri toplamakta gereklidir.

Örgütlerde, insan davranışlarını etkilemenin ve ussal davranışın anahtarı karar vermedir. Örgüt içinde alınan kararın doğru ve etkili olabilmesi için de bazı koşullar yerine getirilmelidir (Tekin, 2009: 12):

- Kararların tartışma sonucunda alınması gerekir.
- Yöneticinin bu tartışmada bireysel düşüncesini belirtmesi gerekir.
- Tartışma probleme yönelik yapılmalıdır.
- Tartışmaya kararın etkilediği kişilerin tam olarak katılması gerekir.
- Alınan kararların benimsenebilirliğinin yüksek olması gerekir.
- Problemlerin çözümünde seçenekler için yeterli bilgi bulunmalıdır.
- Büyük bir karar verme durumu ile karşılaşıldığında kararın küçük kararlara bölünerek alınmasına çalışılmalıdır.
- Seçeneklerin uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek yarar ve zararlar iyi bilinmeli ve uygulayıcılara gösterilmelidir.
- Çözüme yönelik karar seçenekleri arasında uygulamanın kolaylığı ve zorluğu bakımından belirgin ayrımlıklar bulunmalıdır.
- Uygulanamayan kararların hiçbir değeri olmaz. Alınan karar zaman geçirmeden uygulamaya konmalıdır.
- Karar vermek yönetimin teknik bir alanı gibi görülse de oluşumu ve etkisi itibarıyla sosyal bir süreç olduğu gözlerden kaçırılmamalıdır.
- Verilecek etkili karar, örgütün amaçlarını gerçekleştirecek nitelikte olmalıdır.
- Etkili bir karar, sorunu çözücü, rahatsızlık veren etkenleri ortadan kaldırıcı ve beklenen sonuçlara götürücü nitelikte olmalıdır.
- Etkili bir karar rasyonel, hızlı, zamanlı ve mevzuata uygun olmalıdır.
- Etkili bir karar açık, kesin ve kolaylıkla anlaşılabilen nitelikte olmalıdır.

***Etik Karar Verme:** Daha önce de belirttiğimiz gibi karar vermek alternatifler arasından seçim yapma işlemidir. Ancak bu seçimin etik çerçeveler içerisinde olması her zaman mümkün olmayabilir. Bu bağlamda her karar etik sonuçlara neden olamayacaktır. Dolayısıyla bir karar vermek için etik algısına önem verilmesi gerekmektedir. Son yıllarda yeni kamu yönetimi ve yönetişimin etkisiyle önemi artan etik yönetim, karar verme sürecinin de etik olması yönünde baskı altına almıştır.

Esasında etik karar vermenin odak noktasında etik algılama yer almaktadır. Konu veya davranışın etik önemini dikkate almayan birisi, etik karar verme süreciyle ilgilenmeyecektir. Fakat bunun yerine o kişi etik sorgulanabilir kararları değerlendirmek için ekonomik oranlar gibi diğer kriterleri kullanabilecektir. Bu nedenle karar sürecinde etik algıyı sağlayan etik kodlar her zaman ön planda tutulmalıdır.

Etik karar verme sürecinin unsurları kuruluş işlemlerinde yasal içerik, liderlerin hikayeleri, şeffaflık, gücün sınırı, kodların uygulanması ve uzun süreli amaçlardaki maliyetlerdir. Etik karar verme yasal içerikle başlamalı ve yasal niyetle uygulanmalıdır. Bununla birlikte, kuruluş yöneticisinin etiği, işletme sürecine ve kültürüne uyumlaştırabilmesi gerekir. Etiğin kuruluş bünyesine adapte edilmesi politikaların şeffaflığını sağlayacaktır. Ayrıca hileli kararların alınmasını önleyerek ekonomik gücün kullanımını sınırlandıracaktır. Kararlar daha sonra uzun süreli maliyetlerin hesaplanmasında uygunluk ve alternatif eylemlerin yararlarını sağlayan etik kodların referansı ile verilecektir.

Çalışma ortamının durumu, yapılması gereken görev, grubun emsalleri, liderlik tarzı ve geçmiş deneyimler yönetimlerin etik kararını etkileyen temel faktörlerdir. Etik kararların tarihsel geçmişi bu yöndeki eğilimleri etkilemektedir. Diğer bir ifadeyle, kuruluşun kültüründe etik karar verme davranışı ne kadar benimsenirse, etik karar vermenin de o kadar başarılı olacağı söylenebilir. Ayrıca geçmişin geleceği yansıtacağı anlayışından hareketle kuruluştaki anlayışın dahi daha sonra verilecek etik kararları etkileyeceği düşünülebilir. Kuruluş felsefelerine entegre edilen etik kodlar karar vermede her zaman önemlidir (Bektaş-Köseoğlu, 2007: 102-105). Tabi ki burada karar vericilerin etik kodlara ne derece uyduğu ya da karar verirken buna nasıl dikkat ettikleri de önemlidir. Ancak yönetişimin getirdiği değişim sürecinde saydam ve hesap verebilir olmak zorunda olan karar vericiler, artık etik karar vermeyi de bir zorunluluk olarak hissetmeye başlamışlardır.

SONUÇ

Çalışmamızda ayrıntılı bir şekilde incelediğimiz gibi yönetişim bir ilişki ağındaki farklı çıkarları çelişebilen, bir birine göre belli ölçüde bağımsız olan aktörlerin, birlikte gerçekleştirdikleri bir yönlendirmedir. Bu bağlamda toplumdaki karşı güçlerin varlığından yararlanarak, kararlılığın sağlanmasında uzun süredir kullanılan bir yaklaşımdır (Tekeli, 1996: 52). Bu süreçte hiyerarşide üst kademede olanın, tek yönlü kararlarıyla yönetilme yerine, otonom çok sayıda aktörün kendi aralarında karşılıklı etkileşimleriyle oluşan yönetişim, aktörlerin kendi aralarında uyumu ve koordinasyonu ile sağlanmaktadır.

Yönetim sürecinde hükümetin rolünü azaltarak, hükümet dışı kişi ve kuruluşların katılımına ağırlık veren yönetişim modeli, bu niteliği ile yönetme

mekanizmasını belli bir ölçüde özelleştirmiş olmaktadır (Yüksel, 2000: 158). Ancak devlet tamamen zayıf ve kudretsiz olarak ele alınmamakta, her ne kadar doğrudan kontrol ve yönlendirme kapasitesinde azalma olsa da, etkileme kapasitesi her zaman varlığını korumaktadır (Peters-Pierre, 1998: 224).

Pasif bireylerden oluşan bir toplum yerine, eylemde bulunma kapasitesine sahip bireylerden oluşan bir toplum kabulüne geçildiğinde devlete düşen rol de, onlara hizmet üretmekten çok toplumdaki bireyleri güçlendirmek, yetkilendirmek ve yapabilir kılmak olacaktır. Yapabilir kılman, yaratıcı güçlerini harekete geçirmeleri beklenen bireylerin ya da aktörlerin yönlendirilmesinde uygulanacak yöntem, onları kurallarla bağlamak değil, onların ödevler yüklenmelerini sağlamaktır (Tekeli, 1996: 52). Sanılanın aksine devletle birey arasındaki ilişki himayecilik türündeki bir ilişki değildir. Himayecilik ilişkisinde birey zafiyeti olan, kendisi adına başkasının eylemde bulunmasını beklemekte olan bir kişidir.

Oysa yönetim sisteminde eylemde bulunma kapasitesine sahip bireylerin ya da aktörlerin varlığı öngörülmektedir. Yönetişime yapılan eleştiriler arasında, bu süreçte görülen himayeci anlayışı nasıl kıracağı hususunda belirgin açıklamaların yapılmaması da yer almaktadır.

Günümüzde demokrasinin gelişimine paralel olarak kamu yönetiminin hiyerarşik yönü azalmakta, rasyonellik artmakta ve hızla ağısal ilişkiler haline dönüşmektedir. Bu durum demokrasinin gelişimi açısından önemli bir gösterge kabul edilmektedir. Kamu çıkarı ile ilgili sorumluluklar değişmekte ve sonuçta kamu yöneticilerinin değerlerine ve faaliyetlerine bağlı olarak yönetişimi güçlendirmek için ortamlar hazırlanmaktadır (O'Toole, 1997: 443). Bu durum yöneticilerin yönetim anlayışına uygun karar verme modelleri geliştirmelerini de sağlayacaktır.

Ancak yönetimden yönetişime geçişin kolay ve kısa sürede gerçekleşebilecek bir süreç olmadığı da unutulmamalıdır. Uzun bir toplumsal öğrenme sürecini gerektirmekte ve toplumun örgütlenmesinde sosyal öğrenmeye elverişli yapıların oluşması zorunlu olmaktadır (Tekeli, 1996: 53). Bundan dolayı yönetişimin ancak gelişmiş ve bireyleşmiş batı toplumlarında geçerli olabileceği (Emre, 2002: 304) söylenmektedir. Batı toplumlarında görülen yetki devrine gitmiş hükümetlerce yönetilenlerin karar verme mekanizmalarına dolaysız katılımına olanak verilmesi, sivil toplumun güçlendirilmesi, bu bağlamda, karar alma süreçlerine doğrudan katılımı veya halkın çıkarlarını temsil eden meşru kurumlar aracılığıyla vatandaşların seslerini duyurabilmeleri (HABİTAT II, 2000: 1), yönetişimin başarılı olabilmesi için yerine getirilmesi zorunlu şartlardandır.

Tüm bu eleştirilere karşı yönetişimin başarısını gelecek yıllarda görülecek gelişmeler gösterecektir. Ancak yönetişimin dönüşümü sürecinde; kamusal amaçlar çerçevesinde yönetimle sivil toplum arasındaki ilişkilerde karmaşanın artması, ulusal sorumlulukların; uluslararası kuruluşlar, yerel yönetimler ve yerel kuruluşlar arasındaki ilişkilerin gelişimi paralelinde yeniden belirlenmesi ve mevcut değişime uydurulmasının gerekliliği, bu tür ilişkilerde başarıyı yakalayabilmek için daha fazla kapasiteye ihtiyaç duyulması (Kirlin, 2001: 142) hususlarına dikkat edilmesi durumunda, başarının sağlanmasının kaçınılmaz olacağı değerlendirilmeleri yapılmaktadır.

Doğal olarak yönetim sürecinde elde edilecek başarı, karar verme sürecindeki etkinlik arayışlarını da şekillendirecektir. Günümüzde yönetişimin ilkeleri olarak kabul edilen; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik ve stratejik vizyon ile ilgili uygulamalar karar verme sürecini doğrudan etkilemeye başlamıştır. Özellikle şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık ve cevap verebilirlik ilkeleri karar verme anlayışını değiştirdiği gibi süreci de baştan aşağı yeniden yapılandırmaya başlamıştır. Artık karar vericiler kararlarını verirken bu hususlara duyarlı kalamamaktadırlar.

Ancak burada unutulmaması gereken husus, karar verme sürecindeki bu değişime karar vericinin uyabilmesi için kararın önemini kavramış ve ona inanmış olması gerekmektedir. Bu bilinçte olmayan bir karar vericinin, vereceği kararların sonuçlarının ne olacağını, toplumu nasıl etkileyeceğini ve kararın yönetişim anlayışı ile uyumunu dikkate alması beklenemez.

Çalışmamızı kararın önemini vurgulayan özlü bir söz ile bitirelim: “Acele karar vermeyin. Hayatın küçük bir dilimine bakıp tamamı hakkında karar vermekten kaçının. Karar; aklın durması halidir. Karar verdiniz mi, akıl düşünmeyi, dolayısıyla gelişmeyi durdurur. Buna rağmen akıl, insanı daima karara zorlar. Çünkü gelişme halinde olmak tehlikelidir ve insanı huzursuz yapar. Oysa gezi asla sona ermez. Bir yol biterken yenisi başlar Bir kapı kapanırken başkası açılır. Bir hedefe ulaşırsınız ve daha yüksek bir hedefin hemen oracıkta olduğunu görürsünüz», Lao Tzu.

KAYNAKÇA

- Akcagündüz, E. (2010). “Kamu Tercih Teorisi ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine Bir İnceleme”, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2.
- Akçakaya, M. (Bahar 2010). “Örgütlerde Uygulanan Personel Güçlendirme Yöntemleri: Türk Kamu Yönetiminde Personel Güçlendirme”, *Karadeniz Araştırmaları*, S.25.
- Aksu, M. (2004). *Türk Dış Politikası Karar Alma Mekanizmasının İşleyişi*, 2. Körfez Krizi Örneği (2003), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, SDÜ, SBE, İsparta.
- Bakan İ. ve Büyükbese T. (2008). “Katılımcı Karar Verme: Kararlara Katılım

Konusunda Çalışanların Düşüncelerine Yönelik Bir Alan Çalışması”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Der., C.13, S.1.

Bayri, O. (2003). “Kamu Yönetimin ve Örgütlenmesine Sistemsel Bir Yaklaşım”, Çağdaş Kamu Yönetimi I, Ed. M. Acar-H.Özgür, Nobel, Ankara.

Bektaş, Ç. ve Köseoğlu M.A. (2007). “Etik Kodlarının Yönetimsel Karar Alma Sürecine Etkileri Ve Bir Model Önerisi”, “İş, Güç ” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt:9, Sayı:2 , Nisan.

Bozeman, B. ve Pandey S. K. (2003). “Public Management Decision-Making: Technical vs. Political Decisions”, The National Public Management Research Conference, Georgetown University, Washington, D.C., October 9-11.

Bozkurt, Ö., Ergun T. ve Sezen S. (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODA- İE, Ankara.

Cope, S., Leishman F. ve Storie P. (1997). “Globalization, New Public Management And The Enabling State”, International Journal Of Public Sector Management, Volume 10, Issue 6.

Çukurçayır, M. Akif ve Sipahi E. B. (2002). “ Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, Sayıştay Dergisi, S.50-51.

Dale, E. (1999). Yönetim Teorileri, Geçmiş ve Gelecek, Çev. O.Akmhay, Öteki Yay., Ankara.

Dubois, N. (20.02.2011). Kinds of Priorities in Decision Making for Public Management, http://www.ehow.com/list_6859997_kinds-decision-making-public-management.html.

Dunsire, A. (1995). ‘ ‘Administrative Theory in the 1980’s: A Viewpoint”, Public Administration, Vol.73.

Emre, C. (2002). “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği”, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Cahit Emre (Ed.), TİAV, Ankara.

EREN, E. (1993). Yönetim Psikolojisi, Dördüncü Baskı, Beta, İstanbul.

EREN, E. (2001). Yönetim ve Organizasyon, Beşinci Baskı, Beta, İstanbul. **Eryılmaz, B. (2000).** Kamu Yönetimi, İstanbul.

Fırat, Necla Ş. (2006). “ Pozitivist Yaklaşımın Eğitim Yönetimi Alanına Yansıması, Alana Getirdiği Katkı ve Sınırlılıklar”, Dokuz Eylül Üni. Buca Eğitim Fakültesi Dergisi, C.20.

Gürüz, D. ve Gürel E. (2006). Yönetim ve Organizasyon, Nobel Yay, Ankara.

HABİTATII; İstanbul+5 Ülke Raporu, (2000). Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul. **Işık, H. M. (10.03.2011).** ‘ ‘Yasama Erkinde Karar Verme Süreci”, www.dicle.edu.tr/bolum/hukukdergi/2003-2004/11-70.

İKA (İstanbul Kalkınma Ajansı), (21 Eylül 2010). Karar Konferansı Sonuç Raporu, WOW Kongre Merkezi, İstanbul.

İraz, R. (20.02.2011). “Organizasyonlarda Karar Verme Ve İletişim Sürecinin Etkinliği Bakımından Bilgi Teknolojilerinin Rolü”, www.sosyalbil.selcuk.edu.tr.

Kaplan, E. (20.03.2011). “ Kamu Tercihi Teorisinde Karar Alma Süreci ve Bu Süreci Etkileyen Aktörler”,<http://www.akademiktisat.net/calisma/kamu-yonetim/kamutercih.htm>.

- Kesken J. ve İliç D. (2008).** “Yönetimin İrrasyonel Yüzü: Örgütsel İşlev Bozuklukları Ve Analizi”, Ege Akademik Bakış (Academic Review), C.8, S.2. **Kıngır, S. ve Deniz M. (2006).** “Yönetim Kararlarını Destekleyici Bir Araç Olarak Yönetim Bilgi Sistemleri”, Çağdaş Yönetim Araçlarından Seçmeler, Ed.Ş.Şimşek-S.Kırgır, Nobel Yay., Ankara.
- Kirlin, John J. (2001).** “Big Questions For A Significant Public Administration”, Public Administration Review, Völ. 61, Issue 2.
- Koç, U. (2009).** “Örgütsel Öğrenme: Tanımı, Yakın Terimler Arasındaki Kavramsal Ayrım ve Davranışsal Yaklaşım”, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, C. 11, S.1.
- O'Toole, Jr. L. (1997).** “The implications for democracy in a networked bureaucratic world”, Journal ofPA Research & Theory, Vol. 7/3.
- Ofloğlu, G., Büyükyılmaz Ozan ve Koltan S. (2006).** “İnsan Kaynağı Seçiminde Çok Ölümlü Karar Verme Yöntemleri: Etkileşimli Beklenti Düzeyi Yaklaşımı”, Kamu İş, C.9, S.1.
- Osborne, D. ve Gaebler T. (1992).** Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, Penguin Books, USA. **Peters, B. G. ve Pierre J. (1998).** “Governance without government? Rethinking Public Administration”, Journal ofPA Research&Theory, Vol. 8, Issue 2.
- Stoker, G. (1998).** “Governance As Theory: Fields and Positions”, International Social Science Journal, Vol.50, Issue 1.
- Şaylan, G. (2000).** “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, Vol.33, Issue 2.
- Tekeli, I. (1996).** “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, Sosyal Demokrat Değişim, Vol.3.
- Tekin, İ. (2009).** İşletmelerin Karar Verme Düzeylerinde Stratejik Planlamanın Yeri ve Ticari Bankalarda Uygulanılırlığı Üzerine Bir Araştırma, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İsparta.
- Tekin, Ö. A. ve V. Ehtiyar V. R. (2010).** “Yönetimde Karar Verme: Batı Antalya Bölgesindeki Beş Yıldızlı Otellerde Çalışan Farklı Departman Yöneticilerinin Karar Verme Stilleri Üzerine Bir Araştırma”, JOY, Journal of Yasar University, C.20, S.5.
- Thomas, J. C. (20.02.2011).** “Involving the Public and Other Stakeholders in Public Management: A Practical Theory with Case Applications”, <http://icma.org/en/Article/100033>.
- Wills, J. (1995).** “Community Alliances and The New Governance”, Australian Journal of Public Administration, Vol.54, Issue 3.
- Yılmaz, Malik ve TALAŞ M. (2010).** “Bilgi Merkezinde Karar Verme Süreci”, Journal ofWorld ofTurks, ZfWT Vol. 2, No. 1.
- Yılmaz, O. (2001).** Kamu Yönetimi Reformu, DPT Yay., Ankara.
- Yılmaz, B. (17.03.2011).** “Karar Vermede Gerçekçi Yaklaşım”, www.sig-macenter.com.
- Yüksel, M. Yönetişim Kavramı Üzerine**, Ankara Barosu Dergisi, C.58, S.3.

İDARELER ARASI UYUŞMAZLIKLARDA MECBURÎ TAHKİM

Selman ÖZDEMİR*

ÖZET

Kanun koyucu kimi uyuşmazlıkların çözümünü hızlandırmak maksadı ile alternatif uyuşmazlık çözüm yolları öngörebilmektedir. Fakat kimi durumlarda, alternatif çözüm yoluna başvurmak ilgililerin tercihi bırakılmamakta, aksine bu yola başvurmak zorunlu olabilmektedir. Çalışmada, idareler arasındaki kimi uyuşmazlıkların çözümünde, zorunlu olarak başvurulması gereken uyuşmazlık çözüm yolu olan mecburî tahkim kurumu, konuya ilişkin olaylar üzerinden incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Tahkim, Mecburî Tahkim, Hakem, Mahkeme.

ABSTRACT

Compulsory Arbitration at Disputes Between Administrations

Legislator may predict with the intention of alternative dispute resolution methods to accelerate the solution of disputes. But in some cases, alternative solution to this was to preference of stakeholders stick, on the contrary it may be necessary to go to great lengths. That study, in some disputes arising between the administrations, to referral to compulsory dispute settlement as compulsory arbitration institution which is the way, events on the subject are examined through.

Key Words: Arbitration, Compulsory Arbitration, Referee, Court.

* Sakarya 1. İdare Mahkemesi Hâkimi.

GİRİŞ

İdarî rejimin benimsendiği ülkemizde, idarelerin eylem ve işlemleri, kural olarak idare hukuku ilke ve kurallarına tabidir. Bu nedenle idarin, kamu hukuku alanına münhasır faaliyetlerinden (Candan, 2006: 505) sadır olan uyuşmazlıklar da kural olarak kamu hukuku kuralları çerçevesinde İdarî yargı nezdinde çözümlenir.

İstisnaî olarak, kimi İdarî tasarruflardan kaynaklı uyuşmazlıklar kanun koyucu tarafından medenî yargıya, kimi İdarî tasarruflardan kaynaklı uyuşmazlıkların çözümü ise ceza yargısına tevdi edilmiş; kimi İdarî uyuşmazlıkların ise, taraflarca yargı dışı mekanizmalar tarafından çözümlenebilmesinin kararlaştırılabileceği kabul edilmiştir¹.

Öte yandan, idare aygıtının faaliyetlerini tek yanlı ve re'sen icra kabiliyetine haiz irade açıklamaları ile yürütmesine karşın; zamanla, idarenin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini özel kişilere gördürmek ihtiyacının hâsıl olması, kezâ kamu hizmetinin yürütülebilmesi için mal veya hizmet alınması gerekliliğinin ortaya çıkması gibi durumlar, idarenin özel hukuk alanında da hukukî muamelelerde bulunmasını gerekli kılmıştır (Akyılmaz v.d., 2009: 410). Dolayısıyla kimi zaman idareler, kamu hukuku alanı dışına çıkarak özel hukuk alanına ilişkin eylem ve işlemler de yapabilmekte; özel hukuk alanında (da) hareket edebilmektedir. Bu çerçevede, idarenin özel hukuk ilişkisi, bir özel hukuk kişisi ile olabildiği gibi, idare ile bir başka idare arasında da olabilmektedir (Gözler, 2009: 22).

İdarenin bir özel kişi ile girdiği özel hukuk ilişkilerinin çözümü, özel hukukun genel hükümlerine tabidir. Böyle bir durumda, uyuşmazlık genel mahkemeler nezdinde giderilebileceği gibi; (ihtiyarî) tahkim kurumu aracılığı ile de giderilebilmektedir².

Ancak, özel hukuka tabi olan uyuşmazlığın her iki yanı (da) idare ise, bu durumda, uyuşmazlık çıkarmak isteyen idarenin genel mahkemeye müracaat etmek veya tahkime müracaat etmek şeklindeki seçimlik yetkisi, kanun koyucu tarafından sınırlandırılmıştır.

Böyle bir durumda, ilgili idare, evvelâ uyuşmazlığın hakem tarafından

-
1. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde, bunlardan doğan uyuşmazlıkların, taraflarca tahkim nezdinde çözümlenmesinin kararlaştırılabilesine Anayasa'mız cevaz vermektedir.
 2. İhtiyarî tahkimin uyuşmazlık çözüm yolu olarak seçiminde özel hukuk kişileri geniş bir serbesti içerisindeyler. Ancak idare, özel hukuk kişisi sıfatı ile hareket ettiği durumlarda dahi, diğer gerçek veya tüzel kişilerde olduğu gibi bir serbesti içerisinde değildir. Ancak bu hususun, başka bir yazıda incelenmesi plânlandığından, söz konusu hususun detaylarına değinilmemiştir.

çözümlenecek bir uyuşmazlık olup olmadığını araştırmak; uyuşmazlığın tahkime tabi bir uyuşmazlık olması halinde ise, zorunlu olarak hakeme müracaat etmek durumundadır. Uygulamada bu usule “mecburî tahkim” adı verilmektedir.

Çalışmada, idareler arasındaki “özel hukuk uyuşmazlıklarını” çözme yollarından binsi olan “mecburî tahkim” müessesesinin ne olduğu açıklanmaya çalışılacak; mecburî tahkim usulünün hangi amaçla ihdas edildiği, hangi kurumların mecburî tahkimin kapsamına girdiği incelenecek; mecburî tahkim usulünün, amacına hizmet eden bir uyuşmazlık çözüm yolu olup olmadığı irdelenerek çalışma sonlandırılacaktır.

1. TAHKİM KURUMU

Uyuşmazlıkları çözme faaliyeti Devletin aslî ve sürekli görevleri arasında yer almasına ve Anayasa gereği bağımsız mahkemelerce Devlet adına icra edilen bir faaliyet olmasına karşın, gerek Anayasa koyucu, gerekse kanun koyucu bu kurala bir takım istisnalar getirmiştir.

Taraflar arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde, uyuşmazlığı çözüme kavuşturmak için uygulanan ve normal olan yol dava yoludur. Bununla birlikte Devlet yargısının kazan ya da kaybetçiliğine karşı, uyuşmazlıkların alternatif çözüm yöntemleriyle, uyuşmazlık çözüldüğünde her iki taraf da kazançlı çıkmaktadır (Sarısözen, 2011: 256). Yirminci yüzyılın son çeyreğinde yargı sisteminin karşılaştığı ciddi krizler, alternatif uyuşmazlık çözümü usulleri konusundaki çalışmaları artırmıştır. Artan dava sayısına bağlı olarak davaların çözülme süresindeki uzama ve yüksek yargılama giderleri, vatandaşların adalete ulaşma hakkını kullanmayı giderek zorlaştırmıştır. Durum böyle olunca, her iki tarafın da menfaatinin olması halinde, uyuşmazlığın müzakere edilerek daha kolay çözüldüğü gözlemlenmiştir. Böylelikle taraflar, yıllarca sürecek mücadelecî bir dava sürecinde yıpranmak ve ne gibi bir sonuçla karşılaşacaklarını tahmin edemedikleri belirsiz bir ortama katlanmak yerine, uyuşmazlık çözüm süreci üzerindeki kontrolün kendilerinde olduğu usulleri tercih etmeye başlamışlardır. Böylece uyuşmazlıklar, mahkemelerin dışında; fakat, mer’î hukuk kurallarına uygun bir süreçte çözülmeye başlamıştır (Özbek, 2005: 91).

Söz konusu süreç ve sosyal talepler Devletin yargı yetkisine bir takım istisnalar getirmesine sebep olmuştur. Bu istisnaların başında, bir kısım uyuşmazlıkların taraflarca karşılıklı müzâkereler (dostane çözüm, uzlaşma yolu) ile çözülmesi (Sefer, 2011: 59); bir kısım uyuşmazlıkların ise, tahkim veya arabulucu yolu ile çözülmesi gelmektedir. Dolayısıyla tahkimin, Devletin yasama tasarrufu ile yargı yetkisine koyduğu istisnalardan birisi olduğu söylenebilir (Orak, 2006: 81).

Tahkim kelimesi, Arapça kökenli “hüküm” kelimesinden türemiştir; kelime anlamı olarak kuvvetlendirme, sağlamlaştırma anlamlarına gelmektedir (Devellioğlu, 2007: 1019). Hukukî manâda ise, iki tarafın anlaşarak, aralarındaki uyuşmazlığın çözümünü özel kişilere bırakmalarını; uyuşmazlığın özel kişiler tarafından incelenip sonuca bağlanmasını ifade etmektedir (Onursal, 2010).

Tahkim kurumunun, hukuk tarihi kadar eski olduğu bilinmektedir. Yaratılış itibariyle topluluk halinde yaşayabilen insanların aralarındaki ihtilâflarda kavga ettikleri bilinmektedir. Zamanla kavgaya yatkın bir yapıya sahip olan insanların aralarındaki ihtilâfları, diğer insanlar aracılığıyla (onların hakem olması sureti ile) çözüme ulaştırma düşüncesi gelişmiştir. Böylelikle insanlar aralarındaki uyuşmazlıkların çözümünde, öncelikle sulh olma yolunu öngören tahkime kavuşmuşlardır. Bu suretle, ihkak-ı hak (hakkını kendi eliyle alma) düşüncesine karşılık, adaletin yetkili araçlar eliyle paylaştırılması düşüncesi ve uygulaması gelişmiş, böylece insanoğlu özel yargı ve devlet yargısı ile tanışmıştır (Balcı, 1999: 39).

İhkak-ı hakkın zararlarını gören insanlık, henüz Devlet otoritesinin tanınmadığı zamanlarda başlamak üzere ilk yargı kuruluşu olarak Tahkim’i geliştirmiş, bilâhare Devlet otoritesinin tanınması ile de Devlet yargısı oluşmuştur. Ancak, ilk dönemlerde herhangi bir müeyyidesi bulunmayan tahkim usulünün, tamamen manevî kudrete dayanması, muhataplarının anlayışına göre zaman zaman ihkak-ı hakka dönüşmesi, bu kurumun bir müeyyide ve teminata bağlanmasını gerektirmiş ve Devlet teminatı ile tahkimin sonuçları kanunî güvenceye alınmıştır (Balcı, 1999: 40).

Tarihî seyirde, Kitab-ı MukaddesTe ilgili kaynaklar, Hz. Süleyman’ın hakem olarak ihtilâfların çözümüne nezaret ettiğini kaydederek. Büyük İskender’in babası II. Philip’in, M.Ö. 337 yılında Güney Yunanistan Devletleri ile imzaladığı bir barış anlaşmasıyla ilgili toprak uyuşmazlıklarını çözmek için tahkimi kullandığı bilinmektedir (Batur, 2010: 124).

Eski zamanlarda geçerli bazı anlayış ve uygulamaların tahkimin şekillenmesinde etkili olduğu, bu bağlamda tahkimin temelinin antik döneme dayandığı görülmektedir. Örneğin Aristo, hakemler eliyle gerçekleştirilen adaleti yüceltirken, sitenin katı ve çoğu zaman bağnaz kurallarına rağmen gerçek adaletin ancak bu yolla sağlanabileceğine inanmaktaydı (Yeşilova, 2008: 86). Aynı zamanda antik dönemde tahkim, bir bakıma, site kanunlarının yenilenmesine; güncellenmesine de yol açmaktaydı ve bu durum sitenin geri kalmış, zalim kanunlarına ve kurulu düzenine bir başkaldırıyı simgelemekteydi. Özellikle antik çağda hâkim anlayış, egemenin kurallarına tabi olmaksızın da tarafların kendi aralarındaki uyuşmazlıklarını, yine kendilerinin tabi olmak

istedikleri normlara uygun bir biçimde çözüme kavuşturabilmeliydi (Yeşilova, 2008: 86).

Roma Devleti döneminde, önceleri hak aramak, bizzat hakkını kaybeden kişinin işi olarak görülüyordu ve Devlet'in bu alana müdahale etmemesi durumu benimsenmişti. Devlet, yalnızca kamu yararının büyük ölçüde zarar gördüğü kabul edilen bazı suçların kovuşturulması görevini üzerine almıştı ve bu çeşit suçlara kamu suçu denilmekteydi. Özel yararların zedelendiği/çatıştığı durumlar ise, özel suç olarak adlandırılıyor ve kovuşturulmaları, zarar görene bırakılıyordu. Kişilerin kendi anlaşmazlıklarını (sözleşme özgürlüğü çerçevesinde) kendilerinin çözmesi beklenmekte idi. Kişiler arasındaki çekişmelere Devletin müdahalesi, daha sonraki zamanlarda gerçekleşmişti. Dolayısıyla tahkim usulü, ilk olarak ihtiyari şekilde, tarafların iradesine bırakılmış; daha sonra ise, zorunlu tahkim kabul edilmişti (Türkoğlu Özdemir, 2005: 168. Batur, 2010: 124).

Orta Çağ'dan 18. yüzyılın sonlarına kadar süren zaman aralığında, sosyal ve siyasi açıdan feodal ilişkiler egemendir ve dönemin önemli sosyal aktörlerinden olan tacirler, siyasi yapıdaki bu boşluğu, hem maddi hukuk hem de usul hukuku açısından kendileri doldurmuşlar; kendi hukuk düzenlerini kurmuşlardır. Tahkim, özellikle ticaret ve o çağın koşullarındaki sanayi odaları/birlikleri nezdinde, hayli sık biçimde yaşanmakta; kurulu yargı düzeniyle bağdaşmayacak ölçüdeki kuralları ile işlerlik kazanmakta ve özellikle ait olunan zümrenin sosyal/ticarî kuralları sayesinde, son derece etkin biçimde icra edilmekte idi. Bu dönemde özellikle İngiltere'de Kralın mahkemelerinin ticarî meselelerde yetersiz olduğu kabul edilmekte idi (Yeşilova, 2008: 87).

19. yüzyılın başından II. Dünya Savaşı'nın sonlarına kadar olan dönemde ortaya çıkan ulus Devletlerin kanunlaştırma hareketleri içerisinde, tahkim de yer almıştır. Ancak, Devlet düzeninden, onun yargı gücünü oluşturan mahkemelerden ve düzenin simgesi olan millî hukuktan âdeti bir kaçışı ve kopuşu simgeleyen tahkim, son derece katı ve sıkı kurallara bağlanmıştır. Feodalitenin son bulması; merkezî Devletlerin ve krallıkların ülke üzerindeki egemenliklerinin artması, geçmişin kimi sosyal/ekonomik gruplarının sahip olduğu imtiyazların da sonu anlamına gelmiş ve bu anlayış tahkimi çoğu kez, kurulu yargı düzeninin tasfiyesi olarak görmüştür. Bu nedenle tahkim kayıtlarına geçerlilik tanınmaması; hakemlerce verilen kararların, mahkemelerce bir kez daha esasa yönelik olarak denetlenilebilmesi, bu döneme has bir özellik olarak ortaya çıkmıştır (Yeşilova, 2008: 88).

Tahkim, taraflar arasında doğmuş veya ileride doğması muhtemel olan muayyen hukukî ihtilâfların; Devlet yargısı dışında, taraflarca seçilen, uyuşmazlık konusu alanda uzman olan ve “hakem” adı verilen “özel” şahıs(lar)

marifetiyle nihaî olarak karara bağlanmasını ifade etmektedir (Çavuşoğlu, 2007: 76. Odyakmaz, 1998: 185). Bu açıdan tahkim, sözleşme özgürlüğüne dayanan, ihtiyarî bir uyuşmazlık çözüm yoludur (Atlıhan, 2010: 943). Temelinde sözleşme özgürlüğünün bulunması nedeniyle adliye mahkemelerinin görev alanına giren, özel hukuk uyuşmazlıkları bakımından uygulanması gerektiği belirtilmektedir (Berk, 2005-2006: 74). Bu bakımdan amaçları ve mahiyeti itibariyle bu kurumun özel hukuk uyuşmazlıkları bakımından faydalı olduğu düşünülmektedir (Yeğengil, 1974: 102).

Tahkimde taraflar hukukî ilişki kurulmadan önce veya sonra anlaşarak/ sözleşerek, ilişkiden kaynaklı bir uyuşmazlığın çıkması halinde, bu uyuşmazlığın çözümünü, kendilerinin belirledikleri özel kişilere bırakmakta, bu kişiler tarafından uyuşmazlık hakkında verilecek olan karara uymaya riyeti kararlaştırmaktadırlar. Bu bakımdan tahkim, tarafların iradeleri üzerine bina edilen bir uyuşmazlık çözme yöntemidir (Şanlı, 1999: 5). Bir bakıma tahkim, o uyuşmazlık ve o uyuşmazlığın tarafları bakımından “sanki” bir mahkeme işlevi görmektedir. Ancak, tahkimin (ve hakemlerin) uyuşmazlık çözme fonksiyonları sınırlıdır. Çünkü hakemler, kendilerine hangi konu tevdi edilmiş ise, sadece o konu bakımından görevlidirler (Telli, 1980: 113).

İhtiyarî tahkim kurumunun mevcudiyetinde esasında iki farklı sözleşme aracılığıyla ilişkiler cereyan etmektedir. Bu sözleşmelerden ilki tahkim sözleşmesi, İkincisi ise hakem sözleşmesidir. Tahkim sözleşmesi ile taraflar hakeme müracaat etmeyi kararlaştırırlar ve hakeme götürülen ihtilaf sonrasında, taraflar ile hakem veya hakemler arasında zımnî bir sözleşme meydana gelir. Meydana gelen bu sözleşmeye, hakem sözleşmesi adı verilir. Bu şekilde taraflar ile hakemler arasında bir özel hukuk ilişkisi doğar ve bu ilişki vekâlet akdine dayanır. Şu halde hakem sözleşmesini, tahkim sözleşmesinin taraflarıyla, hakem veya hakemler arasında yapılan, taraflar arasındaki hak ve yükümlülük gibi usule ve maddî hukuka ilişkin hukukî ilişkilerin, özel hukuk hükümleri ve usul hukuku hükümleri dikkate alınarak düzenlendiği bir sözleşme olarak tanımlamak mümkündür (Bıçkın, 2006: 381). Esasında hakem sözleşmesi (de) iki aşamalı bir sözleşmedir; birinci aşamada, taraflar hakemin seçildiğine dair bir sözleşme akdederler, ikinci aşamada ise hakemin hakemliği kabul ettiğine dair taraflarla hakemin sözleşme akdetmesi söz konusudur (Bıçkın, 2006: 381).

Tahkim kurumu, Devlet yargısı (mahkeme) dışında ve aynı zamanda Devlet yargısı yanında, alternatif bir uyuşmazlık çözme yoludur. Tahkimde uyuşmazlığı, Devlet tarafından yargı yetkisi ile sıfatlandırılmamış kişiler çözmektedir. Tahkimin Devlet yargısı dışında olması nedeniyle, ihtilâfın çözümünde kullanılacak usul, ihtilâfın esasına uygulanacak olan hukuk, ihtilâfî çö-

zecek olan kişi, ihtilâfî çözecek olan kişinin yetkileri, hakemin ücreti³ (Kuru v.d., 2007: 853), muhakemenin dili gibi hususları taraflar belirlemektedir. Dolayısıyla tahkimde, Devlet yargısında bulunmayan bir serbesti vardır (Aslan ve Arat 2005: 3). Ayrıca, mahkemelerdeki yargılamaların aleniliği karşısında, tahkimde, mahkemelerin aksine bir kapalılık/gizlilik bulunmaktadır (Aybay, 1999: 55).

Bu noktada, genel özellikleri açıklanmaya çalışılan tahkim kurumunun kamu (idare) hukuku alanında uygulanabilirliğine dair hususlara (kısaca) değindikten sonra, asıl çalışma konusu olan mecburî tahkim müessesesinin incelenmesine geçilecektir.

Tahkimin temelinde bir konsensüs ve esneklik bulunmaktadır. Bu konsensüs ve esneklik ise, özel hukuk alanına münhasırdır. Kamu hukuku alanında iradeyi izhar bakımından, özel hukuk alanındaki irade serbestisi bulunamamaktadır. Kamu hukukunda görev ve yetkilerin önceden mevzuat tarafından belirlenmiş olması, diğer bir ifadeyle kamu makamlarının yetkilerinin verilmiş yetki olması nedeniyle, yetkilerin kullanımında özel hukuktaki kadar esneklik yoktur.

Bu nedenle kamu makamları, önceden belirlenmiş olan kurallara uygun ve ancak kamu menfaati amacına özgülenmiş işlemler tesis etmek zorundadırlar (Erkut, 1990: 10. Özkan, 1935: 71). Özel hukuk kişilerinin ise, bu şekilde bir zorunlulukları bulunmadığı gibi; iradeleri, görevleri ve yetkileri önceden belirlenmemiştir.

İdare hukukunun konusu, kamu ihtiyaçlarının tatmini ve kamu menfaatinin temini maksadı ile, kamu kudretinden ve kamu hukukundan doğan üstün yetki ve imtiyazların kullanılması sureti ile görülen hizmetleri kapsamaktadır. İdare, kamu kudretinden ve kamu hukukundan doğan üstün yetki ve imtiyazlarını kullanırken, özel hukuktan ayrı bir usul uygulamaktadır. Dolayısıyla kamu hizmetleri, kamu menfaati ve kamu hizmetlerine ilişkin usul, birbirinden farklı kavramlar değildir. Aksine bu kavramlar birbirini tamamlayan ve bir bütünü teşkil eden cüz'ilerdir (Onar, 1966: 99). Bu durumun doğal sonucu olarak, idarenin özel hukuk kişileri gibi "sübjektif hakları" yoktur; idarenin, sınırları önceden belirlenmiş olan objektif görevleri ve bu görevlerin icrasını temin için idareye verilmiş yetkileri bulunmaktadır.

Diğer yandan; idare hukukunda umumî menfaat (kamu yararı), özel menfaate "tercih edilerek", eylem ve işlem icra edilmektedir. Bunun sonucunda,

3. Kural olarak tahkimde görev alan hakemin ücretini taraflar tayin eder. Taraflar bir ücret tayin etmemiş veya ücret hususunda anlaşılammış ise, durumun niteliğine göre hakem, ücretinin belirlenmesi ve ödenmesine ilişkin olarak genel mahkemelerde edâ davası açılabilir.

özel hukukta hem serbest iradeye dayanan, hem de rızai işlemler esas iken; idare hukukunda işlemler muhatabın rızasının olup olmadığına bakılmaksızın re'sen uygulanır (Onar, 1966: 101).

Dolayısıyla idare muhatabı ile (özel hukuk kişileri gibi) eşit konumda değil; aksine muhatabından üstün bir konumdadır⁴ (Aslan ve Arat, 2005: 7). Bu durum Anayasa koyucu tarafından da göz önünde bulundurularak; idarenin işleyişi, iş ve işlemleri, malları, idarenin tasarruflarının yargısal denetimi v.d. hususlar, özel hukuktan ayrı bir rejime tabi tutulmuştur (Onar, 1966: 101). Bu bakımdan, tahkim müessesesi, hukukî ilişkinin taraflarının irade ve rızalarından doğan, sübjektif ve eşit konumlara dayanan uyumsuzlıklara tatbik edilebilir (Onar, 1966: 1931). Bu sebeple tahkim, özel hukuk alanına münhasır bir uyumsuzluk çözüm usulü olarak kabul edilmektedir⁵ ve İdarî Yargıda tahkimin kabul edilmemesi gerektiği belirtilmektedir (Sosyal, 1999: 63).

Yukarıda izah edildiği üzere, tahkim bir özel hukuk müessesesidir ve sadece tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri ilişkilerden ve konulardan kaynaklanan uyumsuzlıkların tahkim aracılığı ile çözülmesi düşünülebilir (Küçükgüngör, 2001: 142). Zira, özel hukuk alanında dahi, her durumda tahkim müessesesine başvurulamamaktadır (Gürdoğan, 1977: 207). Özel hukuk alanında boşanma, yaş düzeltme, evliliğin feshi, soy bağı, iflas ve çekişmesiz yargı işlerinde ilgililer tahkim yoluna başvuramazlar. Nitekim bu konular kamu düzenini ilgilendiren ve tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri işlerden değildir (Ercan, 2011: 445).

Tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri konularda hakem, tarafların çıkarlarını karşılıklı olarak uzlaştırma yoluna gider. İdarî uyumsuzlıkların müsebbibi olan durumlar ise, tarafların üzerinde serbestçe tasarrufta bulunabilecekleri konulardan kaynaklanmamaktadır. Bu ilişkilerin temelinde kamunun menfaati esas alınarak bir hizmetin görürülmesi hususu yer alır. Kamu hizmetine konu olan hususlar ise, tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri konulardan müteşekkil değildir. Dolayısıyla tahkimde tarafların çıkarları ön plânda tutulacağından, tarafların çıkarlarının ötesinde kamu menfaatinin (kamu çıkarlarının) gözetilmesinin pek düşünülemeyeceği belirtilmektedir (Günday, 2004: 315).

4. İdare ile olan ilişkilerde her ne kadar bir eşitsizlik ve idare lehine bir dengesizlik/ağırlık görülse de, bu durum aynı zamanda idarenin kısıtlanmasını da beraberinde getirmektedir.

5. Ancak, Türk hukukunda, kamu tüzel kişilerinin taraf oldukları uyumsuzlıkların çözümünde, tahkim yoluna gitmelerini yasaklayan açık bir düzenleme bulunmamaktadır. ... Ayrıca, adli-idari yargı ayrımının anayasal dayanağı olduğu kabul edilen sistemlerde de, bir İdarî uyumsuzluğun çözümünün özel bir yasal düzenleme ile adli yargının görev alanına sokulmasının anayasaya aykırılık oluşturmayacağı kabul edilmektedir (TAN, 1999; 11 v.d.).

Ancak, özellikle imtiyaz sözleşmeleri aracılığı ile yabancı yatırımcıların kamu idareleri ile akdettikleri sözleşmelerin ticarî niteliklerinin ağır bastığı, mukayeseli hukukta bu tür uyuşmazlıkların mahkeme dışında çözümlendiği, bu tür uyuşmazlıkların mahkemeler dışında çözümlenmesinin yatırımcı kuruluşlar bakımından bir güvence arz ettiği, uluslararası yatırımlarda ticarî mahiyeti ağır basan sözleşmelerden kaynaklı uyuşmazlıkların hukuk mahkemelerinde dahi çözümlenmezken idare mahkemelerinde çözümlenmesinin uygun olmayacağı, Türk müteşebbislerin yatırımlarının yoğun olduğu (Kırgızistan, Azerbaycan gibi) ülkelerde dahi, Türk müteşebbislerin tahkim şartlı olarak sözleşme akdettikleri, bu hususun eşyanın tabiatından ileri geldiği ve günümüz İktisadî ve ticarî hayatının İdarî sözleşmeler bakımından tahkimi zorunlu kıldığı belirtilmiş (Sayman, 1999: 21); tahkim yolunun kamu hukuku alanında adil yargılanma bakımından da gerekli olduğu belirtilmiştir. Tahkimde belirlenen yöntem ile bir hafta, on gün duruşma yapılabilirdiği ve icra edilen duruşmada bilirkişilerin getirilebildiği, sorguya çekilebildiği, uzmanlık alanlarının ölçülebildiği, tarafların kendi delillerini kendi toplayabildiği; çapraz sorgulamanın yapılabilirdiği, firmaların mühendisler, teknisyenler, mimarlar, muhasebeciler, avukatlar, çevreciler ile birlikte sav ve savunmada bulunabildikleri; Devlet mahkemelerinde ise bu şekilde bir yargılanmanın vuku bulmadığı, bu bakımdan tahkimin zorunlu ve gerekli olduğu, bu uygulamaların uyuşmazlığın özel hukuk kişisi bakımından futbol maçını tarafsız sahada oynuyor gibi bir his uyandırdığı ve yatırımcı kuruluşlar bakımından bu hissin önemli olduğu ifade edilmiştir (Sayman, 1999: 22).

Bu doğrultuda, kamu hizmetlerinin özel hukuk kişileri tarafından idarenin denetimi ve gözetimi altında yerine getirilmesi, kimi hizmetlerin ise özellikle teknik boyutunun ağırlıklı olması nedeniyle yurt dışı kaynaklı firmalarca yerine getirilmesi, özel kişilerin yatırım yapması veya hizmete katılması noktasında kamu makamlarından bir takım güvence taleplerinde bulunmaya başlamalarına sebep olmuştur. Teorik olarak bağımsız kabul edilseler dahi millî mahkemelerin Devlet'e bağlı oldukları, millî mahkemelerin Devlet'in sosyal, siyasî ve İktisadî politikalarının etkisinde oldukları, dolayısıyla millî mahkemelerin kendilerini bağlı oldukları Devlet'in tezlerinin etkisi altında hissedebilecekleri, bu hususun ise onların tarafsızlığını etkileyeceği, ayrıca tahkimde uzmanlaşmış kişilerin sektörde bulunan ticarî örf ve adetleri bilip uygulayacakları, az masraflı, hızlı ve gizli olması ve ticarî sırların saklı tutulması şeklindeki görüşler aracılığı ile, uluslararası ticaret camiasının ihtiyaç ve talepleri de dikkate alınarak Anayasa'da değişiklik yapılmış ve kamu hukuku alanında da tahkim müessesesinin uygulanabileceği kabul edilmiştir (Özay, 2004: 394).

Nitekim Anayasa'nın 125. maddesinde, ...kamu hizmetleri ile ilgili imti-

yaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesinin öngörülebileceği... hüküm altına alınmış ve İdarî sözleşmeler bakımından tahkimin kabul edilebileceği belirtilmiştir⁶. Ancak, Anayasa'nın öngördüğü tarafların sözleşmeye tahkime ilişkin kural koyabileceklerine ve tahkimin uygulanmasına dair istisna, her türlü İdarî sözleşmeyi kapsamamaktadır; dolayısıyla her İdarî sözleşmede değil, sadece “kamu hizmetleri ile ilgili olan” “imtiyaz şartlaşmalarında ve sözleşmelerinde” tahkim yoluna müracaat edilebilecektir (Gözler, 2009: 244).

Hülâsa tahkim kurumu, (kural olarak) üzerinde serbestçe tasarruf edilebilen konularda, taraf iradeleri ile görev yapan, özelleştirilmiş bir uyuşmazlık çözme kurumudur ve uygulamada bu tür tahkime, ihtiyarî tahkim adı verilmektedir. Anayasa'nın 125. maddesi gereği kural olarak ihtiyarî tahkime özel hukuk uyuşmazlıklarında müracaat edilebilmektedir. İstisnaî olarak ise, “kamu hizmetleri ile ilgili olan” “imtiyaz şartlaşmalarında ve sözleşmelerinde” de ihtiyarî tahkime müracaat edilebilmektedir.

2. MECBURÎ TAHKİM

Tahkim kurumu kendi içerisinde ihtiyarî tahkim, mecburî tahkim; kurumsal tahkim, arızî tahkim; alelâde tahkim, ticarî tahkim; millî tahkim, milletlerarası tahkim; iki taraflı tahkim, çok taraflı tahkim (Aslan v.d., 2005: 3) ve kurumsal tahkim⁷, ad-hoc tahkim gibi çeşitli ayrımlara tabi tutulabilmektedir (Demir, 2010).

Biz bu sınıflandırmalardan, ihtiyarî tahkim ve mecburî tahkim ayrımı çerçevesinde konuyu incelemeye çalışacağız: İhtiyarî tahkimde uyuşmazlığın tarafları dilerse mahkemeye müracaat ederler, dilerse tahkim yoluna giderek hakeme müracaat ederler (Özkurt, 2011).

Buna karşılık bazı hallerde tahkime müracaat taraf iradelerine bırakılmamış, mevzuat ile zorunlu kılınmış olabilir. Bu durumda tarafların ihtilâfın

6. Özbek, idare hukuku alanında tahkimin her zaman uyuşmazlıkların çözümünde alternatif bir usul olarak görülmesi ve kesin ve açık olarak tanımlanmış alanlarda idari yargıya yardımcı bir usul olarak kullanılması gerektiğini belirtmektedir (Özbek, 2005; 114). Gözler ise, Anayasa'daki söz konusu hüküm ile Türk yargı organlarının (adli ve idari) yargı yetkisinin (milletlerarası) tahkim karşısında daraldığını belirtmektedir (Gözler, 2009; 18).

7. Tahkimin belirli kurallar çerçevesinde sadece belirli bir uyuşmazlık için kurulmayıp, önceden belirlenmiş kurallarla çalışan ve tahkim sürecinin Sekretaryası bulunan kurumlar tarafından takip edildiği, profesyonel kurumlar tarafından çözümlenmesi tahkimde kurumsallaşmanın önemini gündeme getirmiş; Türkiye'de de ticaretin merkezi olan İstanbul'da bir tahkim merkezi oluşturulması gerekliliği vurgulanmış; ticaret merkezi olan İstanbul'da bir tahkim merkezi oluşması fikri 02/10/2009 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Stratejisi ve Eylem Planında yer almıştır (Of, 2012; 129).

çözümü için genel mahkemelerde dava açmak hakları bulunmamaktadır (Azizov, 2004: 12). Uyuşmazlığın çözümü kanun tarafından hakeme tevdi edilmiş ise, taraflar ne dava açabilirler, ne de ihtiyarî tahkime müracaat edebilirler; uyuşmazlığın, kanunun öngördüğü hakem/hakemler tarafından çözümlenmesi zorunludur (Taşdelen, 2004: 279. Mutlay, 2006: 8). Diğer bir deyişle zorunlu tahkimin öngördüğü alanlarda tarafların ihtiyarî tahkime müracaat yetkileri olmadığı gibi, bu alanlarda mahkemelerin genel yargı yetkisi de ortadan kaldırılmıştır (Ağar, 2006: 309).

Mecburî tahkim usulü, tarafların iradesine bakılmaksızın kanun koyucu tarafından (herhalde kamu yararına olduğu düşüncesi ile) öngörülmektedir (Berk, 2005-2006: 74). “Mecburî tahkim” adlandırmasından anlaşılacağı üzere, tahkimin birinci ayırt edici özelliği olan “iradilik” unsuru, mecburî tahkimde mevcut değildir. Hattâ mecburî tahkimde, tahkime başvurulmasının altında yatan nedenlerin de geçerli olmadığı söylenebilir. Zira tahkim yolu ile bir uyuşmazlığın taraflarına söz konusu uyuşmazlığın yargıçlarını seçme ve bu uyuşmazlığın çözümünde uygulanacak kuralları belirleme yetkisi tanınmaktadır. Bu anlamda, tahkim yolunun uyuşmazlığın çözümünde esneklik sağlayan ve irade özerkliğini ön plana çıkaran bir yönü vardır. Mecburî tahkimde ise, bu esneklikten söz etmeye olanak bulunmadığı gibi, irade özerkliğinin herhangi bir biçimde devreye girdiğini savunmak da mümkün değildir (Öztürk, 2011: 620). Ancak, gerek kanun koyucunun uyuşmazlık çözümüne dair işi tahkim olarak adlandırması, gerekse genel olarak mahkemelerce uygulanan yargılama usullerinden farklı ve davalara nazaran kısa süren bir çözüm usulünün uygulanıyor olması, kurumun tahkim olarak adlandırılmasına sebep olmaktadır.

İç hukukumuzda mecburî tahkim ile ilgili olan birden fazla düzenleme vardır: Bu düzenlemelere Menkul Kıymetler Borsaları Hakkında KHK; Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu; Çeltik Ekimi Kanunu 8 *, Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ve Umumi Mülhak ve Hususî Bütçelerle İdare Edilen Daireler ve Belediyelerle Sermayesinin Tamamı Devlete veya Belediye veya Hususî İdarelere Aid Daire ve Müesseseler Arasındaki İhtilafların Tahkim Yoluyla Halli Hakkında Kanun örnek gösterilebilir.

8. Anılan Kanun’un 14. maddesinde, “...İki taraf uyuşamazlarsa çeltik komisyonuna müracaat ederler ve komisyon yapacağı araştırma üzerine bir uzlaşma şekli bulur ve alakalılara bildirir. Komisyon kararına razı olmayanlar mahkemeye müracaat edebilirler ve mahkeme sonuna kadar komisyonun kararı üzerine gidilir” hükmüne yer verilmiş olduğundan, adı geçen Kanun’da tahkime müracaat zorunlu kılınmakla birlikte, tahkim kararından memnun olmayanların mahkemeye müracaat hakları saklı tutulmuştur.

3. İHTİYARÎ TAHKİM İLE 3533 SAYILI KANUN DA YER ALAN MECBURÎ TAHKİMİN FARKLARI

Tahkim, sözleşme özgürlüğüne dayanan, ihtiyarî bir uyuşmazlık çözüm yoludur (Atlıhan, 2010: 943). Mecburî tahkim ise, zorunlu bir uyuşmazlık çözüm usulüdür. 3533 sayılı Kanun kapsamında kalan idareler arasındaki bir uyuşmazlıkta, bu idareler ne mahkemeye müracaat edebilirler, ne de ihtiyarî tahkime müracaat edebilirler. Bu idareler, uyuşmazlığın çözümü için, hakeme müracaat etmek zorundadırlar.

İhtiyarî tahkimin uygulanabilmesi için, bu hususta taraflarca anlaşılmış olması gerekmektedir. Mecburî tahkimde ise, tarafların anlaşmalarının olup olmadığının bir önemi yoktur. Taraflar mecburen hakeme başvurmak zorundadır.

İhtiyarî tahkimde görev yapan ad hoc (amaca özel-niyete mahsus) hakem, görev ve yetkisini, uyuşmazlığın taraflarınca önceden hazırlanmış olan sözleşmeden almaktadır. 3533 sayılı Kanun uyarınca görev yapan hakem ise, görev ve yetkisini Kanun'dan almaktadır.

İhtiyarî tahkimde hakemi taraflar belirler. Hakem, tarafların “özel” hâkimidir. Devlet yargıcı gibi yüzlerce işi bulunmadığından kendisine verilen meseleyi daha kısa bir zamanda tetkik edebilir. Ayrıca taraflar, istedikleri bir tahkik usulünü hakeme kabul ettirebilirler. 3533 sayılı Kanun'da düzenlenen mecburî tahkimde ise, hakem Kanun tarafından önceden belirlenmiştir. Ayrıca uygulanacak usul de, kısmen veya tamamen, kanun tarafından belirlenmektedir.

İhtiyarî tahkimde hakemin ücretini taraflar belirlemekte, ücreti taraflar ödemektedir. 3533 sayılı Kanun uyarınca görev alan hakem ise, hakemlik görevine karşılık olarak herhangi bir ücret almamaktadır.

Kural olarak, ihtiyarî tahkimde kişi ve konu sınırlamasının olup olmayacağını belirleme yetkisi taraflara bırakılmış iken; 3533 sayılı Kanun'da düzenlenen mecburî tahkimin kapsamı kanun koyucu tarafından kişi ve konu bakımından sınırlandırılmıştır.

3533 sayılı Kanun'da hakemlerin reddedilip reddedilemeyeceklerine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır⁹. Oysa gerek 6100 sayılı Kanun'da, gerek (mülga) 1086 sayılı Kanun'da, gerekse 4686 sayılı Kanun'da hakemlerin reddedilebilmelerine imkân tanınmıştır¹⁰ (Ansay, 1960: 412).

9. Anayasa Mahkemesi, 3533 sayılı Kanun uyarınca görev yapan hakemin reddedilememesinin Anayasa'ya aykırı olmadığı yönünde karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi'nin E: 1968/57, K: 1969/29 Sayılı Kararı (22.3.1971 gün ve 13786 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır).

10. Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunundan, Hukuk Muhakemeleri Kanununa, Adalet Bakanlığı Yay. Ankara, 2011, s.504 v.d.

Hakem kararlarına başvuru yolları bakımından ise, ihtiyarî tahkimde (mülga) 1086 sayılı Kanun'da temyiz ve yargılamanın yenilenmesi yolları, 6100 sayılı Kanun'da ise hakem kararlarına karşı iptal davası açılması ve iptal kararlarına karşı (da) temyiz yoluna başvurulabilmesi kabul edilmiştir. 3533 sayılı Kanun'da düzenlenen mecburî tahkimde ise, hakem kararına karşı kanun yolu başvurusu öngörülmemiş, yeniden kararı veren hakeme itiraz etme imkânı getirilmiştir.

6100 sayılı Kanun kapsamında, tahkimin esas hakkındaki karar süresi, taraflarca aksi kararlaştırılmadıkça 1 yıl olarak belirlenmiştir (Sarısözen, 2011: 379). Mecburî tahkimde ise, esas hakkında herhangi bir karar verme süresi öngörülmemiştir.

Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun sulhe verdiği özel önem sebebiyle ihtiyarî tahkimde de sulh ayrı bir başlık altında düzenlenmiştir. Buna göre tahkim yargılaması sırasında taraflar uyuşmazlık konusunda sulh olurlarsa, tahkim yargılamasına son verilecektir (Sarısözen, 2011: 379). Ancak mecburî tahkimde sulh müessesesi düzenlenmediği gibi, tarafların sulh olması halinde ne şekilde bir uygulama yapılacağı da mevzuatta öngörülmemiştir.

Öte yandan, 3533 sayılı Kanun'da hakemin yetkilerinin neler olduğu “hakem, hukuk hâkiminin haiz olduğu bütün yetkilere haizdir” şeklinde belirtilerek, mecburî tahkimdeki hakemin 6100 sayılı Kanun'da yer yetkileri kullanabileceği kabul edilmiştir. Ancak hakemin sorumluluğunun olup olmadığı ise belirtilmemiştir. İhtiyarî tahkim kapsamında görev alan hakemlerin sorumlulukları ise 6100 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. 6100 sayılı Kanun'un 419. maddesinde “Taraflarca aksi kararlaştırılmamışsa, tahkim yargılamasında görevi kabul eden hakemin, haklı bir neden olmaksızın görevini yerine getirmekten kaçındığı takdirde, tarafların bu nedenle uğradığı zararı gidermekle yükümlü olduğu” kuralına yer verilmiştir.

İhtiyarî tahkimde, 6100 sayılı Kanun'da sınırlı olarak sayılan hallerde mahkemelerin tahkime yardımı veya müdahalesi yetkisi verilmesine karşın, zorunlu tahkimde (çoğunlukla) böyle bir müdahale uygulaması bulunmamaktadır.

4. 3533 SAYILI KANUN

3533 sayılı Kanun, pozitif hukukumuzdaki idareyi ilgilendiren tahkime ilişkin kanunlardan birisidir. Bu Kanun, 29.06.1938 tarihinde kabul edilmiş; 16.07.1938 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak, 01.09.1938 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra, 30.12.1981, 03.07.2003 ve 31.07.2008 tarihli kanunlar ile ek ve değişiklikler yapılmıştır.

4. 1. Kanun'un Amacı

Kanun yapım tekniği çerçevesinde, bir kanunun başlangıç/giriş kısmında, “Amaç” veya “Amaç ve Kapsam” başlıklı bir maddenin bulunması ve genel sözcükler kullanarak, hedefi saptırıcı ayrıntılara girmeksizin, kanunun amacının ne olduğunun izah edilmesi gerekmektedir (Bayram, 2008: 120).

3533 sayılı Kanun sistematığında ise, madde başlıklarına yer verilmediği görülmektedir. Ancak, Kanun'un 1. maddesinde, “Umumî, mülhak ve hususî bütçelerle idare edilen daireler ve belediyelerle, sermayesinin tamamı Devlete veya belediye veya hususî idarelere aid olan daire ve müesseseler arasında çıkan ihtilâflardan adliye mahkemelerinin vazifesi dâhilinde bulunanların bu kanunda yazılı tahkim usulüne göre halledilecekleri” hükmüne yer verilmiştir. Bu maddeden, 3533 sayılı Kanun'un amacının, maddede yazılı olan uyumsuzlukların tahkim usulü ile çözümü olduğu söylenebilir.

Fakat, 3533 sayılı Kanun'a neden ihtiyaç duyulduğu, kanun koyucunun böyle bir tahkim usulünü neden öngördüğü ve bu tahkim usulünden neyi amaçladığı hususları kanun metninden tam olarak anlaşılamamaktadır.

Neden mecburî tahkim usulünün ihdas edildiğini, bu usul ile neyin amaçlandığını anlayabilmek için; Kanun'un gerekçesine ve konuya ilişkin meclis tutanaklarına bakmak gerekmektedir.

3533 sayılı Kanun Layihası ve Dâhiliye, Adliye, Maliye ve Bütçe encümenleri mazbatalarının esbabı mucibe kısmında özetle 11; “Umumî, mülhak veya hususî bütçelerle idare edilen daireler arasında tahaddüs eden ‘hususî hukuk’ ihtilâflarının özel bir mahiyet arz ettiği...”, “...esas olarak kamu hizmeti ve kamu görevi icra eden bu resmî dairelerin aynı maksat etrafında çalıştıkları...”, “...bu dairelerin her birisinde hukuk müşavirliği teşkilâtının bulunduğu, münâzaalî hususların katği bir safhaya intikâlınden evvel esaslı tetkiklere tabi tutulduğu...”, “...uyumsuzluğun taraflarının hukukî statüsü de dikkate alındığında, esaslı tetkik safhalarından geçmiş olan ihtilâfların daha seri bir usulle halledilmesinin kabulü gerektiği...” belirtilmiştir.

Bu açıklamaları müteakiben, “Genel bütçeye dâhil idareler arasında çıkacak olan uyumsuzlukların İcra Vekilleri Heyeti'nce hallolacağı, Bakanlar Kurulu'nun bu yetkisini, süreli olmak kaydıyla, bir bakana devredebileceği” belirtilmiştir.

Kanun tasarısının genel gerekçesinde ise, “Katma bütçeli idareler arasında veya katma bütçeli bir idare ile genel bütçeye dâhil bir idare arasında tahad-¹¹

11. T. C. Başvekâlet Kararlar Müdürlüğünün 6/2298 Sayılı Üst Yazısı (1938 tarihli).

düs eden ihtilâfların, Başvekâlet müsteşarı tarafından; mahallî idarelere veya sermayesinin tamamı Devlete, belediyeye veya özel idareye ait teşekküller arasında çıkacak ihtilâfların ise, mahallin yüksek dereceli hukuk hâkim veya reisi tarafından çözüleceği” belirtilmiştir.

Söz konusu uyuşmazlıkların tahkim yolu ile halli konusunda, 3533 sayılı Kanun hakkındaki Dâhiliye Encümeni Mazbatasında ise, kamu kurumları arasında çıkan uyuşmazlıklarda tahkime başvurulması, tahkimin faydaları ve kanunun gerekliliği özetle şu şekilde açıklanmaktadır¹²: “Umumî, mülhak veya hususî bütçelerle idare edilen daireler arasında veya bunlardan birisi ile belediyeler arasında çıkan “hususî hukuk” ihtilâflarının, eşhas hukuku ihtilâflarından ayrı bir mahiyet arz ettiklerinden, kudretli hukuk müşavirlerine haiz olan bu idarelerin, iddia ettikleri haklarını hakem yolu ile daha seri bir şekilde elde etmelerinin, hem bu idarelerin beyhude zaman kaybetmemelerine, hem de mahkemelerin iş yüklerinin azaltılmasına vesile olacağı...” şeklinde izah edilmiştir.

Gerek kanunun genel gerekçesinden, gerekse konuya ilişkin olan İşçileri Komisyonu görüşünden anlaşıldığı üzere, mecburî tahkime ihtiyaç durulmasının sebeplerinin;

a) Umumî, mülhak veya hususî bütçelerle idare edilen daireler arasındaki “özel hukuk” uyuşmazlıklarının, diğer kişilere ilişkin özel hukuk uyuşmazlıklarına göre özel bir mahiyet arz etmesi,

b) Kamu hizmeti ve kamu görevi icra eden bu resmî dairelerin aynı maksat etrafında çalışmaları¹³,

c) Bu dairelerin her birisinde hukuk müşavirliği teşkilâtının bulunması, çekişmeli hususların kesin bir safhaya intikalinden evvel, hukuk müşavirlikleri aracılığı ile konuların esaslı incelemelere tabi tutulması¹⁴ şeklinde açıklanmıştır. Açıklanan sebepler çerçevesinde, 3533 sayılı Kanun’un amacı,

1. İhtilâfların, daha seri bir usulle halledilmesi,

2. Böylelikle bu idarelerin boşa zaman kaybetmelerinin önlenmesi ve

12. Dâhiliye Encümeninin 10.07.1938 gün E: 1/1085, K: 42 Sayılı Mazbatası.

13. Metinde yer alan “Aynı maksat etrafında çalışma” tümcesi ile; söz konusu idarelerin görev alanları bakımından kamu hizmeti sunmak ve kamu düzenini temin etmek amacı ile çalıştıkları hususu vurgulanmaktadır.

14. 1938 tarihli Kanun gerekçesinde, idarelerin “kudretli” hukuk müşavirlerinin bulunduğu belirtilmekle birlikte; günümüzde dâhi, özellikle mahallî idarelerin önemli bir kısmında hukuk müşavirliği teşkilâtının bulunmadığı gibi, hukukçu istihdamının da söz konusu olmadığı, yargı önüne intikâl eden uyuşmazlıklarda bile hukukî yardımdan faydalanılmadığı bir vakıadır.

3. Mahkemelerin iş yüklerinin azaltılmasıdır.

4. 2. Kanun'un Kapsamı

4. 2.1. Kanun'un Kişi Bakımından Kapsamı

3533 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, 3533 sayılı Kanun uyarınca mecburî tahkime tabi olan idareler sayma yolu ile sınırlanmıştır. Buna göre;

- Umumi (genel) bütçeli idareler,
- Mülhak (katma) bütçeli idareler¹⁵,
- Hususî (özel) bütçeli idareler¹⁶,
- Belediyeler,
- Sermayesinin tamamı Devlete ait olan daire ve müesseseler,
- Sermayesinin tamamı belediyeye ait daire ve müesseseler ve
- Sermayesinin tamamı il özel idarelerine ait olan daire ve müesseseler

3533 sayılı Kanun kapsamında yer alan idarelerdir.

Bu noktada, kanun metninde yer alan “sermayesinin tamamı Devlete ait olan daire ve müessese” kavramından ne anlaşılmasının gerektiği; diğer bir deyişle, KİT'lerin ve kamu bankaları olarak adlandırılan bankaların, kişi bakımından 3533 sayılı Kanun kapsamında yer alıp almadıklarının özel olarak incelenmesi gerekmektedir.

4.2.1.1. Kamu İktisadî Teşebbüsleri Bakımından Konunun İncelenmesi

KİT kavramının anlam ve kapsamı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte; bu kavram, genel olarak, kamu kaynakları kullanmak suretiyle İktisadî alanda faaliyet gösteren “Devlet Kuruluşları”nı ifade etmektedir¹⁷.

233 sayılı KHK'da KİT'ler, “İktisadî Devlet teşekkülleri” ve “kamu İktisadî kuruluşları” olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur¹⁸. İDT, “teşekkül” sermayesinin tamamı Devlet'e ait, “İktisadî alanda” “ticarî esaslara göre” fa-

-
15. 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kanun'un geçici 3. maddesinin son fıkrasında, “İlgili mevzuatında gerekli düzenleme yapılincaya kadar, mevzuatta katma bütçeli idarelere yapılan atıfların, katma bütçeli idare iken 5018 sayılı Kanunda özel bütçeli idareler kapsamına alınan kamu idareleri bakımından, ilgisine göre bu idarelere yapılmış sayılacağı; bu fıkranın uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye ve gerektiğinde düzenleme yapmaya Maliye Bakanı'nın yetkili olduğu” hüküm altına alınmıştır.
 16. 1050 sayılı (mülga) Muhasebe-İ Umumiye Kanunu'nun 115. maddesinde, “mahalli sarfiyat ve varidatı ihtiva eden bütçelere “hususî bütçe” deneceği” hükmüne yer verilmiştir. Danıştay'a göre, köy bütçelerinin 1050 sayılı Kanun kapsamında hususî bütçe addedilmesi hukuken mümkün değildir; Danıştay 1. Dairesinin, 11.11.1948 tarih ve E: 1943/33, K: 1948/30 sayılı kararı.
 17. “Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Tanımı, Kuruluş Nedenleri, Tarihçesi, Hukukî Yapısı ve Denetim Şekli”; <http://www.ydk.gov.tr/kit99/BirinciBolun.htm>, (10.12.09)
 18. İdare, Kurum, Kuruluş, Merkezi Yönetim v.b. terimlerin anlam ve mahiyetleri hakkında bkz. Gözler, 2011, 838 v.d.

aliyet göstermek üzere kurulan kamu İktisadi teşebbüslerini ifade etmektedir.

KİK ise, “kuruluş” sermayesinin tamamı Devlet’e ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan, gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu İktisadi teşebbüslerini ifade etmektedir¹⁹.

Kuruluş ve faaliyet amaçları göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu kurumların mecburi tahkime tabi olup olmadıkları hususu incelenirken, bu kurumlardan sermayesinin tamamı Devlet’e ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu İktisadi kuruluşlarının mecburi tahkime tabi olmaları gerektiği sonucuna varılmaktadır. Ancak Yargıtay’ın İDT ve KİT ayrımı yapılmaksızın bütün KİK’lerin 3533 sayılı Kanun kapsamına girmedikleri yönünde kararları bulunmaktadır²⁰.

Sermayesinin tamamı Devlet’e ait olmakla birlikte, İktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu İktisadi teşebbüsleri ise, “kamu kurumu” değildir. Bu nedenle İDT’ler, mecburi tahkim usulüne tabi değildir.

Nitekim, Giresun İl Özel İdaresi ile TEDAŞ arasında vuku bulan “kira tespiti”ne ilişkin uyuşmazlığın 3533 sayılı Kanun kapsamında çözülüp çözülemeyeceği hususu, dolayısıyla tarafların (kişilerin) 3533 sayılı Kanun kapsamında kalan idarelerden olup olmadıkları hususu, Yargıtay tarafından şu şekilde incelenmiştir: Yargıtay’a göre, İl Özel İdaresi’nin 3533 sayılı Kanun kapsamında kaldığı tartışmasızdır.

“TEDAŞ ise, bir İktisadi Devlet teşekkülüdür. KİT’ler, ticari işletme kurup işlettikleri için, tacirdirler. Sermayelerinin Devlet’e ait olması ve bazı yönetim organlarının tayin usullerinin özellik arz etmesi, bu kurumlara kamu hukuku müessesesi vasfı kazandırmaz; (bunlar) özel hukuk tüzel kişileridirler, haklarında özel hukuk hükümleri uygulanır. TEDAŞ, 3533 sayılı Kanun kapsamında kalan bir idare olmadığından, olayda 3533 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanma olanağı bulunmamaktadır. ...Kanunun sınırlayıcı yönüyle belirlediği kapsamın, yorum yoluyla genişletilmesi ...bir kurumun, salt-

-
19. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile 233 sayılı KHK ekleri yeniden belirlenmiş; TCDD, DHMİ, TEKEL, Posta İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Türk Telekom KİK statüsünde bırakılmış; daha önce KİK statüsünde olan THY, ÇAYKUR ve TİGEM’e ise, İDT statüsü verilmiş; daha sonra ise Türk Telekom özelleştirilmiş, TCDD özelleştirme programına alınmıştır. (Bilahare TEKEL özelleştirme kapsamına alınmış ve bağlı ortaklıklarının bir kısmı özel sektöre devredilmiş ve kurumun özelleştirme süreci devam etmektedir. Türk Telekom ise özelleştirilerek, kamu kurumu niteliği sona erdirilmiştir.)
20. Yargıtay 13. Hukuk Dairesi’nin 19.09.2009 tarih ve E: 2008/4047, K: 2008/10828 sayılı kararında ve Yargıtay 4. Hukuk Dairesi’nin 15.02.2010 tarih ve E: 2010/347, K: 2010/1351 sayılı kararında, TCDD’nin 3533 sayılı Kanun kapsamında kalmadığı hüküm altına alınmıştır.

mayesinin Devlet'e ait olması ve bazı yönetim organlarının tayin usullerinin özellikli arz etmesi gibi unsurlar göz önünde tutularak Kanun kapsamına dâhil edilmesine çalışılması, en başta yorum ilkelerine ters düşer"²¹.

Yargıtay'ın bu kararından da anlaşıldığı üzere, sermayesinin tamamı Devlet'e ait olsa dahi, İktisadî Devlet teşekkülleri²² 3533 sayılı Kanun kapsamında değildir.

4.2.1.2. Kamu Bankaları Bakımından Konunun İncelenmesi

Kamu bankaları denildiğinde akla gelen bankalar; Emlâk Bankası, Halk Bankası, Vakıflar Bankası, Ziraat Bankası ve Merkez Bankası olmakla birlikte; anılan bankaların kamusal niteliklerinin ayrı ayrı incelenmesi ve 3533 sayılı Kanun kapsamında kalıp kalmadıklarının değerlendirilmesi gerekmektedir.

6219 sayılı Kanun'un, 5018 sayılı Kanun'un, 233 Sayılı KHK'nin ve 399 sayılı KHK'nin ilgili hükümleri ile Vakıfbank'ın hisse oranlarının çoğunluğunun mazbut ve mülhak vakıflara ait olduğu hususu bir arada değerlendirildiğinde; Vakıfbank'ın mevcut yapısı içerisinde bir "kamu payının bulunmadığı"; 5018 sayılı Kanun ile 233 sayılı KHK kapsamına girmediği; bu nedenle bir KİT olmadığı; çalışanlarının 399 sayılı KHK'ye tabi olmadıkları ve nihayetinde Vakıflar Bankası'nın bir kamu kurumu olmadığı sonucuna varılmaktadır.

Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası A. Ş. ve Türkiye Emlâk Bankası A. Ş. ise, 22.11.2000 tarihinde Resmî Gazete'de yayınlanan 4603 sayılı Kanun'la 3,5 yıl içinde yeniden yapılandırılıp özelleştirilmek üzere KİT statüsünden çıkarılmışlardır. Bu sebeple adı geçen bankaların da kamu kurumu niteliğinde olmadıkları anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede, söz konusu bankaların hukukî durumları dikkate alındığında, anılan bankalara ilişkin uyumsuzlıklarda mecburî tahkim usulünün uygulanması hukuken mümkün değildir.

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 1. maddesinde ise, Merkez Bankası'nın bir anonim şirket ve bu Kanun'da sarahat bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi olduğu hüküm altına alınmış olup; Merkez Bankası ile Ziraat Bankası arasında çıkan ve hakem sıfatı ile karara bağlanan uyumsuzluğu temyizden inceleyen Yargıtay, Merkez Bankası'nın 3533 sayılı Kanun'a tabi olup olmadığı hususunu şu şekilde izah etmiştir²³;

"...1211 sayılı Kanun'un 5. ve devam eden maddelerinde, davalı Merkez Bankası A.Ş.'nin sermayesinin tamamının Devlet'e ait olmadığı belirtildiğinden, Merkez Bankası'nın 3533 sayılı Kanun'un 1. maddesinde ifade edilen kurumlardan sayılmayacağı. ...davacı Ziraat Bankası'nın, 4603 sayılı Kanun ile Anonim Şirket'e dönüştürüldüğü ve sermayesinin tamamının Devlet'e ait

21. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun, E: 2005/3-560, K: 2005/587 sayılı kararı.

22. Yargıtay 11. Hukuk Dairesi'nin, E: 1993/4416, K: 1994/1461 sayılı kararı.

23. Yargıtay 3. Hukuk Dairesi; E: 2005/10808, K: 2005/12391 sayılı kararı.

olması ve de bazı yönetim organlarının tayin usullerinin özellik arz etmesinin, bu Şirket'e kamu hukuku tüzel kişiliği niteliği kazandırmayacağı; bu nedenle davacı Ziraat Bankası A.Ş. ile davalı Merkez Bankası A.Ş.'nin taraf olduğu davalara hakem sıfatı ile değil, genel hükümler uyarınca bakılması gerektiği..

hüküm altına alınmıştır.

Bu bakımdan, bir idarenin 3533 sayılı Kanun kapsamında yer alabilmesi için iki şart bulunmaktadır. Bu şartlardan ilki, ilgili idarenin sermayesinin tamamının Devlet'e ait olması şartıdır. Şartlardan ikincisi ise, bu idarenin aynı zamanda kamu hukuku tüzel kişisi olması şartıdır. Belirtilen şartlara haiz olan idareler arasındaki uyuşmazlıkların, mecburî tahkim yolu ile çözülmesi gerekmektedir²⁴ (Acar v.d., 2009: 160).

Öte yandan, 3533 sayılı Kanun kapsamına gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişileri dâhil değildir²⁵. Özel hukuk kişilerinin mecburî tahkimden faydalanmaları mümkün olmadığından, bu kişilerin genel hükümlere göre uyuşmazlık çözüm yollarına başvurmaları gerekmektedir²⁶.

4. 2. 2. Kanun'un Konu Bakımından Kapsamı

4. 2. 2. 1. Kural

3533 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, Kanun'un konu bakımından kapsamı, adliye mahkemelerinin görev alanına giren uyuşmazlıklar²⁷ ile sınırlandırılmıştır.

24. Yargıtay 5. Hukuk Dairesi; E: 2003/12672, K: 2004/1967 sayılı karar.

25. Kocaeliler Belediye Başkanlığı'nın davacı, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile Andaç İnşaat Şirketi'nin davalı olarak gösterildiği (genel hükümlere göre açılan) davada yerel mahkeme kararını temyizen inceleyen Yargıtay; "3533 Sayılı Kanun'a tabi iki kamu kuruluşu arasındaki dava genel mahkemede açılmış ve bu Kanun'a tabi olmayan bir kişinin de kamu kuruluşu ile birlikte davalı gösterilmiş olması halinde, gerçek kişi hakkındaki davanın mecburî tahkime tabi tutulmasının yasal olarak mümkün olmadığı ve ... 3533 sayılı Kanun'da özel kişinin tahkimden yararlanacağına ilişkin bir hükmün bulunmadığı gerekçesiyle kararı bozmuştur; Yargıtay 3. Hukuk Dairesi'nin; E: 2004/3230, K: 2004/2894 sayılı kararı.

26. Konuya ilişkin diğer bir olayda; Orman Genel Müdürlüğü ile Türkler Belediyesi arasında, trafik kazası sebebiyle ortaya çıkan uyuşmazlıkta; gerçek kişiler ile adı geçen idareler (birlikte) Asliye Hukuk Mahkemesi nezdinde dava açmıştır. Mahkeme, 3533 sayılı Kanun gereğince itilâfın tahkim yolu ile halli gerektiğinden, Belediye aleyhine açılan davanın görülmekte olan davadan ayrılarak 3533 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütülmek üzere hakem esasına kaydının yapılarak, idareler bakımından yargılamaya hakem sıfatı ile devam edilmesine karar vermiş, karar Yargıtay tarafından onanmıştır; Yargıtay 17. Hukuk Dairesi'nin E: 2005/1156, K: 2005/835 sayılı kararı.

27. Hazine ile Orman Genel Müdürlüğü arasında, orman sınırı niteliğinin kaybı ve taşınmazın orman alanından çıkarılmasına ilişkin olan ve Kadastro Mahkemesi nezdinde açılan davada; yerel mahkemeye verilen kararı temyizen inceleyen Yargıtay; "6831 sayılı Orman Kanunu'nda, orman sınırlamasına karşı açılacak itiraz davalarında Kadastro Mahkemelerinin görevlendirilmelerine karşın; bu görevlendirmenin gerçek kişilerle ilgili olan davalar bakımından geçerli olduğu, uyuşmazlıktaki tarafların ise, 3533 sayılı Kanun'un 1. maddesi kapsamında kalan idareler olduğu ve hakem sıfatı ile bakılması gereken uyuşmazlığın Kadastro Mahkemesi'ne aktanlamayacağı" gerekçesi ile kararı bozmuştur. Yargıtay 14. Hukuk Dairesi; E: 1990/3274, K: 1990/3736.

Dolayısıyla uyuşmazlığın tarafları kişi bakımından 3533 sayılı Kanun kapsamına girseler dahi, uyuşmazlık özel hukuk konusuna ilişkin bir uyuşmazlık değilse, mecburî tahkime başvurulamayacaktır^ Bu nedenle, 3533 sayılı Kanun kapsamında kalan idareler arasında kamu hukukundan kaynaklı olan uyuşmazlıkların hakem kararı ile çözümlenmesi mümkün değildir.

Konuya ilişkin bir olayda, uyuşmazlığın özel hukuk alanına mı, yoksa kamu hukuku alanına mı ilişkin olduğu; bu kapsamda uyuşmazlığın hakem tarafından çözümlenip çözülemeyeceği Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından şu şekilde incelenmiştir: Olayda, 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 7. maddesi uyarınca doldurma ve kurutma suretiyle kazanılan araziler üzerinde yapılacak olan ticarî amaçlı tesisler, dolgu yapan belediyelerce işletilmek istenilmektedir. Talepler üzerine, Maliye Bakanlığı Millî Emlâk Genel Müdürlüğü'nce bir protokol hazırlanmış ve protokol ile konu hakkındaki esaslar düzenlenmiştir. Bilahare protokol Bakanlık Makamı'na, 10.8.1996 gün ve 380 sayı ile onaylanmıştır.

Bakanlık onayı sonrasında, İstanbul Defterdarlığı ile İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı arasında, 31.03.1997 tarihinde, ticarî amaçlı tesislerin işletilmesi ile ilgili protokol imzalanmıştır.

Bilahare İstanbul Defterdarlığı'nın 27.05.1998 tarihini taşıyan yazısı ile "Büyükşehir Belediye Başkanlığının kendisine düşen görevleri yerine getirmemesinden dolayı hayata geçirilmeyen protokol nedeniyle, herhangi bir işlem yapılamayan dolgu alanlarının idare altına alınabilmesi için protokolün feshinin uygun olacağı" Maliye Bakanlığı'na bildirilmiş; anılan yazı dikkate alınarak protokol, 06.04.1999 tarih ve 349 sayılı olur ile tek taraflı feshedilmiştir.

Fesih, İstanbul Defterdarlığı'nın 13.05.1999 gün ve 19524 sayılı yazısı ile İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na bildirilmiş; fesih sonrasında Belediye Başkanlığı vekilince, dolgu alanlarına ilişkin protokolün tek taraflı feshine ilişkin Bakanlık onayı ile buna bağlı Defterdarlık işleminin iptali istemiyle, 14.07.1999 tarihinde İstanbul 3. İdare Mahkemesi nezdinde (İstanbul Valiliği ile Maliye Bakanlığı aleyhine) dava ikâme edilmiştir.

Davalılardan Maliye Bakanlığı, birinci savunma dilekçesinde, feshedilen protokole, uygulamadan doğan uyuşmazlıkların 3533 sayılı Kanun'a göre çözümleneceği öngörüldüğünden, uyuşmazlığın görüm ve çözümünde hakemin görevli olduğu, uyuşmazlığın İdarî yargının görev alanına girmediği ileri sürülerek görev itirazında bulunulmuştur.

İstanbul 3. İdare Mahkemesi; Maliye Bakanlığı'nın görev itirazını reddederek görevlilik kararı vermiştir.

Maliye Bakanlığı, İdare Mahkemesi'nce verilen görevlilik kararının kaldırılması istemiyle, Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığı'na sunulmak üzere dilekçe verilmiş; İdare Mahkemesi, dosyanın uyuşmazlık çıkarma isteminde bulunmaya yetkili olan Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmesine karar vermiş; Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı “uyuşmazlığın tahkim yoluyla görüm ve çözümü gerektiği ve İdare Mahkemesinin görevlilik kararının kaldırılması gerektiği” savıyla, olumlu görev uyuşmazlığı çıkarmıştır. Konuyu esastan inceleyen Uyuşmazlık Mahkemesi ise, uyuşmazlığın çözümünün 3533 sayılı Kanun kapsamında olmadığına, idari yargının görevinde olduğuna karar vermiştir²⁸.

4. 2. 2. 1. Kuralın İstisnası

Kanun koyucu, 3533 sayılı Kanun'un 4. maddesinde 1981 yılında yaptığı değişiklik ile adliye mahkemelerinin görev alanına girmekle birlikte; taşınmazın aynına yönelik olan uyuşmazlıkları hakemin görev alanından çıkarmıştır. Böylelikle, adliye mahkemelerinin görev alanına girmekle birlikte, taşınmazın aynına yönelik olan uyuşmazlıklar, genel mahkemelerde çözümlenecektir.

Bu durumda, uyuşmazlığın tarafları 3533 sayılı Kanun'da sayılan idarelerden olsa dahi, kamulaştırma davalarının bedel tespitine ilişkin uyuşmazlıkları²⁹ gibi taşınmazın aynına yönelik olan uyuşmazlıklar³⁰ hakem tarafından değil, genel mahkemeler tarafından genel usullere göre çözümlenecektir.

4. 2. 2. 3. İstisnanın Müstesnası

3533 sayılı Kanun'un 1 'inci, 2'inci ve 4'üncü maddeleri birlikte ele alındığında; 3533 sayılı Kanun kapsamına giren uyuşmazlık konularının taraf idareler bakımından farklılık arz ettiği görülmektedir.

Hâkim unvanlı hakem, adliye mahkemelerinin vazifesi dâhilinde bulunan uyuşmazlıkları, hakem sıfatı ile çözecektir. Ancak, taşınmazın aynına yönelik olanlar bu kuraldan müstesnadır.

Kanun'un 2. maddesinde ise, genel bütçeye dâhil idareler arasında çıkan ihtilâflar bakımından, Kanun'un 4. maddesinde sayıldığı gibi, taşınmazın aynına yönelik olanlara ilişkin bir kısıtlama getirilmemiştir.

Bu nedenle bakan unvanlı hakem, (taşınmazın aynına ilişkin olanlar dâhil) adliye mahkemelerinin vazifesi dâhilinde bulunan uyuşmazlıkları hakem sıfatı ile çözmeye yetkisine haizdir.

28. Uyuşmazlık Mahkemesinin 10.11.2000 tarih ve E: 2000/24, K: 2000/41 Sayılı Kararı.

29. Yargıtay 18. Hukuk Dairesi'nin E: 2003/9960, K: 2004/806 Sayılı Kararı.

30. Yargıtay 8. Hukuk Dairesinin E: 2004/1392, K: 2004/3976 Sayılı Kararı.

5. MECBURÎ TAHKİM SONUNDA VERİLEN HAKEM KARARLARININ HUKUKÎ NİTELİĞİ

5.1. Genel Olarak

Yargı yetkisi, bir Devletin egemenliğinin tezahürlerindendir. Dolayısıyla kural, bir uyumsuzluğun, Devlet mahkemeleri aracılığıyla çözüme kavuşturulmasıdır. Nitekim Anayasa'nın 9. maddesinde, yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Anayasa'nın 36. maddesinde ise, herkesin, meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Anayasa gereği, her ne suretle olursa olsun, hiçbir kişi veya kurumun yargı mercileri önünde davacı veya davalı olması engellenemez³¹. Şayet bir kanun, bir kişi veya kurumun yargı mercileri önünde hakkını savunmasını engellemekte ise, bu kanunun Anayasa'ya aykırı olacağı tartışmasızdır³².

Anayasa'nın 141. maddesi gereği, davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir. Bu görevin ağır iş yükü altında yerine getirilmesi zorlaştıkça, uyumsuzlukların çözümü için alternatif metodların yaşama geçirilmesi, yargıya ilişkin anayasal kuralların etkililiğinin sağlanması bakımından gerekli görülebilir³³.

O halde bir uyumsuzluğun Devlet mahkemelerine müracaat edilmeksizin çözüme kavuşturulmasına yönelik olan tahkim, Devletin yargı yetkisinin ye-

31. Hak arama özgürlüğüne Anayasa ile bir takım istisnalar getirildiği görülmektedir: 17.03.2011 tarih ve 6214 sayılı Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun ile spor tahkim kurulu kararlarına karşı; Cumhurbaşkanının re'sen imzaladığı kararlara ve emirlere karşı; Anayasa'nın yargı bölümünde yer almasına karşın yargı yetkisinin kullanımına dair iş ve işlem yapmayan, birer İdari nitelikli kurumlar olan HSYK'nın meslekten çıkarma cezasına ilişkin olanlar dışındaki kararlarına karşı, YSK kararlarına karşı ve Sayıştay'ın mahallî idarelerin hesap ve işlemleri hakkındaki kararları haricindeki (merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları hakkındaki) kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamayacağı kabul edilerek; anılan işlemler bakımından, hak arama özgürlüğüne (yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunmada bulunma hakkına) kısıtlama getirilmiştir.

32. Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6. maddesinin 4. fıkrasında, "Tahkim Kurulu ...kararlar(ı) aleyhine yargı yoluna başvurulamaz" hükmü yer almakta idi. Anayasa Mahkemesi, anılan hükmün, "...tahkim kurulu tarafından verilen kararlara karşı yargı yoluna başvurulamamasının, tarafların yargı mercileri önünde dava haklarını kullanmalarını engellediği; ...Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan hak arama özgürlüğü alanına yapılmış açık bir müdahale niteliğinde olduğu" gerekçesiyle, "...ve bu kararlar aleyhine yargı yoluna başvurulamaz" tümcesinin iptaline karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi'nin 06.01.2011 tarih ve E: 2010/61, K: 2011/7 Sayılı Kararı. (Anayasa Mahkemesi'nin Kanun'da yer alan hükmü iptali sonrasında, benzer bir hüküm 17.03.2011 tarih ve 6214 sayılı Kanun ile Anayasa'ya konulmuştur.)

33. Anayasa Mahkemesi'nin 20.03.2008 tarih ve E: 2006/78, K: 2008/84 Sayılı Kararı.

rine geçen bir uyuşmazlık çözme türüdür. Bu anlamda tahkim, Devletin genel yargı yetkisi yanında istisnâî bir nitelik taşımaktadır (Küçükgüngör, 2001: 141).

3533 sayılı Kanun'da öngörülen tahkim usulü de istisnâî niteliktedir. Bu tahkim usulünde hakem tarafından verilen kararların niteliği (de) önemlidir. Anılan tahkimde, hakem tarafından verilen karar bir yargı kararı mıdır, yoksa yargı kararına benzer usullerle alınmış bir İdarî karar mıdır? Bu hususun açıklığa kavuşturulması halinde; 3533 sayılı Kanun uyarınca görev yapan hakem tarafından verilen kararın hukukî niteliği daha iyi anlaşılabilir.

5. 2. Hakemin Niteliği (Hakem Bir Mahkeme Midir?)

Hukuk kuralının ihlâlî iddiası ortaya atıldıktan sonra, iddia edilen bir ihlâlin gerçekten olup olmadığı ve ihlâl varsa bu ihlâlin kimin tarafından ne şekilde gerçekleştirildiği; yapıldığı iddia olunan ihlâl dolayısıyla, ihlâlî gerçekleştirenlere uygulanması gerekli müeyyidenin ne olacağı sorunlarının çözümünü amacıyla, muhakeme faaliyeti adı verilen yargılama işi yürütülmektedir. Dolayısıyla muhakeme faaliyeti, ihlâlin hangi şekilde ve kimleri muhatap aldığı (maddî sorun) ve hangi hukuk kurallarının ne şekilde ihlâl edildiği (hukukî sorun) olmak üzere iki temel sorunu çözmeyi amaçlamaktadır (Feyzioğlu, 1996:3).

Teknik anlamda dava ise, hakkının ihlâl olduğu veya tehlikeye düşürüldüğünü veya kendisinden haksız bir talepte bulunulduğunu iddia eden kişinin “mahkemeden” hukukî koruma istemesi olarak ifade edilmektedir (Şen, 1998: 283). Bir diğer deyişle dava, bir mahkemeden verilecek hükümle hukukî himayenin temini dileğidir (Ansay, 1960: 200).

Muhakemeye ilişkin açıklamalar ile davaya ilişkin açıklamalar bir arada ele alındığında, tahkim yolunun amacı ile dava yolunun amacının, tahkime başvuran kişi ile davacı bakımından benzeştiği, tahkim yolu ile (dava yolunda olduğu gibi) hakkın ihlâlî veya tehlikeye düşürüldüğü iddiasına yer verildiği, bu iddia dolayısıyla hukukî koruma talep edildiği ve bu talep çerçevesinde, maddî gerçeğin bulunup, ihlâlin olup olmadığının tespiti ve en nihayetinde hukukî korumanın sağlanması şeklinde bir karar verilmesi aşamalarının bulunduğu görülmektedir.

Bu bakımdan hakem, Devlet yargısı dışında bir makam iken; Devlet adına yargı yetkisini kullanan ve aynı zamanda mahkeme hüviyetine haiz olan, bağımsızlığı ve tarafsızlığı anayasal teminat altına alınan bir makam değildir.

3533 sayılı Kanun'da hakemin niteliği hakkında herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bir merciin, teknik anlamda mahkeme olarak kabul edilebil-

mesi için, o merciin “Devletçe objektif hukuk kurallarına göre kaza tevzi görev ve yetkisi ile vazifelendirilmiş” olması gerekmektedir (Başlar, 2005: 7). “Bunlar vazifelerini, kullanan kaza hakkının nev’i ve mahiyetine göre bir veya birden ziyade yargıçlardan mürekkep heyetler halinde yaparlar” (Başlar, 2005: 7). “Mahkemeler adlî, İdarî ve askerî olmak üzere üçe ayrılırlar” (Başlar, 2005: 7).

Bu tanıma göre bir merciin mahkeme olarak kabulü için³⁴;

- Merciiin Devlet tarafından görevlendirilmesi,
- Kararların objektif (yazılı) hukuk kurallarına göre verilmesi,
- Adlî, İdarî veya askerî yargının içinde yer alması,
- Yargıçlardan müteşkil olması³⁵
- Nitelik, teşkilât ve kuruluş olarak “Anayasal” teminata sahip olması gerekmektedir (Başlar, 2005: 7).

3533 sayılı Kanun’da yer alan hakemlerin durumları ele alındığında şu şekilde bir sonuçla karşılaşılmaktadır: 3533 sayılı Kanun’a göre, genel bütçeye dâhil idareler arasında çıkan özel hukuk uyuşmazlıkları “bakan” unvanlı bir hakem³⁶ aracılığı ile çözüme kavuşturulacaktır.

3533 sayılı Kanun Layihası ve Dâhiliye, Adliye, Maliye ve Bütçe encümenleri mazbatalarının esbabı mucibe kısmında ise, uyuşmazlıkların İcra Vekilleri Heyeti’nce hallolacağı ve Bakanlar Kurulu’nun bu yetkisini süreli olmak kaydıyla bir bakana devredebileceği öngörülmüştür³⁷.

Esasında öngörülen bu usul, genel bütçeye dâhil idarelerin birbirine karşı dava açamayacaklarının ve idarenin bütünlüğü ilkesinin tipik bir sonucudur. Nitekim müstakar hale gelen Danıştay kararlarına göre de, Devlet tüzel kişiliğini temsil eden bakanlıklar birbirlerine karşı İdarî dava açamazlar³⁸. Bu tür uyuşmazlıkların Bakanlar Kurulu tarafından çözümlenmesi gereklidir. Danıştay’ın, kamu hukukuna ilişkin uyuşmazlıklarda içtihatlarla getirmiş olduğu kuralı, kanun koyucu özel hukuka ilişkin uyuşmazlıklarda (usulü de belirtmek sureti ile) kanun ile getirmiştir.

Bakan unvanlı hakemin konumu ile mahkeme kavramının unsurları

34. AİHM tarafından öngörülen mahkeme kavramının, yukarıda belirtilen mahkeme kavramından daha geniş olduğunun belirtilmesinde fayda mülâhaza edilmektedir.

35. Burada kastedilen yargıç, Anayasanın öngördüğü teminatlara haiz olan (teknik anlamda yargıçlık sıfatına haiz) yargıçtır.

36. Kuru, bakanın hakemliğine ilişkin hükmün hemen hiç uygulanmadığını aktarmaktadır (Kuru, 2001 ;5881).

37. T. C. Başvekâlet Kararlar Müdürlüğünün 6/2298 Sayılı Üst Yazısı.

38. Danıştay İDDGK’nun E: 1995/930, K: 1997/703 sayılı kararı.

dikkate alındığında, bakan unvanlı hakemin kanunla Devlet tarafından görevlendirilen bir mercii olduğu görülmektedir. Ancak Kanun'da uyuşmazlığın çözümünde, yazılı objektif kuralları uygulayıp uygulamayacağı hususu vurgulanmamıştır. Dolayısıyla bakan unvanlı hakem uyuşmazlığı, maslahata göre çözülebileceği gibi, yazılı objektif kurallara göre de çözülebilir.

Öte yandan, bakan unvanlı hakem ne adli yargı teşkilâtının, ne İdarî yargı teşkilâtının, ne de askerî yargı teşkilâtının bir unsurudur. Kezâ bakan unvanlı hakem, Anayasa'nın öngördüğü yargıç teminatına da haiz değildir. Fakat uyuşmazlığın çözümü esnasında bakan unvanlı hakem, hâkimin haiz olduğu bütün yetkileri kullanabilir ve lüzum gördüğü takdirde tarafları da dinleyerek bir karar verir.

Bakan unvanlı hakemin vermiş olduğu kararlar hem maddî açıdan, hem de organik açıdan İdarî nitelikte kararlardır. Başka bir ifadeyle bakan unvanlı hakemin yargı yetkisini değil, yürütme ve idare yetkisini kullandığını söylemek yanlış olmayacaktır (Ayanoğlu, 2007: 57). Ancak, 3533 sayılı Kanun'un 6. maddesi gereğince, verilecek kararlar kesinir ve tescile tabi değildir, “kararlar aleyhine” hiç bir makam ve “mahkemeye” müracaat edilemez.

İhtilâf sonucu verilen bir kararın kesin olmasının amacı, sosyal hayatta uyuşmazlığı çözmekle görevli makama olan inanç, hukukî istikrar, güven ve kararlılık duygusunun yerleşmesi, nihayetinde toplumun dirlik ve düzeninin temin edilmesi, hukukî ilişkinin tarafları arasındaki ihtilâfı gideren makamın kararlarına mutlak ve nihai bir nitelik tanımakla mümkün olabilir. Bu zorunluluk ihtilafın çözümü hakkında verilen kararın bir noktadan sonra kesinlik arz etmesi gerektiği ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. İhtilaf çözümü sonucunda verilen kararın, bir aşamadan sonra kesin olarak addedilmesinin amacı, birbirine aykırı kararlar verilmesinin önüne geçmek, çözüme kavuşan bir uyuşmazlığa ilânihair son vermektir. Bu açıdan bir ihtilâf çözümü hakkında verilen kararın bir aşamadan sonra kesin olarak addedilmesi hem bir ihtiyaçtır, hem de bu kurum doğrudan kamu düzeni ile ilgilidir (Telli, 1980: 102).

İnceleme konumuz olan mecburî tahkim sonunda verilen kararların da, yukarıdan açıklanan ihtiyaçlara binaen kesin olması öngörülmüştür. Ancak anılan kesinlik, yargısal kesinlik değildir. Dolayısıyla karar verildikten sonra, ne ilgili bakan tarafından, ne de Bakanlar Kurulu tarafından değiştirilemez, kaldırılamaz veya geri alınamaz nitelikte bir karara dönüşmektedir. Fakat kanun koyucu, karara karşı mahkemeye müracaat yolunu kapatmıştır.

Bir kararın yargısal anlamda kesin hüküm içerebilmesi için kararın, evvelâ “mahkeme sıfatı”na haiz bir makam tarafından verilmesi; kanunda belirtilen usuller uyarınca itiraz veya temyiz sürelerinin geçirilmiş olması veya

itiraz veya temyize başvurma sürelerinin geçirilmesi sonucunda kararın değişmez bir nitelik alması gerekmektedir (Çağlayan, 1999: 123).

3533 sayılı Kanun'un 1. ve 2. maddelerine göre verilen karar ise, mahkeme sıfatına haiz bir makam tarafından verilmiş değil, aksine bir İdari merci olan bakan tarafından verilmiş karardır. Bu nedenle, anılan kararın yargısal nitelikte olduğunu söylemek güçtür. Ancak kanun koyucu kararın verilmesi ile kesinleşmesini öngörmüş; kesinleşmeye ilâveten, karar aleyhine “mahkemeye” müracaat edilmesini yasaklamıştır. (Mahkemeye müracaatın yasaklanması ile esasında zımnî olarak hakemin mahkeme hüviyetine haiz olmadığı da kabul edilmiştir.)

Hâkim unvanlı hakem 39 kararları bakımından konu ele alındığında ise şu şekilde bir durumla karşılaşılmaktadır: Kanun koyucu genel bütçeli idarelerin kendi arasında çıkan uyuşmazlıklardaki hakemlik görevini bir bakana vermiştir. Genel bütçeye tabi olmayan idareler ile genel bütçeli idareler arasındaki ve kanun kapsamındaki diğer idarelerin kendi arasındaki uyuşmazlıklara ilişkin hakemlik görev ve yetkisi ise, kanun koyucu tarafından hukuk hâkimlerine tevdi edilmiştir.

Maddî ve hukukî açıdan bakan unvanlı hakem ile hâkim unvanlı hakemin hakemlik görevi birbirine eş değer niteliktedir. Dolayısıyla, genel bütçeye tabi olmayan idareler ile genel bütçeli idareler arasındaki ve diğer idarelerin kendi arasındaki uyuşmazlıklarda hakemlik görevini hâkim unvanlı birinin yapıyor olması, verilen kararların hukukî niteliğini değiştirmemektedir.

Her ne kadar hâkim unvanlı birisi tarafından verilmiş olsa da, hâkim unvanlı kişi, söz konusu uyuşmazlıklarda hâkim sıfatı ile (Türk Milleti adına yargı yetkisini kullanan kişi olarak) değil, hakem sıfatı ile görev almaktadır. Öte yandan; kanun taslağında, Bakanlar Kurulu ile başbakanlık müsteşarına verilmiş olan bu görev, genel kurul görüşmelerinde Bakanlar Kurulu ve başbakanlık müsteşarından alınarak, bakan unvanlı ve hâkim unvanlı hakemlere tevdi edilmiştir. Bu bakımdan, hâkimin hakem sıfatı ile vermiş olduğu kararlar da, aynen bakanın hakem sıfatı ile vermiş olduğu kararlarda olduğu gibi; teknik anlamda yargısal bir karar değildir.

Hukuk hâkiminin anılan ihtilâflarda hakem olarak tayin edilmelerinin sebebinin, hukuk hâkimlerinin “özel hukuk” uyuşmazlıklarının çözümü hu-

39. Hakem olarak görev yapacak hukuk hâkiminin hangi mahkemede görev yaptığı önemli değildir. Hakem sulh ve asliye hukuk mahkemesi hâkimi olabileceği gibi, iş mahkemesi, aile mahkemesi, ticaret mahkemesi, tüketici mahkemesi hâkimi de olabilir. Önemli olan, hakemin en kıdemli hukuk mahkemesi hâkimi olmasıdır. Uygulamada ise, en kıdemli hukuk mahkemesi hâkiminin olayı çözmesi yerine, en kıdemli asliye hukuk mahkemesi hâkiminin olayı çözmesi usulü benimsenmiştir.

susunda uzman olmalarından kaynaklanmaktadır. (Kanaatimizce) Bu hâl haricinde, hâkimlerin hakem tayin edilmelerinin özel bir sebebi bulunmamaktadır. Aksi halde, genel bütçeli idareler bakımından bakana tevdi edilen hakemlik görevi, diğer idareler bakımından hukuk hâkimi yerine mülkî amire veya başka bir kişiye/kurula tevdi edilebilirdi.

Diğer taraftan, Anayasa'nın 152. maddesi uyarınca, bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, ilgili hükmün iptali istemi ile Anayasa Mahkemesi'ne müracaat edebilmektedir. Uygulamada bu usule itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurma usulü denilmektedir.

İtiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi'ne başvuruda bulunabilmek için, başvuruda bulunan makamın “mahkeme sıfatına” haiz olması gerekmektedir. Konuya ilişkin olarak 3533 sayılı kanun hükümlerine göre hakem sıfat ve yetkisini haiz İstanbul Yüksek Dereceli Hukuk Hâkimliği tarafından ve Ömerli Yüksek Dereceli Hukuk Hâkimliği tarafından yapılan müracaatlar, bu müracaatı yapan makamın hâkim unvanının bulunmasının, uyumsuzluğun mahkeme önünde görüldüğü anlamına gelmeyeceği ve mecburî tahkim merciinin mahkeme sıfatına haiz olmadığı gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmiştir⁴⁰.

3533 sayılı Kanun uyarınca görev yapan hâkim unvanlı hakem, Yargıtay tarafından da mahkeme olarak kabul edilmemektedir. Nitekim, Gümüşbucağı Belediye Başkanlığı ile Hazine arasında çıkan mülkiyete ve tescile ilişkin bir uyumsuzlukta Yargıtay, “...Hakemin mahkeme sayılmayacağı, bu sebeple hakemin sadece mülkiyetin kime ait olduğuna dair uyumsuzluğu çözümleyebileceği, tescil kararının ise mahkeme tarafından verilmesi gerektiği”ne hükmetmiştir⁴¹.

6. KANUN'DA YER ALAN USUL KURALLARI

3533 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, ihtilâfların bu Kanun'da yazılı tahkim usulüne göre halledileceği hüküm altına alınmıştır. 3533 sayılı Kanun'da yer alan ihtilâf çözümüne ilişkin usuller, doğrudan 3533 sayılı Kanun'da yer alan usuller ve dolaylı olarak 3533 sayılı Kanun'da yer alan usuller olarak iki kısımda incelenebilir.

40. Anayasa Mahkemesi'nin 28.02.1963 tarih ve E: 1964/46, K: 1963/43 Sayılı Kararı. Anayasa Mahkemesinin 04.02.1988 tarih ve E: 1988/2, K: 1988/4 Sayılı Kararı.

41. Yargıtay 8. Hukuk Dairesinin 15.09.1986 tarih ve 1986/7751, K: 1986/8006 Sayılı Kararı.

6.1. Görev

Hukuk dilinde görev, bir uyuşmazlığı “konu” bakımından çözümleyecek olan makamı gösteren kuralları içermektedir (Karavelioğlu, 2006: 719. Yıldırım, 1996: 87). Bu bakımdan 3533 sayılı Kanun incelendiğinde dört türlü görev kuralının yer aldığı görülmektedir.

İlk kurala göre, 3533 sayılı Kanun’un 1. ve 4. maddelerinde sayılan idareler arasındaki özel hukuk uyuşmazlıkları, hakemin görevine girmektedir.

İkinci kurala göre, Kanun’un 1. maddesinde yer alan uyuşmazlıklar bakan unvanlı hakemin görevine girmekte iken; Kanun’un 4. maddesinde yer alan uyuşmazlıklar hâkim unvanlı hakemin görevine girmektedir.

Üçüncü kurala göre, özel hukuk uyuşmazlığı olmasına karşın, taşınmazın aynına ilişkin uyuşmazlıklar hakemin değil, genel mahkemelerin görevine girmektedir.

Dördüncü kurala göre, özel kanunda bir mahkeme uyuşmazlığın çözümünde görevli kılınmış ise, uyuşmazlık, hakemin görevine girmez. Örneğin, Kadastro Kanun’un 26/2. maddesinde, Kadastro Mahkemelerinde görülen davalarda, 3533 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır 42. Bu nedenle 3533 sayılı Kanun kapsamında kalan idareler arasında olsa dahi, orman sınırlamasına itiraza (orman kadastro suna) ilişkin uyuşmazlıkların Kadastro Mahkemelerince çözülmesi gerekmektedir 43 (Kuru, 2001: 5878).

6. 2. Yetki

Yetki, bir uyuşmazlığı “coğrafi” yer bakımından, hangi yer merciinin çözümleyeceğini gösteren kuralları içermektedir (Candan, 2006: 496). 3533 sayılı Kanun’un 1. maddesine giren idareler bakımından görevli olan bakan unvanlı hakem, 1. maddede sayılan uyuşmazlıklarda genel yetkili hakemdir.

3533 sayılı Kanun’un 4. maddesinde yer alan uyuşmazlıklarda yetkili hakem ise, uyuşmazlıklar;

- a) İdareler aynı yerde ise, o yerdeki hakem,
- b) Taşınmaza ilişkin uyuşmazlıklarda, taşınmazın bulunduğu yerdeki hakem,

42. Kadastro Kanunu’nda 22.02.2005 tarihinde yapılan değişiklikten evvel, 3533 sayılı Kanun kapsamında kalan idareler arasındaki orman sınırlamasına itiraz uyuşmazlıkları hakemler tarafından çözümlenmekte idi (Kuru, 1977:521).

43. Kezâ kamulaştırmaya ilişkin uyuşmazlıklar (da) benzer niteliktedir.

- c) Taraflar değişik yerlerde bulunuyorlarsa, davalı durumunda olan daire veya müessesenin bulunduğu yerdeki hakem,
- d) Davalılar birden çok ise, bunlardan birinin bulunduğu yerdeki hakemin yetkisindedir.

6. 3. Başvuru

3533 sayılı Kanun kapsamına giren işlerin hakem tarafından incelenebilmesi için, taraflardan birinin “yazılı” müracaatı gereklidir.

Dolayısıyla mecburî tahkimde kural yazılıdır. Ancak Kanun’da hakemin lüzum görmesi halinde tarafları da dinleyebileceği belirtildiğinden, sözlülük usulünün de mecburî tahkimde kabul edildiği; buna istinaden mecburî tahkimde, “karma usulü”ün kabul edildiği sonucuna varılmaktadır (Ücran, 2002: 3).

6. 4. Hakemin Yetkileri

Hakem, Kanun’un 5. maddesi gereğince, “tetkikatın ve tahkikatın şeklini ve müddetlerini tayin etmekle” yetkilidir. Dolayısıyla hakem, ne şekilde bir usul uygulanacağını serbestçe belirleyebilir. Bu belirlemede mevcut kurallardan faydalanabileceği gibi, kendiliğinden de kurallar koyabilir. Keza tahkime ilişkin süreleri belirleme konusunda da hakem tam bir serbesti içerisinde.

Hakem lüzum gördüğü takdirde tarafları da dinleyebilir. Fakat taraflar gelmezse, 6100 sayılı Kanun’un 150/1 ‘inci maddesinde yer alan “Usulüne uygun şekilde davet edilmiş olan taraflar, duruşmaya gelmedikleri veya gelip de davayı takip etmeyeceklerini bildirdikleri takdirde dosyanın işlemden kaldırılmasına karar verilir” hükmü, mecburî tahkimde uygulanamaz. Dolayısıyla tarafları dinlemek maksadı ile çağırılmış olmasına karşın, tarafların davete icabet etmemeleri halinde hakem, dosyanın işlemden kaldırılmasına karar veremez; taraflar gelmese dahi, uyuşmazlığı sonuçlandırmak zorundadır (Kuru, 2001: 5904).

Hem bakan unvanlı hakem, hem de hâkim unvanlı hakem, hukuk hâkiminin haiz olduğu bütün yetkilere haizdir. Uygulamada ise, neredeyse bütün usulî konularda “kıyasen” Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanun’un (Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun) ihtiyarî tahkime ilişkin hükümleri uygulanarak uyuşmazlıklar halledilmektedir (Yeğencil, 1974: 102).

7. KANUN YOLLARI

3533 sayılı Kanun’a göre, bakan unvanlı hakem tarafından verilen kararlar, kararın verilmesi ile birlikte kesinleşmektedir. Kanun koyucu kamu yararı

öngörüsü ile bu kararlar aleyhine ne itiraz usulü, ne de başka bir mercie veya mahkemeye başvuru yolu öngörmüştür.

Ancak, 3533 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre hâkim unvanlı hakem tarafından verilen kararlar, bir kereye mahsus itiraza tabidir. Bu kararlar bakımından, karara karşı “Yeniden tetkiki icap ettirecek haklı sebeplerin mevcudiyeti halinde”, kararın tebliği tarihinden itibaren 30 gün içinde, kararı veren hakeme itiraz edilebilir. Dolayısıyla hâkim unvanlı hakemin kararı 30 günlük itiraz süresinin geçmesi ile veya itiraz üzerine verilen karar ile birlikte kesinleşmektedir.

Bu durum, 3533 sayılı Kanun'un ne 2. maddesindeki hakem kararı bakımından ne de 4. maddesindeki hakem kararı bakımından, karara karşı kanun yolu şeklinde bir müracaat usulünün öngörülmediğini; bu kararların temyize tabi olmadığını göstermektedir.

Nitekim, hâkim unvanlı hakem kararlarına karşı temyiz talepli olarak Yargıtay'a yapılan müracaatlar, mecburî tahkimde hakem kararma karşı temyiz yolu öngörülmediğinden birer itiraz başvurusu olarak değerlendirilmekte, temyiz başvurusu ilgili hakeme tevdi edilmektedir (Kuru, 2001: 5905).

Uygulamanın bu kurala bir istisna getirdiğini söylemek mümkündür. Bu istisna, hakemin baktığı işin, hakemin görevine girip girmediği bakımından Yargıtay'ca incelemeye tabi tutulmasıdır. Diğer bir deyişle, hakem kararma karşı yapılan temyiz talepleri, sadece uyuşmazlığın konusunun hakemin görevine mi, yoksa mahkemenin görevine mi girdiği hususu bakımından incelenmekte, bu husus haricinde temyiz talepleri incelenmemekte, kararın esası denetlenmemektedir.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun konuya ilişkin bir kararında⁴⁴ hakem kararlarının temyize tabi olup olmadığı hususu şu şekilde ele alınmıştır;

“...3533 sayılı Kanun'un 6. maddesinde hakem tarafından verilecek olan kararlar kafidir ve tescile tabi değildir hükmüne yer verilerek, bu kararlar aleyhine başka bir mahkemeye itiraz edilemeyeceği, Yargıtay'a başvurma hakkının bulunmadığı belirtilmiş ise de; Anayasa'nın 36. maddesine göre herkesin meşru vasıta ve yollardan faydalanarak yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu; Anayasa'nın 90. maddesine göre uygulanması zorunlu olan AİHS'nin 6. ve 13. maddelerinde kişisel hak ve yükümlülüklerin karara bağlanmasında tarafların etkin bir biçimde mahkemeye ulaşma imkânından yoksun bırakılmaması

44. Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun E: 2005/13-414, K: 2005/464 Sayılı Kararı (Akt.: Çavdar, 2007:878).

gerektiği düzenlenmiş; AİHM'nin de zorunlu tahkim ile ilgili olarak vermiş olduğu bir kararında da, "tahkim kararlarının kesin olmasının bağımsız ve tarafsız mahkeme güvencesi ile çelişkili olduğu"nın vurgulandığı; Türk Anayasa Hukuku bakımından ise, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nda düzenlenen ihtiyarî tahkim konusunda tarafların seçimlik bir hakka sahip olduklarını ancak, zorunlu tahkimde ise tarafların özgür iradesinden söz etmenin mümkün olmadığı ve sorunun Anayasal bir boyutunun olduğu..

hususları belirtilerek, temyiz müracaatı "görev yönünden" incelenmiştir.

ASKİ ile Hazine arasında vuku bulan, hakem tarafından verilen ancak, temyizde bozulan bir karar hakkında, hakem tarafından ısrar edilmiş; konu Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'na intikâl etmiştir: Genel Kurul, hakem kararma karşı temyize başvurulup başvurulamayacağı hususunu şu şekilde ele almıştır 45:

"...3533 sayılı Kanun hükümlerine göre verilen hakem kararları itirazı kabildir. İtiraz üzerine verilen kararlar da kesindir. Ancak, hakemin yetki ve görevi dışında vermiş olduğu kararlar, kamu düzenini ihlâl edecek mahiyette ise, bu hususlar temyiz edilebileceği gibi, Yargıtay'ca re'sen gözetilmesi gerekmektedir... ASKİ'nin hukukî statüsü incelendiğinde, ASKİ'nin 3533 Sayılı Kanun kapsamında olmadığı ve uyuşmazlığın mecburî tahkimin görevi dışında kaldığı..."

gerekçesi ile hakem kararı görev yönünden incelemeye tabi tutulmuştur.

Öte yandan, usulde yer almamasına karşın mecburî tahkim kararları aleyhine Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından (göreve ilişkin olarak) Kanun yararına bozma talebi ile de Yargıtay'a başvurulabilmektedir.

Nitekim, Türk Telekomünikasyon A.Ş. (halefi) ile Nizip Belediye Başkanlığı arasındaki uyuşmazlığı hakem sıfatı ile çözen, Nizip Asliye Hukuk Hâkimliği'nce verilmiş karar aleyhine Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından Kanun yararına bozulma talep edilmiş ve konuyu inceleyen Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, hakem kararını bozmuştur⁴⁶.

Yargıtay tarafından uygulana gelen, hakem kararının görev yönünden incelenmesi usulünün, hukuka aykırı olduğuna dair görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşe göre, 3533 sayılı Kanun kesin bir şekilde mecburî tahkimde verilen kararın başka bir merci tarafından incelenmesini yasaklamıştır. Bu yasağın

45. Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun E: 2005/13-414, K: 2005/464 Sayılı Kararı.

46. Yargıtay 4. Hukuk Dairesi'nin E: 2002/7548, K: 2002/8095 Sayılı Kararı (17.11.2009 tarih ve 27409 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır).

içine, işin hakemin görevine girip girmediği hususu da dâhildir. Konuyla ilgili olan, Yargıtay 4. Hukuk Dairesi'nin E: 2002/7548, K: 2002/8095 Sayılı Kararı'nda yer alan karşı oyda, mecburî tahkim kararlarının (görev yönünden dahi) temyizen incelenemeyeceği hususu şu şekilde açıklanmıştır:

“3533 sayılı Kanun, 1086 sayılı HUMK'nun yürürlüğe girmesinden yaklaşık 10 yıl sonra kabul edilmiştir. 3533 sayılı Kanun ile kamu kurumları arasındaki uyuşmazlıkların ortadan kaldırılması, adli yargının görevinden çıkarılmış, hakemlere verilmiştir. Kanunda hangi uyuşmazlıklara bakanın, hangilerine ise hukuk hâkiminin hakem sıfatı ile bakacağı belirtilmiştir. Burada, hakemin hâkim (unvanlı) olması, tamamen Kanun koyucunun bir tercihidir; bu hususun kararın kesinliği ile bir ilgisi bulunmamaktadır.

Diğer bir ifadeyle, “zorunlu tahkimi yargının bir süjesi olarak değerlendirmek mümkün değildir”. Aksi halde Kanun'un 2. maddesinde düzenlenen ve bakanın hakem sıfatı ile vermiş olduğu kararlar kesin olduğu halde; Kanun'un 4. maddesinde düzenlenen ve hâkimin hakem sıfatı ile vermiş olduğu kararların kesin olmadığı şeklinde bir ikilik ortaya çıkar ki, bu husus Kanun'un amacına ters düşmektedir.

Mahkemelerin görevleri Kanunla belirlenir ve 3533 sayılı Kanun'da Yargıtay'a bir görev verilmemiş, aksine hakem kararının kesin olduğu belirtilmiştir.

Bu kurallara rağmen temyiz incelemesi yapılmasının gerekçesi, hakem kararının hâkim tarafından verilmiş olması ise, buradan hâkimlerce verilen her kararın temyiz edilebileceği, dolayısıyla ilçe seçim kurulu başkanı olan hâkimin, seçimle ilgili verdiği kararın da, sırf hâkim tarafından verilmiş olması dolayısıyla Yargıtay'da temyiz edilebileceği sonucuna varılır ki, bu sonuç da mevzuata ve tatbikata aykırıdır.

Özel kanun olan 3533 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere, hakem tarafından verilen kararlar aleyhine hiçbir mercie başvurulamaz. Dolayısıyla Yargıtay'ın her ne suretle olursa olsun hakem kararını inceleme yetkisi yoktur. İşin yazılı emir yolu ile dairemize gelmiş olması yukardaki olanaksızlığı tersine çevirmediği gibi, önceki kararların Yargıtay aşamasından geçmiş olması nedeniyle HUMK'nun 25/son maddesi uygulamasının (da) adalet mahkemesi kararları hakkında uygulanması gerekmesine göre, burada uygulama olanağının bulunmaması nedeniyle inceleme yetkimiz bulunmamaktadır.”

Belediye ile Hazine arasında çıkan bir uyuşmazlıkta, belediye tarafından hakeme müracaat edilerek, bir taşınmazın belediye adına tescili talep edilmiş; başvuru hakem tarafından kabul edilerek, taşınmaz belediye adına tescil edilmiştir.

Oysa ki; hakemin tescile karar verme görev ve yetkisi bulunmamaktadır. Hakemin görev ve yetkisi, uyuşmazlığa konu taşınmazın, belediyeye mi ait olduğunun, yoksa Hazine'ye mi ait olduğunun belirlenmesi ile sınırlıdır. Tescil kararının “mahkeme” tarafından verilmesi gerekmektedir.

Anılan uyuşmazlığı inceleyen Yargıtay da, bu görüştedir⁴⁷. “Hakem tescile karar veremez, tescile ancak mahkeme karar verebilir. Hakem ise, mahkeme sayılmaz. ...görev meselesi kamu düzenindendir. Kamu hukukunda yetkiler, önceden sınırları çizilmiş ve verilmiş yetkililerdir. Kamu hukukunda, bir hususta yetkili olabilmek için, evvelâ o hususta görevli olunması gerekmektedir”. Olayda hakem, görev alanına girmeyen bir hususta yetkisini kullanmıştır. Bu durum ise, ağır bir yetki tecavüzüdür.

Yargıtay'ın hakem kararlarına karşı yapılan temyiz taleplerinde esasa ilişkin bir inceleme yapmaması Kanun'a uygundur. Çünkü 3533 sayılı Kanun'da hakem kararlarının kesin olduğu ve kararlara karşı mahkemeye müracaat yolunun olmadığı hüküm altına alınmıştır.

Yargıtay'ın hakem kararlarına karşı yapılan temyiz taleplerini sadece görev yönünden incelemesi de hukuka uygundur. Hakemin 3533 sayılı Kanun kapsamında kalmayan bir konuda karar vermesi, ağır bir görev ve yetki tecavüzüdür. 3533 sayılı Kanun kapsamına girmeyen konularda hakem tarafından verilen kararların kesin olduğunu kabul etmek hukuken mümkün değildir. Uyuşmazlığın mahkemede çözülmesi, tahkimde çözülmesine oranla, çok daha güvenli bir yoldur. Bu sebeple, görev hususu bakımından Yargıtay'ın hakem kararlarını incelemesinin, yerinde bir inceleme olduğunu düşünmekteyiz.

Anayasa Mahkemesi'nin Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6. maddesinin 4. fıkrasında yer alan “...ve bu kararlar aleyhine yargı yoluna başvurulamaz” tuncesinin iptaline ilişkin kararında⁴⁸, anılan tuncenin “ tarafların yargı mercileri önünde dava haklarını kullanmalarını engellediği; ...Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan hak arama özgürlüğü alanına yapılmış açık bir müdahale niteliğinde olduğu” saptamasına yer vermiştir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 36. maddesine dayanarak ilgili yasal düzenlemeyi iptal ederken, yargı işlevi yönünden bir değerlendirme yaparak; bir bakıma, tek dereceli bir tahkim yargılamasını, hak arama özgürlüğünü sağlamak açısından yetersiz bulmuştur (Öztürk, 2011: 618). Aynı şekilde, mecburî tahkim sonunda verilen kararların da tek dereceli şekilde incelemeye tabi tutulması, hem aynı konuda farklı kararların ortaya çıkmasına yol açmakta, hem de hak arama özgürlüğü açısından yetersiz bir durum ortaya çıkarmaktadır.

47. Yargıtay 8. Hukuk Dairesi'nin, 15.09.1986 tarih ve 7751/8006 sayılı kararı.

48. Anayasa Mahkemesi'nin 06.01.2011 tarih ve E: 2010/61, K: 2011/7 Sayılı Kararı.

Öte yandan, mecburî tahkimde yargılamanın iadesi yoluna başvurulmasına dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Düzenlemenin bulunmaması, mecburî tahkimin taraflarının yargılamanın yenilenmesi talebinde bulunma yetkilerinin olmadığını göstermektedir. Hâlbuki ihtiyarî tahkimde, yargılamanın yenilenmesi kurumu kabul edilmiş, 6100 sayılı Kanun'un 443. maddesinde, yargılamanın yenilenmesine ilişkin Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda yer alan hükümlerin niteliğine uygun düştüğü şekilde tahkimde de uygulanabileceği kabul edilmiştir. Bu durum ise, zorunlu tahkim yolunun daha az güvenceli bir uyuşmazlık çözüm usulü olduğunu göstermektedir. Ancak, 3533 sayılı Kanun'da "hakemin, hukuk hâkiminin haiz olduğu bütün yetkilere haiz olduğu" kabul edildiğinden, hukuk hâkimi tarafından kullanılan 6100 sayılı Kanun'daki yargılamanın yenilenmesine dair hükümlerin mecburî tahkimde de uygulanabilir olduğu düşünülmektedir.

8. MECBURÎ TAHKİMDE GÖREV UYUŞMAZLIĞI

Mecburî tahkim müessesesi, teknik anlamda bir mahkeme hüviyetine haiz değildir. Ancak kanun koyucu, mahkemelerin görev alanlarının kamu düzeninden olması nedeniyle, görev hususunu ayrıca ele almak ihtiyacı duyarak, mecburî tahkimde görev uyuşmazlığı çıkarılabilmesi yolunu (sınırlı olarak) açmıştır.

2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 1. maddesi, mecburî tahkimde hakem ile görev uyuşmazlığı çıkarılıp çıkarılmayacağı konusunda ikili bir ayırım yaparak, görev uyuşmazlığı çıkarılması şartlarını;

1. Özel kanun uyarınca hakeme başvurmaın "zorunlu" olması,
1. Hakemlik görevinin hâkim unvanlı hakem tarafından yerine getirilmesi şeklinde belirlemiştir.

Buna göre, şayet 3533 sayılı Kanun uyarınca uyuşmazlık, bakan unvanlı hakem tarafından çözülmesi gereken bir uyuşmazlık ise, görev uyuşmazlığı çıkarılamayacaktır. Bu durumda, İdarî yargıda bir dava açılmış ve karşı taraf görev itirazında bulunmuş ise, görevlilik kararı şeklinde ara kararı vermeye gerek olmadığı gibi, davanın görev yönünden reddine hükmetmeye de gerek yoktur. Nitekim, görev itirazının ara kararı vermek sureti ile karşılanabilmesi veya davanın görev yönünden reddedilebilmesi için, uyuşmazlığın görev uyuşmazlığı çıkarılabilecek (konunun Uyuşmazlık Mahkemesi'ne intikâl edebilecek) nitelikte olması gerekmektedir. Dolayısıyla (İdarî yargı bünyesindeki) bir mahkeme, uyuşmazlığın bakan unvanlı hakem tarafından çözülmesi gerektiğini düşünmekte ise, 3533 sayılı Kanun gereği uyuşmazlığın bakan hakem tarafından çözülmesi gerektiğinden, dava hakkında, karar verilmesine yer olmadığına dair karar vermesi uygundur⁴⁹.

49. Nitekim, mülkiyeti Orman Genel Müdürlüğü'ne ait, ..parsel sayılı taşınmazın resmî tesis alanından çıkarılarak, turizm tesis alanına dönüştürülmesi yönünde imar plânı değişikliği yapılması isteminin reddi-

Fakat uyuşmazlık hâkim unvanlı hakemin görevine girecek nitelikte ve uyuşmazlık hakkında dava açılmış ve görev itirazında bulunulmuş, (idari yargı bünyesindeki) Mahkeme (de) uyuşmazlığı kendi görev alanı içinde görmekte ise, (hâkim unvanlı hakem ile görev uyuşmazlığı çıkarılmasına kanun cevaz verdiğinden) görevlilik kararı vermeli; görev alanı içerisinde görmemekte ise, davayı görev yönünden reddetmelidir.

Hukuk mahkemelerinde açılan davalarda ise, uyuşmazlığın mecburî tahkimde çözülmesi gerektiği sonucuna varılmış ise, kimi mahkemeler tarafından ara karar niteliğinde bir karar ile “her ne kadar asliye hukuk mahkemesinde dava ikâme edilmiş ise de, uyuşmazlığın 3533 sayılı Kanun kapsamına girdiğinden bahisle, uyuşmazlığa hakem sıfatı ile devam edilmesine yönelik” kararlar alınarak, uyuşmazlık görülmeye devam edilmektedir⁵⁰.

Kanaatimizce anılan usul hatalı bir usuldür. Hukuk mahkemesi, uyuşmazlığın mecburî tahkim yolu ile çözümleneceği sonucuna varmış ise, karar numarası almak sureti ile görevsizlik kararı vermeli, dosyadan el çekmeli ve bu karara karşı kanun yolu açık olarak, kararı taraflara tebliğ etmelidir. Hukuk mahkemesi, kanun yolu süresi geçtikten sonra, uyuşmazlığa ilişkin dosyaya ayrı bir esas numarası vermek ve ayrı bir esasa kaydetmek sureti ile uyuşmazlığın hakem sıfatı ile çözülmesi sağlanmalıdır.

9. MECBURÎ TAHKİM SONUNDA VERİLEN HAKEM KARARLARININ İNFAZI

Uyuşmazlıkların seri şekilde çözülmesi, uyuşmazlığın nihaî olarak

ne ilişkin 03.07.2002 tarih ve 2890 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı işleminin iptali istemi ile Orman Genel Müdürlüğü ve Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı arasında çıkan uyuşmazlık hakkında verilen; 3533 sayılı Kanun uyarınca, davacı Orman Genel Müdürlüğü ile davalı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığının ...uyuşmazlığı... dava ile çözülmesinin idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olduğu, bu nedenle işin esası hakkında karar verilmesine yer olmadığına dair Muğla İdare Mahkemesi’nin 27.8.2003 tarih ve E: 2002/1035, K: 2003/783 sayılı kararı Danıştay tarafından onanmıştır. Danıştay 6. Dairesi’nin 24.11.2006 tarih ve E: 2004/5143, K: 2006/5510 Sayılı Kararı. [Karar her ne kadar onanmış ise de, (kanaatimizce) söz konusu imar planı değişikliğine dair uyuşmazlık, özel hukuka ilişkin bir uyuşmazlık olmadığından, bu uyuşmazlığın mecburî tahkimde çözülmesi hukuken mümkün değildir.]

50. Kuru; hukuk mahkemesinin, uyuşmazlığın 3533 sayılı Kanun kapsamında çözülmesi gereken bir uyuşmazlık olduğu sonucuna varmış ise, uyuşmazlığa hakem sıfatı ile devam edilmesi yönünde karar alması veya bir kısım uyuşmazlık hakkında mahkemeye bir kısım uyuşmazlık hakkında da hakeme başvurulmuş ve uyuşmazlığın hakemde çözülmesi gerektiği düşünülmekte ise, dosyaların hakem sıfatı ile birleştirilmesine dair karar almak sureti ile uyuşmazlığın çözümünün usul ekonomisine daha uygun olduğunu belirtilmektedir (Kuru, 2001;5904).

sonuçlanması bakımından yeterli değildir. Aynı zamanda, uyumsuzluk sonunda verilen kararın hızlı ve etkili biçimde yerine getirilmesi gerekmektedir.

Hukukun amaçlarından birisi (de); “kişiler arasında veya kişiler ile Devlet arasında ortaya çıkan menfaat çatışmalarını azaltmak, dengelemek ve bu suretle adaleti sağlamak” olarak açıklanmaktadır (Çiftçi, 2008: 6). Mecburî tahkim yolu ise, özel bir uyumsuzluk çözüm yolu olarak hukukumuzda kabul görmüş; bu yol ile idareler arası özel hukuka ilişkin menfaat çatışmaları azaltılmak ve dengelenmek amaçlanmıştır.

İlgili idareler mecburî tahkim yolu ile muhatap idareden bir alacağı olduğunu veya muhatap idarenin bir menfaatini ihlâl ettiğini ispat edebilmektedirler. Alacak veya menfaat ispat edildikten sonra, taraf idarelerin kural olarak kendiliğinden uyumsuzluk sonunda verilen kararı yerine getirmesi beklenir. Ancak uygulamada bu beklenti gerçekleşmemektedir. Bu sebeple ilgili idarelerin, icra hukuku adı verilen hukuk dalından faydalanmaları gerekmektedir.

İcra hukuku, edimini kendi iradesi ile ifa etmeyen kişiye karşı, alacaklının menfaatlerini Devlet gücü ile koruyan bir hukuk dalıdır (Çiftçi, 2008: 7) şeklinde tanımlanabilir. Bu bakımdan mecburî tahkim, ilgili idarenin alacak veya menfaatinin tespitini sağlamakta iken; cebri icra, tespit olunan alacağın veya menfaatin kamu kudreti ile cebren yerine getirilmesini sağlamaktadır (Ülkü, 2006: 1).

Kanun koyucu (da), mecburî tahkim sonunda hakem tarafından verilmiş olan kararların yerine getirilmesi için, etkili bir takip yolu olan ilâmlı icra usulünü kabul etmiştir. Nitekim 3533 sayılı Kanun’un 7. maddesinde, hakemler tarafından verilen kararların, ilâmların icrasına dair olan umumî hükümlere göre infaz olunacakları hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla hakem kararlarının infazı, İcra ve İflas Kanunu’nun 24’üncü ve takip eden maddelerindeki hükümlere göre gerçekleştirilecektir.

SONUÇ

Ülkemizde yargının yavaş işleminin ve adaletin gecikmesinin nedenlerinden birisi, mahkemelerdeki iş yüküdür. Yargının hızlanmasını sağlamaya yönelik alman tedbirler arasında mahkemelerin iş yükünün azaltılması: mahkemelerin iş yükünün azaltılması maksadı ile alman tedbirler arasında ise, uyumsuzlukların mahkemelere intikâl etmeden çözümünü maksadı ile tahkim kurumunun yaygınlaştırılması çalışmaları bulunmaktadır (İnan, 1996: 3). Bu husus, 3533 sayılı Kanun’un gerekçesinde de belirtilmiştir.

Uygulamada ortaya çıkan durum ise, tahkim müessesesinin ve 3533 sayılı Kanun’un amacı ile kısmen uyumludur. Uygulamada, kıdemli hukuk hâ-

kiminin hakem olarak görevlendirilmesi nedeniyle, kıdemli hukuk hâkimine, görevli olduğu konulara ilâveten hakemlik görevi dolayısıyla da iş gelmektedir. Bu durumda ise, mahkemenin iş yükünün azaltması söz konusu olmamakta; aksine mahkemenin iş yükü, hâkime hakemlik görevi nedeniyle gelen işler yüzünden artmaktadır.

Özellikle küçük adliyelerde, sayıca az hâkimin görev yaptığı yerlerde ve uzmanlaşmış mahkemelerin bulunmadığı (asliye hukuk mahkemesi sıfatı ile uyuşmazlıkların çözümlendiği) yerlerde ilgili hâkime, mahkeme iş yüküne ilâveten, hakemlik görevinden dolayı işler (de) gelmektedir ki; bu durumda, mahkemenin iş yükü nicelik olarak azalmış görünse de, mahkeme hâkiminin görevi hem nicelik olarak, hem de nitelik olarak artmaktadır.

Uygulamada, tahkim merciindeki uyuşmazlık ile mahkemedeki uyuşmazlık hakkında bağlantı kararları verilebilmektedir. Oysa, bir uyuşmazlık hakemin görevine girmekte ise, mahkemenin görevine girmemekte, mahkemenin görevine girmekte ise, hakemin görevine girmemektedir. Bu nedenle, tahkim merciinde bulunan bir dosya ile mahkemede bulunan bir dosyanın bağlantılı olduğundan bahisle birleştirilmesi uygun değildir.

3533 sayılı Kanun'un 6/A maddesinde, 6183 sayılı Kanun'a tabi olanlar dâhil, belediyeler arasındaki bir alacak iddiasına dayalı olarak, herhangi bir takip veya dava sebebiyle borçlunun mal ve hakları üzerine konmuş ihtiyatî tedbir, ihtiyatî haciz ve hacizlerin, bu konudaki işlem ve kararlar hangi merci veya yargı organınca tesis edilmiş olursa olsun, alacağı karşılayacak tutarda bir teminatın gösterilmesi halinde, talep üzerine mecburî tahkim mahkemesince kaldırılacağı ve bu kararın kesin olup derhal uygulanacağı hükmüne yer verilmiştir. Bir kamu alacağının tahsiline ilişkin olarak ilgili idare tarafından alınan tedbir ve haciz kararları özel hukuka ilişkin bir uyuşmazlık olmadığından, bu konu hakemin görev alanı dışında kalmaktadır. Bu çerçevede, Kanun'un 6/A maddesinin lafzının daha açık yazılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Ayrıca, hâkimlerin hakem olarak görev yapmaları usulüne son verilmesi ve mahkeme haricinde bir merci veya kurulun hakem merci olarak görevli kılınmasının, mevcut durum bakımından Kanun'un mahkemelerin iş yükünün azaltılması amacına daha iyi hizmet edeceği düşünülmektedir.

Öte yandan, Kanun kapsamında görevli olan bakan unvanlı hakem ile hâkim unvanlı hakemin kararlarının kesinleşme sürecindeki farklılığın giderilmesi gerekmektedir.

Ayrıca tahkim müessesesine başvurulmasının amaçlarından birisi hakemin uyuşmazlık konusu alanda uzman olması halidir. Zira hakem, tahkimdeki

en önemli kişidir. Bir başka ifade ile tahkim müessesesinde hakem ne kadar uyuşmazlık konusu alanda uzman ise, tahkim de o derecede iyidir denebilir⁵¹. Mecburî tahkim müessesesinde ise, hakemin önceden kanunla belirlenmesi, uyuşmazlık konusu alanda uzman olmayan kişilerin hakemlik görevini ifa etmesine neden olabilecektir. Bu sebeple hakemlik görevinin tek bir kişiden ziyade, kurumların iç işleyişlerini, malî, idarî ve hukukî durumlarını, vizyonlarını ve kurumlardan beklenen hizmetleri her açıdan değerlendirme yetisine sahip olacak şekilde birden fazla kişiden müteşekkil bir heyetin yapmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir. Nitekim idareler arası özel hukuk uyuşmazlıklarının mahiyeti (kanaatimizce) idare tanımı kapsamında kalmayan gerçek ve tüzel özel hukuk kişileri arasındaki uyuşmazlıkların mahiyetinden farklıdır. Zira idareler arası özel hukuk uyuşmazlıkları medenî hukuk, borçlar hukuku, ticaret hukuku alanlarını ilgilendirdiği kadar; anayasa hukuku, idare hukuku ve malî hukuk alanlarını da ilgilendirmektedir. Bu hususlar da dikkate alınarak hakemlik görevinin farklı uzmanlık alanlarından oluşan birden fazla kişiden müteşekkil heyet tarafından icra edilmesi daha uygun olacaktır.

Diğer taraftan, Anayasa'nın 36. maddesinde, herkesin, meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla Anayasa gereği, her ne suretle olursa olsun, hiçbir kişi veya kurumun yargı mercileri önünde davacı veya davalı olması engellenemez. Şayet bir kanun, bir kişi veya kurumun yargı mercileri önünde hakkını savunmasını engellemekte ise, bu kanunun Anayasa'ya aykırı olacağı tartışmasızdır.

3533 sayılı Kanun uyarınca müracaat edilen hakemler Anayasa'da öngörülen manâda yargı merciî değildir. Ayrıca bu hakemler tarafından verilen kararlara karşı yargı mercilerine de müracaat edilememektedir. Dolayısıyla 3533 sayılı Kanun ile yargı mercileri önünde davacı veya davalı olması engellendiği gibi, hakem kararlarının esasa ilişkin denetimleri de yapılamamaktadır. Bu durumun düzeltilmesi maksadı ile Kanun'da tadilât yapılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Acar A. R., Alkış S. ve Aykul F. (2009). Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Hukuk Müşavirliği 2008 Yılı Mütalâaları, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yayınları, Ankara.
Ağar S. (2006). “Türk Spor İdaresinde Türkiye Futbol Federasyonunun Yeri ve İşlevi” *Türkîye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 63.

51 “Millî Tahkim”; www.taa.gov.tr/dosya/belge/Milli_Tahkim.pptx, (01.10.2012).

- Akyılmaz B., Sezginer M. ve Kaya C. (2009).** Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Ansay S. Ş. (1960).** Hukuk Yargılama Usulleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Aslan Z. ve Arat N. (2005).** “Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Tahkim Usulü”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:4-Sayı:8.
- Atlıhan Ö. (2010).** ‘ Tahkim Sözleşmesinin Unsurlarının ve Hükümlerinin Ulusal-Uluslararası Ticarî Tahkim ve Yatırım Tahkimi Işığında İncelenmesi, İstanbul Barosu Dergisi, Mart-Nisan, Cilt-84,Sayı:2.
- Aybay R. (1999).** ‘ ‘Kamu Hizmeti Alanında Tahkime Yer Yoktur’, Mülkiye, C.23,Sayı:217.
- Ayanoğlu T. (2007).** “Türkiye Futbol Federasyonu Tahkim Kurulu’nun İşlevi ve Kararlarının Niteliği”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 74.
- Azizov H. (2004).** Uluslararası Ticari Tahkim, Ankara Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Balcı M. (1999).** İhtilâfların Çözüm Yolları ve Tahkim, Danışman Yayınları, İstanbul.
- Başlar K. (2005).** Anayasa Yargısında Mahkeme Kavramı, Roma Yay., Ankara.
- Batur M. (2010).** ‘ ‘Tahkim ve Toplu İş Sözleşmelerinin Yorumu”, Sicil Dergisi, Aralık Sayısı.
- Bayram E. (2008).** “Kanun Sistematğinde ‘Madde’”, Yasama Dergisi, Sayı:8.
- Berk K. (2005-2006).** “Türkiye Futbol Federasyonu’nca Çözümlenen Uyuşmazlıkların Niteliği Bakımından Değerlendirilmesi”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, C. 25, Sayı 1-2.
- Biçkin İ. (2006).** “ Hakem Sözleşmesi ve Hakem Yargılaması”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 67.
- Candan T. (2006).** Açıklamalı İdarî Yargılama Usulü Kanunu, Hukuk ve Maliye Yayınları, Ankara.
- Çağlayan R. (1999).** “İdarî Yargıda Kesin Hüküm”, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C-3,Sayı: 1.
- Çavdar S. (2007).** İtirazın İptali, Borçtan Kurtulma, Menfi Tespit ve İstirdat Davaları, Ankara.
- Çavuşoğlu A. E. (2007).** Telekomünikasyon Hizmetlerine İlişkin İmtiyaz Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim, İstanbul Üniversitesi SBE Doktora Tezi, İstanbul.
- Çiftçi P. (2008).** İcra Hukukunda Menfaat Dengesi, Dokuz Eylül Üniversitesi

SBE Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

Demir Ş. “Türkiye’de Tahkim”, <http://www.tahkim.net/makaleler/turkiye-de-tahkim>, (Erişim tarihi 24.07.2010).

Devellioğlu F. (2007). Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat, Aydın Kitabevi Yayınları, Ankara.

Ercan İ. (2011). Medenî Usul Hukuku, Levha Yayınları, İstanbul.

Erkut C. (1990). İdarî İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Ankara.

Feyzioğlu M. (1996). Ceza Muhakemesi Hukukunda Tanıklık, Us-A Yayıncılık, Ankara.

Gözler K. (2009). İdare Hukuku C-II, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

Gözler K. (2011). “5018 ve 6085 sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı 60, Sayı 4.

Günday M. (2004). İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara.

Gürdoğan B. (1977). “Boşanma Davalarına İlişkin Usul Hükümleri”, Ankara Hukuk Fakültesi Ellinci Yıl Armağanı C-II, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara.

İnan A. (1996). “ Kamunun Taraf Olduğu Özel Hukuk Sözleşmelerinin Çözümünde Tahkim Yolu”; Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart.

Karavelioğlu C. (2006). İdarî Yargılama Usulü Kanunu -C.I, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, Ankara.

Kuru B. (1977). ‘ ‘Orman Sınırlamasına İtiraz Davaları”, Osman F. Berki ’ye Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

Kuru B. (2001). Hukuk Muhakemeleri Usulü-C.VI, Demir Demir Yayınları, İstanbul.

Kuru B., Arslan R. ve Yılmaz E. (2007). Medenî Usul Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara.

Küçükgüngör E. (2001). “Türkiye Futbol Federasyonunun Yapısı ve Tahkim Kurulu Kararlarının Niteliği, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.50,Sayı:2.

Mutlay F. B. (2006). Bireysel İş Hukukunda Tahkim, Marmara Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Odyakmaz Z. (1998). ‘ ‘Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Haziran-Aralık, Cilt:II,Sayı:- 2.

Of E. S. (2012). “Karşılaştırmalı Hukukta Tahkim Merkezi ve İstanbul Tahkim Merkezi Kanun Tasarısı Taslağının Değerlendirilmesi”, Adalet Dergisi, Sayı 42.

- Onar S. S. (1966).** İdare Hukukunun Umumî Esasları C-I, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- Onar S. S. (1966).** İdare Hukukunun Umumî Esasları C-III, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- Onursal E.** “Hakem Mi?, Hâkim Mi?, Ticarî Uyuşmazlıkların Çözümü Size Bağlı”, www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/ead/tanitimkoordinasyondb/hakem.doc, (Erişim tarihi 24.07.2010).
- Orak C. Ç. (2006).** Kamu Hizmeti imtiyaz Sözleşmelerinde Tahkim, Daymlar- 1ı Hukuk Yayınları, Ankara.
- Özay İ. H. (2004).** Gümüşîğında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Özbek M. (2005).** “ İdarî Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usul- ler-I”, Türkiye Barolar Birliğı Dergisi, Sayı 56.
- Özbek M. (2005).** “ İdarî Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargılama Dışı Usul- ler-II”, Türkiye Barolar Birliğı Dergisi, Sayı 57.
- Özkan M. Ş. (2005).** İdare Hukuku (Ders Notları), Köy Hocası Matbaası, Ankara.
- Özkurt M. E.** “CAS (Spor Tahkim Divanı) Tahkimi”, <http://www.ozkurt.av.tr/v2/?p=164>, (Erişim tarihi 30.12.2011).
- Öztürk K. B. (2011).** ‘ İdarenin Denetlenmesinde Zorunlu Tahkim Yolu”, Zahununoğlu Armağanı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Sarısözen M. S. (2011).** “ Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun Medenî Usul Hukukumuzda Getirdiğı Yeni Düzenlemeler”, Türkiye Barolar Birliğı Dergisi, Sayı 96.
- Sarısözen M. S. (2011).** “ Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanun Tasarısının Getirdikleri, İcra Edilebilirlik Belgesi ve Arabuluculuğun Avukatın Tekel Hakkına Aykırılık Oluşturup Oluşturmadığı Sorunu”, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C-XV, Sayı 1-2.
- Sayman Y. (1999).** İdarî Sözleşmeler ve Uluslararası Tahkim Paneli (Konuşma Metni), Barolar Birliğı Yayınları, Ankara.
- Soysal M. (1999).** İdarî Sözleşmeler ve Uluslararası Tahkim Paneli (Konuşma Metni), Barolar Birliğı Yayınları, Ankara.
- Sefer D. (2011).** “Uzlaşma Kurumu”, Adalet Dergisi, Sayı 40.
- Şanlı C. (1999).** İdarî Sözleşmeler ve Uluslararası Tahkim Paneli (Konuşma Metni), Barolar Birliğı Yayınları, Ankara.
- Şen M. (1998).** “Önceki Hukukumuzda Şahitliğin Tanımı, Şartları ve Nisabı”, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C-II, Sayı: 1.
- Tan T. (1999).** “İdare Hukuku ve Tahkim”, Amme İdaresi Dergisi, C.32,Sayı:3.

- Taşdelen A. (2004).** “Baro Hakem Kurulu Faaliyetlerinin Harçlar Kanunu Açısından Değerlendirilmesi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.6,Sayı:2.
- Telli S. T. (1980).** “İdarî Yargıda Kesin Hüküm”, İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler-C.III, Danıştay Yayınları, Ankara.
- Türkoğlu Özdemir G. (2005).** “ Roma Medenî Usul Hukukunda Formula Yargılaması”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 7, Sayı 1.
- Ülkü N. G. (2006).** İcra Hukukunda Ödeme Emri, Marmara Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Ürcan G. (2002).** Sözlü Yargılama Usulü, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- Yeğengil R. (1974).** Tahkim, Cezaevi Matbaası, İstanbul.
- Yeşilova B. (2008).** “Milletlerarası Tahkimin Hukukî Niteliği Üzerine Düşünceler ve Güncel Gelişmeler”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 76.
- Yıldırım R. (1996).** “Türk İdarî Yargısında Görev ve Yetki”, Amme İdaresi Dergisi, C-29, Sayı 3.

MEVZUAT KAYNAKLARI

- Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunundan, Hukuk Muhakemeleri Kanununa, Adâlet Bakanlığı Yay., Ankara, 2011.
- T. C. Başvekâlet Kararlar Müdürlüğü’nün 6/2298 Sayılı Üst Yazısı.
- Dâhiliye Encümeni’nin 10.07.1938 gün E: 1/1085, K: 42 Sayılı Mazbatası.
- “Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Tanımı, Kuruluş Nedenleri, Tarihçesi, Hukukî Yapısı ve Denetim Şekli”; [http://www.ydk.gov.tr/kit99/Birinci Bolum, htm](http://www.ydk.gov.tr/kit99/BirinciBolum.htm), (Erişim tarihi 10.12.2009).
- “Millî Tahkim”; www.taa.gov.tr/dosya/belge/Milli_Tahkim.pptx, (Erişim tarihi 01.10.2012).
- UYAP (Ulusal Yargı Ağı Projesi) Mevzuat Programı

İNTERNET KAYNAKLARI

- www.anayasa.gov.tr
www.danistay.gov.tr
www.kararevi.com
www.kararara.com
www.resmigazete.gov.tr
www.tbmm.gov.tr
www.uyusmazlik.gov.tr
www.yargitay.gov.tr

ULUSLARARASI HUKUK VE TÜRK MEVZUATINDA YABANCI KAVRAMI VE TÜRLERİ

Ergin ERGÜL*

ÖZET

‘Yabancı’, gerek uluslararası hukuk gerek iç hukukun değişik dallarında önemli bir kavramdır. Hukuk sistemleri yabancılar hakkında vatandaşlardan farklı düzenlemeler öngörebilmektedir. Bu düzenlemeler yabancıların türlerine göre de farklı nitelik alabilmektedir. Çalışma yabancı kavramı ve türlerini uluslararası hukuk ve Türk hukuku ekseninde incelemektedir. Türk hukukunda, yabancı kategorilerinden özellikle mülteci ve sığınmacı ile göçmen tanımlarının uluslararası hukuktan farklılık arz ettiği görülmektedir. Yeni mevzuat çalışmalarında iç hukuk hükümlerinin uluslararası düzenlemelere paralel hale getirilmesinde yarar vardır.

Anahtar Kelimeler: Yabancı, Vatansız, Sığınmacı, Mülteci, Göçmen.

ABSTRACT

The Concept and Types Of Aliens in International Law and Turkish Legislation

‘Alien’ is an important concept in both international law and various fields of domestic law. Legal systems envisage a regulation on aliens different from citizens. These regulations may take different forms according to types of aliens. This study examines the concept and type of aliens on the basis of international law and Turkish law. In Turkish law, particularly among aliens categories the definition of refugee, asylum seeker and immigrant are different from international law. There is a need to align domestic law provisions in new legislative works with international instruments.

Key Words: Alien, Stateless, Asylum Seeker, Refugee, immigrant.

GİRİŞ

Uluslararası ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkilerin tarihte eşi görülmemiş ölçüde yoğunlaştığı çağımız, bir hareket çağı olarak nitelenebilir. Zira kişiler, sermayeler ve hizmetler hiçbir zaman günümüzdeki kadar kolay dolaşıma tabi olmamıştır. Gittikçe küçülen dünyamız, adeta küresel bir köy halini almıştır. Kişilerin kolayca sınırları geçtiği, çeşitli uluslardan binlerce insanın, her an türlü nedenlerle bir ülkeden ötekine gidip geldikleri gözlenebilmektedir. Kendi ülkesinde vatandaş olarak haklar ve yükümlülükler sahibi olan birey, kısa bir yolculuktan sonra birden kendisini ‘yabancı’ denilen yeni ve daha elverişsiz bir statü içinde bulabilmektedir (Ergül, 2012: 1).

Belirmek gerekir ki, çağdaş uluslararası hukuk kapsamında kişi yabancı- vatandaşlık farkı gözetilmeksizin insan hak ve özgürlüklerinin evrensel koruması altındadır (Çelikel ve Gelgel, 2009: 33). Türkiye gibi demokratik hukuk devletlerinde de yabancılara tanınacak hakların ve getirilecek sınırlamaların kaynağı temel hak ve özgürlüklere ilişkin evrensel ve bölgesel uluslararası bağlayıcı hukuk belgeleridir. Ancak çalışmada, yabancı kavramı yabancılık statüsüne bağlı ve vatandaşlık statüsünün sağladığı imkânlardan yararlanmayı engelleyen farklılıklarla sınırlı şekilde irdelenecektir.

‘Yabancı’, başta uluslararası insan hakları hukuku, uluslararası kamu hukuku, uluslararası ceza hukuku, uluslararası göç hukuku, uluslararası mülteci hukuku ile ceza hukuku, yabancılar hukuku ve idare hukuku gibi çok geniş bir yelpazede, gerek uluslararası, gerek ulusal hukukun çok değişik dallarının ilgili alanına girmektedir. Bu itibarla, hem kavramın içerisinin, hem yabancı türlerinin uluslararası hukuk ve Türk mevzuatı açısından müstakil olarak incelenmesinin yararlı olacağı açıktır.

1. YABANCI KAVRAMI

En kısa ve sade tanımıyla, yabancı 2 bulunduğu ülkenin vatandaşlığına sahip olmayan kişidir (Cornu, 2000: 353). Dolayısıyla, bir ülkenin vatandaşı olmayan herkes bu ülkeye göre ‘yabancı’ kavramı ile ifade edilir.

Devletler Hukuku Enstitüsünün 1892 yılında Cenevre toplantısı sırasında yabancı; “sadece geçici veya mukim ya da yerleşik, mülteci veya ülkeye kendi istekleri ile girmiş olup olmadıkları fark etmeksizin, bir devletin ülkesinde

-
1. Makalede konsept, mefhum, nosyon karşılığı olarak kavram kelimesi kullanılırken, istilâh anlamının söz konusu olduğu yerlerde terim kelimesi tercih edilmiştir.
 2. Yabancı terimi Batı dillerinde ise, Latince, dış, dışarı ve dışarıda anlamına gelen extra’dan üretilmiş olan extranius, Fransızca’da, etranger, ere, İngilizce’de ise alien veya foreigner olarak ifade edilir (DPDE, 2002; 150 vd.).
-

bulunup da, halen vatandaşlık hakkı olmayan kimselerdir” diye tanımlanmıştır.³ AİHS’ye ek 4 nolu Protokol’ün hazırlık çalışmaları sırasında bu tanıma “vatansız veya başka bir vatandaşlığı olmayanlar” terimleri eklenmiştir (Duc- roquetz, 2007: 38).

Türk yabancılar hukuku kitaplarında ‘yabancı’ tanımlanırken ise, “Devletler Hukuku Enstitüsünün 1892 yılında Cenevre toplantısı sırasında kabul ettiği tanıma göre, yabancı, bir devletin ülkesinde bulunup da, o devletin vatandaşlığını iddiaya hakkı olmayan kimsedir” denilmektedir (Çelikel ve Gelgel, 2009: 17; Aybay, 2007: 11; Tekinalp, 2002: 6; Altuğ, 1968: 8). Türk doktrininde bu tanımın aynen benimsendiği ifade edilmektedir (Aktaş, 2005: 69).

Aybay, Türkçe çevirisi çeşitli yazarlarca küçük farklarla verilen bu tanıma şöyle eleştirmektedir;“Öncelikle tanımda geçen ‘uyrukluğunu iddia hakkı olmayan’ ibaresi eleştirilmelidir. Çünkü kişinin belli bir anda belli bir devletin uyrukluğunda bulunması, objektif kurallarla saptanan bir durumdur. Bu durum varsa, yani kişi ile belli bir devlet arasında uyruklu ilişki kurulmuş bulunuyorsa, bu ilişkinin varlığı kişinin böyle bir iddiada bulunmasından bağımsız olarak varlığını sürdüren, nesnel bir olgudur. Öte yandan, tanımda yer alan ‘ülkede bulunma’ koşulu açısından bakıldığında, ‘yabancı’ kavramına, sadece belli bir anda o devletin ülkesinde bulunan ve o devletin uyruğu olmayanlar girmektedir. Oysa bir devletin ülkesinde fiziksel olarak bulunmadığı halde o devletin yetki alanı içinde bir takım haklara sahip olan insanlar da vardır” (Aybay, 2007: 12).

Çiçekli de benzer bir eleştiri getirmektedir;“Bu tanım haklı olarak eleştirilmektedir. İlk eleştiri, ‘vatandaşlığını halen iddiaya hakkı olmayan’ ibaresine yöneltilmektedir. Buna göre, bir kişinin belirli bir devletle olan vatandaşlık ilişkisi, o kişinin, bu ilişkinin varlığını ‘iddia’ etmesinden bağımsız olarak var olan nesnel bir olgudur. Bu tanıma getirilecek ikinci nesnel eleştiri ise ‘ülkede bulunma’ koşuluna ilişkin olarak yöneltilmelidir. Bu tanıma göre, bir kişinin yabancılık vasfı, bu kişinin belirli bir anda o devlet ülkesinde fiziksel olarak bulunmasını gerektirmektedir. Ancak, bir yabancının, herhangi bir devletin ülkesinde fiziksel olarak bulunmadan da o devletin yetki alanı içinde bir takım haklara sahip olması mümkündür” (Çiçekli, 2009a: 22).

İkinci eleştiriye katılmakla birlikte, ilkinde hak vermek mümkün değildir.

3. Enstitünün, 1 ‘inci maddesinde yabancı tanımının yapıldığı “Yabancıların Kabulü ve Sınır Dışı Edilmesi Konusunda Uluslararası Kurallar” başlıklı belgesinin Fransızca orijinali aşağıdaki İnternet adresinde de şöyle yer almaktadır; “Sont étrangers, dans le sens du present Reglement, tous ceux qui n’ont pas un droit actuel de nationalite dans l’Etat, sans distinguer ni s’ils sont simplement de passage ou s’ils sont residents ou domicilies, ni s’ils sont des refugees ou s’ils sont entres dans le pays de leur plein gre. ” [http://www. idi-iil. org/idiF/resolutionsF/1892_gen_01_fr. pdf](http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1892_gen_01_fr.pdf) erişim tarihi 28. 01.2012.

Çünkü Devletler Hukuku Enstitüsü'nün yukarıda verilen söz konusu tanımında aslında 'uyrukluğunu iddia hakkı olmayan' yerine 'halen vatandaşlık hakkı olmayan' ifadesi geçtiğinden, aslında tanımın kaynağında bir sorun gözükmemektedir. Burada aslında eleştirilmesi gereken husus, Türk hukukundaki yabancılar hukuku çalışmalarında tanımın kaynağına gidilmemesi ve muhtemelen yanlış bir çeviriden kaynaklanan bir tanımın 1960'lardan beri tekrarlanması olmalıdır.

Devletler Hukuku Enstitüsünün Cenevre toplantısından yaklaşık bir asır sonra 13 Aralık 1985'de kabul edilmiş BM Genel Kurulunun 'Yaşadıkları Ülkenin Uyuğu Olamayan Bireylerin İnsan Hakları Bildirisi'nde yabancı, "bulunduğu ülkenin uyuğu olmayan kişi" olarak tarif edilmiştir (Aybay, 2007: 13). Uluslararası Göç Örgütü'nün yayınladığı Göç Terimleri Sözlüğünde de, yabancı, 'belirli bir devlet açısından o devletin uyuğunda olmayan kişi' şeklinde tanımlanmıştır (Çiçekli, 2009c: 64).

Görüldüğü üzere yabancılık, kişinin bulunduğu devlet vatandaşlığında olmadığını belirten bir durumdur (Tekinalp, 2002: 6; Çelikel ve Gelgel, 2009: 17). Ayrıca, yabancı kavramı, sadece yabancı devlet vatandaşları olanları kapsayan dar bir kavram değildir (Ekşi, 2010: 7). Yabancı, başka bir veya birkaç ülke vatandaşı olabileceği gibi, vatansız (heimatlos) veya mülteci ve sığınmacı da olabilir. Böylece yabancı kategorisine, 'yabancı devlet vatandaşı', 'vatansız kişi', 'mülteciler ve sığınmacılar', 'özel statüdeki yabancılar', 'o ülke vatandaşlığı dışında birden çok vatandaşlığı olanlar' girmektedir (Aydoğan, 2006: 12; Tekinalp, 2002: 6; Çiçekli, 2009a: 22).

Özellikle uluslararası belgelere bakıldığında yabancı teriminin yanı sıra aynı anlamda göçmen, vatandaş olmayan ve Avrupa Birliği (AB) mevzuatında üçüncü ülke vatandaşları gibi terimlerin de kullanıldığı görülmektedir.

Bir devletin vatandaşı olan kişi, o devletin topraklarından çıkıp başka bir devletin yargı yetkisine girmekle ülkesine girdiği devlet bakımından 'yabancı', vatandaşlık bağı ile bağlı olduğu devlet açısından ise "ülke dışındaki vatandaş" statüsüne girer (Çelikel ve Gelgel, 2009: 18).

Türk mevzuatı bakımından yabancı terimi, 29. 5. 2009 tarih ve 5901 sayılı 'Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun (TVK) 1 'inci maddesinin d bendinde tanımlanmıştır. Buna göre, "Yabancı; Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişiyi, ifade eder." Dolayısıyla Türkiye açısından 'yabancı' kavramı Türk vatandaşı olmayanları -ya başka ülke vatandaşı veya vatansız kişileri- ifade etmektedir (Ekşi, 2006: 1).

Mevzuatta, başta Anayasa olmak üzere 'yabancı' terimi açıkça kullanıl-

maktadır. Bunun dışında sık olarak, ‘yabancı devlet vatandaşı’ ibaresine rastlanılmaktadır. Mesela 5682 sayılı Pasaport Kanunu’nda her iki terime de yer verilmektedir. 5683 sayılı Yabancıların İkamet ve Seyahati Hakkında Kanun’da (YİSHK) ise hep ‘yabancılar’ kelimesi tercih edilmiştir. Anayasanın 16’ncı maddesinde ve TCK’nın 59’uncu maddesinde ‘yabancı’ denilmektedir. Şu halde, denilebilir ki, pozitif hukukta ‘yabancı’ terimi yerleşmiştir (Tekinalp, 2002: 8).

AB kurumları ise, genel olarak ‘vatandaş olmayan’ terimini kullanma eğilimindedirler (Ducroquetz, 2007: 53, dñn. 229). Yine, AB hukuku Avrupa Birliği yurttaşları ile üçüncü ülke vatandaşları arasında bir ayırım yapmaktadır. Birlik hukukunda, üye ülke vatandaşları yabancı kabul edilmezler. Ayrıca Birlik hukuku, durumlarını AB içinde uyumlaştırmak amacıyla yerleşik üçüncü ülke vatandaşları lehine bir statü tanımaktadır (Aubin, 2009: 53).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ‘yabancı’ terimini kullanırken, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ise, içtihatlarında ‘yabancı’ veya ‘vatandaş olmayan’ (non-national) kavramlarını kullanmaktadır.

2. YABANCI TÜRLERİ

Yabancı türlerini, vatandaşlık durumuna ve ülkede bulunup bulunmamaya göre ikiye ayırarak ele alacağız. Özellikle, sınır dışı etme, geri gönderme ve geri verme gibi yabancıları ülkeden uzaklaştırma tedbirleriyle ilgili ulusal ve uluslararası düzenlemelerin ve insan haklarına ilişkin sözleşmelerin yabancıları ilgilendiren hükümlerinin anlaşılmasında en fazla yararlı olabilecek sınıflandırma bu gözükmeaktadır. Vatansızlar, mülteci ve sığınmacılar ile göçmen işçi kategorilerinin gerek ulusal, gerekse uluslararası alanda özel düzenlemelere konu olduğu görülmektedir. Diğer yandan, bazı konularda (sınır dışı etme işlemi gibi) yabancının sahip olacağı hukuki başvuru yolları ülkede usulüne uygun veya aykırı olarak bulunmasına göre farklılaşabilmektedir.⁴

2.1. Vatandaşlık Durumuna Göre Yabancı Türleri

2.1.1. Yabancı Devlet Vatandaşları

Yabancı devlet vatandaşları kategorisi, en genel ve sayıca en büyük olan türdür. Bu kategoriye girenler, bir vatandaşlığa sahip bulunmakta ve vatandaşı bulundukları devletten başka devletler açısından “yabancı” sayılmaktadırlar. En yalın anlatımla; kişi uyrukluğunda bulunduğu devlet dışında bütün devletler açısından yabancıdır (Aybay, 2007: 20). Dolayısıyla, Türkiye açısından, Türk vatandaşı olmayan herkes yabancıdır.

-
4. Türkiye’ye gelen yabancıları başlıca dört grupta toplamak mümkündür. Mülteciler ve sığınmacılar; Türkiye’yi transit olarak kullanan yabancılar; yasa dışı iş gücü oluşturan yabancılar ve oturma izni olan yabancılar (Ekşi, 2006: 1).

2.1.2. Birden Çok Vatandaşlığı Olanlar

Kişi, belirli durumlarda kendi iradesiyle veya çeşitli devletlerin vatandaşlık yasalarındaki uyumsuzluk sonucunda iki (bazen daha çok sayıda) vatandaşlığa aynı anda sahip olabilir. Bu durumdaki kişinin ‘yabancı’ statüsüne girip girmemesinde, yabancılık statüsünün hangi devlete göre saptanacağı önem kazanmaktadır. Bu devlet, kişinin vatandaşlığına sahip bulunduğu devletlerden biri ise, o devlet açısından kişi ‘yabancı’ sayılmamalıdır (Aybay, 2007: 21).

Türk mevzuatı bakımından, 5901 sayılı TVK’nın 1 ’inci maddesinin b bendi çok vatandaşlığa bir tanım getirmiştir. Buna göre; “çok vatandaşlık; Türk vatandaşının aynı anda birden çok vatandaşlığa sahip olmasını” ifade eder.

İki veya daha çok vatandaşlığı olan kişinin, uyrukluğunu taşıdığı her devletçe kendi uyruğu olarak kabul edileceği 1930 tarihli Lahey Sözleşmesinin 3’üncü maddesiyle de belirtilmiştir. 1997 tarihli Vatandaşlık Konusunda Avrupa Sözleşmesi de aynı ilkeyi benimsemiştir (m. 3/1). Dolayısıyla, Türk vatandaşlığının yanı sıra başka vatandaşlıklara da sahip kişi, Türk makamlarınca yabancı olarak değil, daima Türk olarak muamele görecektir ve bu kişi onlara karşı başka ülke vatandaşlığını ileri süremeyecektir.

2.1.3. Vatansızlar

Vatansız, hiçbir devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan, herhangi bir devletin yasalarına göre vatandaş sayılmayan kişidir (Çelikel ve Gelgel, 2009: 18; Ekşi, 2006: 2). Bu durum, kişinin hiçbir zaman bir vatandaşlığının olmamasından veya sahip olmasına rağmen sonradan kaybetmesinden kaynaklanabilir.

Yabancı dillerde “Heimatlos\ ‘Fr. Apatride’, ‘Ing. Statelessperson gibi adlarla anılan bu kişiler, vatansız kavramının tanımı gereği olarak, bütün devletlerce ‘yabancı’ sayılırlar (Aybay, 2007: 21). Vatansız kişiler hiçbir devletin vatandaşı olmadıkları için vatandaşlık haklarından yararlanamazlar. Ayrıca vatansız bir kişinin sınır dışı edilmesi halinde, kendisini kabul etmesi gereken bir devlet olmamasının uygulamada zorluk yarattığını belirtmek gerekir (Çelikel ve Gelgel, 2009: 19).

AB üyesi ülkeler açısından, Lizbon Anlaşması ile Tadil Edilen Avrupa Topluluğunu Kuran Anlaşmanın 61/2’nci maddesi uyarınca, anlaşmanın ‘özgürlük, güvenlik ve adalet alanı’ başlığı kapsamında “vatansız kişiler üçüncü ülke vatandaşı olarak işlem görür”.

Vatansız bir kişinin haklarını savunabilecek ve ona bir vatandaşı gibi davranabilecek bir devlet bulunamaz. Çünkü her devlet ancak, vatandaşını temsil

edebilir ve gerekirse bu statüyü başka devletlere de kabul ettirebilir (Doeh- ring, 2002: 284). Vatansızlık de jure olabileceği gibi de facto da olabilir. De jure vatansızlık, hiçbir devletin vatandaşlığına sahip olmamayı ifade eder. De facto vatansızlık halinde ise, kişi belirli bir devletin vatandaşı olmakla beraber, ya siyasi sebeplerden dolayı vatandaşı olduğu devlet ona diplomatik koruma sağlamayı reddetmektedir ya da kişi vatandaşı olduğu devletten koruma talep etmek istememektedir (Ekşi, 2006: 2).

Uluslararası topluluk, vatansızlık konusuna çözüm getirebilmek amacıyla, uluslararası araçları gündeme getirme gayreti içerisinde olmuştur. Vatandaşlık ve buna bağlı olarak bir vatandaşın sahip olduğu haklardan yararlanma; istikrara katkı sağlayıcı ve devletlerarası göçün engellenmesine yardımcı bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır (Asar, 2004: 9). BM bünyesinde 1954 tarihli Vatansız Kişilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme ve bu amaçla, Milletlerarası Ahvali Şahsiye Komisyon'u bünyesinde 1973 tarihli Vatansızlık Hallerinin Azaltılmasına Dair Sözleşme⁵ hazırlanmıştır.

2.1.4. Mülteci ve Sığınmacılar

Zorunlu göç kategorisinde değerlendirilen mültecilik ve sığınmacılık, insanları, çeşitli gerekçelerle ülkelerinde gördükleri baskı nedeniyle, ülkeyi terk etmek zorunda bırakan bir olgudur. Mültecilerin, sığınmacıların öncelikli amaçları yaşamlarına yönelik bir tehdidin olmadığı güvenli bir çevrede yaşamlarını devam ettirmektir (Buz, 2004: 7).

Mülteci ve sığınmacıların ülkelerini terk veya kaçışı çeşitli sebepten kaynaklanabilir. Bu terk görülen baskıdan, insan yaşamına ve özgürlüğüne yönelik tehditten, adli kovuşturmadan, yokluk ve sefaletten, savaş ve iç karışıklıktan, doğal afetlerden ileri gelebilir. Mülteci teriminin özünde bireyin kaçışına neden olan olaylar ve sonuçları karşısında, yardım görmeye ve korunmaya layık olduğu varsayımı yatmaktadır. Bu nedenle, devletler, 'adaletten kaçan-

5. Çelikel ve Gelgel, "Yabancılar Hukuku" kitabında (15. Baskı, 2009, s. 19), "Vatansızlığı önlemek amacı ile Avrupa Konseyi Kişi Halleri Komisyonu'na 4. 12. 1954'de kabul edilen "Vatansızlık Hallerinin Azaltılmasına Dair Sözleşme " ifadesini kullanmaktadır. Oysa resmî adı "Vatansızlık Hallerinin Sayısının Azaltılmasına Dair Sözleşme" olan belge Bern'de 13 Eylül 1973'de imzalanmıştır. 13 nolu bu Sözleşmeyi hazırlayan kuruluş, Milletlerarası Kişi Halleri Komisyonu olarak da tercüme edilirse de, ülkemizde daha ziyade Milletlerarası Ahvali Şahsiye Komisyonu (La Commission Internationale de l'Etat Civil -CIEC-) olarak bilinen uluslararası örgüttür. 15 üyeli bu örgütün merkezi Fransa'nın Strazbourg şehrinde bulunmaktaysa da, resmî çalışma dili sadece Fransızca olup daha fazla tanınan ve resmî çalışma dilleri Fransızca ve İngilizce olan 47 üyeli Avrupa Konseyi ile organik bir bağı yoktur. Türkiye bu Sözleşmeyi, 15. 08. 1975 tarihinde 1883 sayılı Kanun ile onaylamış (RG;15. 04. 1975— 15326.), ancak. 13. 03. 2001 tarihli fesih beyanı ile 13. 09. 2001 tarihinden itibaren Sözleşmeden ayrılmıştır. Türkiye'nin 24 Eylül 1953'den beri üye olduğu bu uluslararası kuruluş hakkında bilgi ve Türkiye'nin taraf olduğu Sözleşmeleri için bkz. <http://www.ciecl.org/> ve http://www.nvi.gov.tr/Hakkimizda/Ahvali_Sahsiye,Ahvali_Sahsiye__Yeni.html?pageindex=4 .

lar' ile 'ekonomik mülteciler' olarak adlandırılan ve ekonomik nedenlerle ülkelerinden göç etmek zorunda kalan kişileri mülteci kavramı içerisinde değerlendirmemektedirler. Mültecileri bu bağlamda diğer göçmen kategorilerinden ayırmak gerekir. Mülteciler serbest iradeleriyle ülkelerinden ayrılma tercihinde bulunmamışlar; ancak zulüm korkusu nedeniyle bunu yapmak zorunda kalmışlardır (Çiçekli, 2009: 39).

Son yıllarda yaşanan bazı gelişmeler, Türkiye'ye gelen ve gelme eğilimi olan mülteci sayısını artırmaktadır. Türkiye'nin bizatihi kendisi, gelişen ekonomik ve siyasi şartları temelinde yabancı uyruklu kişileri cezbeden ülkelerden birisi haline gelmeye başlamıştır. Ayrıca, Türkiye'nin bölgesindeki istikrarsız ortamlar Türkiye'nin ağırlaşan mülteci meselesinden doğrudan etkilenmesine yol açmaktadır (Acer, Kaya, Gümüş, 2010: 5).

'Mülteci' ve 'sığınmacı' terimleri arasında yakınlık ve benzerlik bulunmaktadır. Ancak, birer hukuk terimi olarak aralarındaki ayrımların saptanması gerekir (Aybay, 2007: 22). 'Mülteci' İngilizce'deki 'refugee' ve Fransızca'daki 'refugie' teriminin karşılığıdır ve uluslararası sözleşmelerde tanımı yapılmış, belli bir hukuksal statüyü belirten bir terimdir. Buna karşılık, 'sığınmacı' terimi İngilizcedeki 'asylum seeker' in ve Fransızcadaki 'demandeur d'asile' karşılığıdır; hukuksal bir statüden çok fiilî bir durumu belirtir. Sığınmacıya sağlanan haklar ve olanaklar, "mülteciye oranla daha sınırlı bir düzeydedir (Aybay, 2007: 22). Sığınmacı olmak, sığınılan ülkenin yasalarından mülteciler gibi sürekli olarak yararlanılmasını öngörmeyen, kısa süreli bir barınma durumudur. Görüldüğü üzere, mülteci, mültecilik statüsü hukuken (dejure mülteci) kabul edilmiş olan bir yabancıyı ifade ederken, sığınmacı, mültecilik statüsü incelenen ve bu sebeple kendisine geçici koruma sağlanan (defacto mülteci) yabancı demektir.

Nitekim 1990 tarihli AB Dublin Sözleşmesi'nin 1'inci maddesinde sığınmacı, "sığınmak için başvurmuş ancak başvurusu kesin karara bağlanmamış yabancı" olarak tanımlanmıştır. Bu kategoride hem mülteci statüsü kabul edilebilecek insanlar, hem başvuruları reddedilebilecek insanlar, hem de sığınma hakkı istedikleri ülkede belirli süreli oturma izni almış insanlar yer almaktadır (Aydoğan, 2006: 20). Her sığınmacı mutlaka mülteci olarak tanınmak zorunda değildir. Ancak başvurularına olumlu yanıt aldıktan sonra artık bu kişiler sığınmacı olmaktan çıkarak mülteci kabul edilirler (Özcan, 2005: 23).

Mültecilerin korunması anlamında günümüzde evrensel nitelikli tek sözleşme, BM bünyesinde imzalanan 28. 7. 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Sözleşme (Cenevre Sözleşmesi) ile 16. 12. 1966 tarihli Ek Protokoldür. Buna Güney Amerika, Afrika ve Avrupa Konseyi çerçevesinde imzalanan bazı bölgesel anlaşmaları da eklemek gerekmektedir (Pazarıcı, 2006:211).

Cenevre Sözleşmesine göre, bir kişinin mülteci statüsüne girebilmesi için, öncelikle kendi ülkesini terk etmiş olması veya ülkesinin sınırı dışında bulunması, bir diğer ifade ile yabancı olması gerekmektedir. Ayrıca, bu koşulun yanında kişinin, Cenevre Sözleşmesinin 1 'inci maddesinde yer verilen, haklı nedenlere dayalı baskı ve zulüm korkusu içinde bulunması da şarttır. Baskı ve zulüm korkusu, değişik nedenlere dayalı olarak ortaya çıkabilir. Bu bakımdan, baskı ve zulme temel teşkil eden nedenler;ırk, milliyet, din, siyasi düşünce ve belirli bir sosyal gruba mensubiyet gibi, kişisel ve politik veya adi veya siyasi suçlar, savaş veya şiddet ve askeri görevlere dayalı nedenler şeklinde ortaya çıkabilir (Odman,1995: 84).

Türk hukukunda ise, mülteci ve sığınmacı kavramları arasında uluslararası hukuk literatüründe benimsenen yaklaşımdan daha değişik bir ayırım yapılmaktadır. 1994 tarihli İltica ve Sığınma Yönetmeliği ile ilgili genelge ve talimatlarda terminoloji sorunu çözülmeye çalışılarak mülteci ve sığınmacı kavramları birbirinden ayrılmak istenilmiştir (Çiçekli, 2009b: 48).

22 Haziran 2006 tarihli Uygulama Talimatına (57 Sayılı Genelge)6 göre, Avrupa ülkelerinden gelen ve 1951 Cenevre Sözleşmesinin 1 'inci maddesinde yer alan tanımdaki ölçütlere uygun olduğu için kendisine İçişleri Bakanlığınca mülteci statüsü verilen yabancı uyruklu veya vatansız kişiye mülteci denmektedir. Avrupa ülkeleri dışından gelen ve 1951 Cenevre Sözleşmesinin 1 'inci maddesinde yer alan tanımdaki ölçütlere uygun olduğu için kendisine İçişleri Bakanlığınca sığınmacı statüsü verilen yabancı uyruklu veya vatansız kişiye ise sığınmacı denmektedir.

Bu tanıma göre, Avrupa dışından ülkemize gelen ve mülteci ölçütü taşıyan Asyalı, Afrikalı yabancılar sığınmacı statüsünde kabul edileceklerdir. Bu yabancıları sığınmacı statüsü verilme suretiyle, üçüncü bir ülke tarafından mülteci olarak kabul edilinceye kadar makul bir süre ülkede ikamet etmelerine izin verilmektedir. Yönetmeliğin tanımına göre, Avrupa ülkelerinden gelerek uluslararası koruma talep eden yabancıları mülteci, diğer bölgelerden gelerek uluslararası koruma talep edenlere ise sığınmacı denmektedir.

-
6. 22 Haziran 2006 tarihli “Uygulama Talimatı” konulu 57 sayılı bu Emniyet Genel Müdürlüğü genelgesi, müstakil bir kanuni bir düzenlemeye sahip olmayan iltica ve sığınma mevzuatımızdaki en kapsamlı düzenlemeyi oluşturmaktadır. Genelge, 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi ve Mültecilerin Hukuki Statüsüne ilişkin 31 Ocak 1967 tarihli Protokol ile Türkiye’ye İltica eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancıları ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik çerçevesinde Türkiye dâhilinde İltica/ Sığınma başvurusunda bulunan yabancı uyruklu ya da vatansız kişilere uygulanacak usul ve esasları belirlemektedir.

Genelge metni için bkz. http://www.egm.gov.tr/indirilendosyalar/uygulama_talimati_2010_genelge.pdf

Uluslararası mülteci hukukunda kullanılan mülteci-sığınmacı ayırımının Türk mülteci hukukunda bir değişime uğramak suretiyle farklı bir nitelik kazandığı görülmektedir. Uluslararası mülteci hukukunda, sığınmacının (defacto mülteci) mültecilik koşullarını taşıdığıнын tespiti üzerine mülteciye (de jure mülteci) dönüşmesi yani mülteci statüsünü kazanması mümkün iken, Türk mülteci hukukunda sığınmacı olarak nitelenen kişilere iç hukukta mültecilik statüsünün verilmesi mümkün gözükmemektedir. Türk hukuk ve uygulamasında, yukarıdaki ayırma paralel olarak ve uluslararası literatürdeki defacto - de jure mülteci farklılığını karşılamak üzere, hem Avrupa ülkelerinden hem de Avrupa ülkeleri dışındaki ülkelere Türkiye’ye gelerek iltica/sığınma başvurusunda bulunmuş olan yabancılara, ‘başvuru sahibi ‘başvuran veya ‘iltica/sığınma başvurusunda bulunan kişi” nitelendirilmeleri yapılmaktadır.

2.1.5. Göçmenler

İnsanlığın tarihi kısmen bir göçler tarihidir. Hayatta kalma içgüdüğü, insan tabiatının bir parçasını oluşturmakta ve onu çoğu defa daha müreffeh bölgelerin arayışında doğduğu yeri terk etmeye itmektir (Aebi, 2007: 55). Uluslararası nüfus hareketleri günümüzde uluslararası toplumun en önemli kaygılarından birini oluşturmaktadır. Günümüzde, altı göçmenden ikisi gelişmiş ülkelerde, kalanı az gelişmiş ülkelerde yaşamaktadır (Ducroquetz, 2007: 6).

Uluslararası göç, bir yandan, düzenli (İng. Orderly migration) ve düzensiz göçü (İng. Irregular migration), insan ve göçmen kaçakçılığını kapsamakta, diğer yandan mülteci ve sığınmacılar da bu kavramın içinde yer almaktadır. Uluslararası göç, kişilerin bireysel olarak veya aileleriyle birlikte göç etmeleri (bireysel göç) veya menşe ülke dışına çok sayıda kişinin katıldığı, gruplar halinde ani hareket şeklinde (kitlese/toplu göç) gerçekleşmektedir.

Uluslararası düzeyde genel kabul gören bir göçmen tanımı bulunmamaktadır. Göçmen teriminin, ‘kişisel rahatlık’ amacıyla ve dışarıdan herhangi bir zorlama unsuru olmaksızın ilgili kişinin hür iradesiyle göç etmeye karar verdiği durumları kapsadığı kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu terim, hem maddi ve sosyal durumlarını iyileştirmek hem de kendilerinin veya ailelerinin gelecekte beklediklerini arttırmak için başka bir ülkeye veya bölgeye göç eden kişi ve aile fertlerini kapsamaktadır (Çiçekli, 2009c: 23).

Göçmenler ev sahibi ülkede yerleşme niyet ve imkânı olan kişiler olarak tanımlanabilir. Göçmenlikte önemli olan ilgilinin o ülkede yerleşmek niyeti bulunmasıdır. Göçmen kabulü her ülkenin iç düzenlemesine ve siyasi ve sosyal politikasına bağlıdır (Çelikel ve Gelgel, 2009. 22). Yasa dışı göçmenler denildiğinde ise, ev sahibi ülkeye yerleşmeyi isteyen, ama bunu yapma imkânı olmayan kişiler söz konusudur. Ülke olarak yerleşmenin imkânsızlığı,

nedenini ev sahibi ülkenin göç mevzuatının öngördüğü sınırlamalarda bulur (Aebi, 2007: 56).

Kabul eden ülkeye yerleşmeleri kabul edilen, yasal olarak ülkeye girişine izin verilen göçmenlere ‘daimi yerleşimciler’ (İng. permanent residence) denir (Çiçekli, 2009c: 11). Göçmenler kalacakları süreye göre, uzun vadeli göçmen ve kısa vadeli göçmenler; giriş ve kalış şekillerine göre de kayıtlı/belgeli göçmenler (İng. Documented migrant) ve kayıt dışı/belgesiz göçmenler olarak tasnif edilmektedir.

Göçmenleri mülteci ve sığınmacılardan ayıran en önemli özellik, bu kimselerin ülkelerinden siyasi nedenler sebebiyle değil, sırf ekonomik nedenlerle ve daha iyi bir yaşam sürme umuduyla ayrılmış olmalarıdır. Göçmenler bir başka ülkeye kendi arzu ve istekleri ile göçer, dolayısıyla vatandaşı oldukları ülkenin diplomatik korumasından yararlanmaya devam ederler.

AB ülkelerinin göçü kısıtlayıcı uygulamaları sonucunda, yasal yollardan göç etme imkânı ortadan kalkanların göçü farklı kanallar ile gerçekleştirmeyi tercih ettikleri görülmektedir. Sığınmacı olabilmenin şartlarını taşımamakla birlikte, birçok kişinin yasal işlemlerin uzun sürmesi nedeniyle bu ülkelerde birkaç yıl kalma imkânı sağladığından (başvuruların %85’i kabul edilmemekte) bu yolla Batı Avrupa ülkelerine sığınma başvurusu yapmaktadırlar (Gençler, 2006: 177).

Türk hukukunda ise, göçmenlik 5543 sayılı ve 19. 9. 2006 tarihli İskân Kanunu ile düzenlenmiştir. 5543 sayılı Kanunun 3’üncü maddesinin (d) bendine göre göçmen, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır. Yasanın 4’üncü maddesi, göçmen kabul edilmeyecek kişileri içermektedir. Bu bağlamda, diğerleri arasında, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup da, sınır dışı edilenler ve güvenlik bakımından Türkiye’ye gelmeleri uygun görülmeyenler göçmen kabul edilmeyecektir.

Türk hukukundaki göçmen kavramı, yerleşmek amacıyla ülkemize gelen kişilerin Türk soyundan olmasını ve Türk kültürüne bağlılığını gerekli kılması nedeniyle, uluslararası hukukta ve doktrinde kabul edilen göçmen kavramından daha dar kapsamlıdır (Aydoğan, 2006: 21).

2.1.6. Ayrıcalıklı Yabancılar

Devletler arasında yapılan ikili veya çok taraflı anlaşmalar bu anlaşmalara taraf devletin uyruklarına, öteki taraf devletlerce özel bazı haklar tanımayı gerektirebilir. Bu alanda çok sayıda ikili anlaşmaların yapıldığı görülür. Bunların en tipik örnekleri ikamet, seyahat ve ticaret gibi konularda, taraf devletlerin vatandaşlarına özel kolaylıklar sağlanmasını öngörür (Aybay, 2007: 25).

Avrupa Birliğini, ekonomik boyutları aşan bir biçimde ve daha ileri bir düzeyde gerçekleştirme süreci içinde, 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile ‘Birlik yurttaşlığı’ kavramı oluşturulmuş; AB üyesi olan bir devletin uyrukluğunda olan herkesin aynı zamanda “Birlik yurttaşı” olduğu kabul edilmiştir (m. 17-22). Ancak, bu ‘Birlik yurttaşlığı’nın AB üyesi bir devletin uyruğu olan herkesi kapsamaması kabul edilmiş olmakla birlikte, bunun kişinin sahip olduğu üye devlet uyrukluğunun yerine geçmesi değil, ona ek olması, onu tamamlaması öngörülmüştür (Aybay, 2007: 28).

Birlik yurttaşlığının üye devlet vatandaşlığına bağlı olduğu belirtilerek, organik bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu nedenle Birlik yurttaşlığı için 8’inci maddede özellikle ‘yurttaşlık’ (Fr. *citoyenneté*, İng. *citizenship*) sözcüğü kullanılmış, bireyi devlete bağlayan hukuksal bağ olan ‘uyruklu’ kavramından kaçınılmıştır (Tezcan, 2002: 26).

AB üyesi olmayan İsviçre, Lihtenştayn, İzlanda ve Norveç vatandaşları da, AB üyesi ülkelerin vatandaşlarına benzetilmişlerdir (Ducroquetz, 2007:39, dñn. 192). Esas itibarıyla bu kişiler, topluluk hukuku tarafından yabancılar olarak kabul edilmemektedir. AB belgelerinde, AB yurttaşlığına sahip olmayanlar -dar anlamda yabancılar- için ‘üçüncü ülke vatandaşları’ (İng. *thirdcountrynationals*, Fr. *ressortissants depaysiers*) terimi kullanılmaktadır.

Diğer taraftan, ülkeler, genellikle, kendi ülkelerinde oturan veya ikamet eden yabancılara, kısa süreli olarak ülkede bulunan yabancılara oranla daha fazla hak tanıyabilmektedirler. Örneğin, ABD’de sürekli mukim bir yabancıya çalışma hakkı açısından, ayrıcalıklı olanaklar kazandıran yeşil kart (*green card*) denilen bir belge verilmektedir (Aybay, 2007: 949). Hukukumuzda da, ayrıcalıklı yabancı kavramının içinde değerlendirilebilecek hükümler mevcuttur. Örneğin, yeni TVK’nın 28’inci maddesi Türk vatandaşlığından Bakanlar Kurulunun izniyle çıkmış olan eski vatandaşlar için çok elverişli bir statü sağlamaktadır. Türk vatandaşlığından izinle çıkan ve yabancı devlet vatandaşlığı kazanmış kişiler yine “kayıp tarihinden başlayarak yabancı muamelesine tabi” tutulacaklardır. Ancak, ikamet, taşınmaz mal edinme (muafiyet araç veya ev eşyası ithal etme hakları dışında), miras ve çalışma (kamu görevlerine girme hariç) gibi konularda, Türk vatandaşlarına tanınmış haklardan aynen (sınırlamalarla) yararlanmaya devam edeceklerdir.

5543 sayılı İskân Kanunu’ndaki ‘göçmen’ tanımı kapsamına giren yabancıların da bir tür ayrıcalıklı yabancı kategorisi oluşturdukları söylenebilir. Bu tanıma göre göçmen “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu kanun gereğince kabul olunanlardır” (Aybay, 2007: 28). Bu iki kategori dışında görece daha az önemli başka bazı ayrıcalıklı yabancı kategorileri de söz konusudur. Örneğin, Türklerle evli yabancılar, KKTC vatandaşları gibi vatandaşlık grupları

da, bazı ilave haklara sahip olabilmektedirler (Aybay, 2007: 94). Bununla beraber, bunlar lehine ülkeden uzaklaştırılmaya karşı korumaya ilişkin düzenlemelerin olmadığı belirtilmelidir. Ayrıca, inceleme konumuz açısından bakıldığında, ülkeden uzaklaştırma işlemlerine karşı koruma sağlanan ‘yerleşik yabancı’ veya ‘uzun dönemli ikamet sahibi’ gibi kategoriler, Türk mevzuatında yer almamaktadır.

Bu grupta incelenen ‘diplomatlar veya konsoloslar gibi diplomatik haklardan ya da askerler ve uluslararası kuruluş görevlileri gibi diplomatik benzeri bir haktan yararlanan yabancılar’ 7 ile ‘elverişsiz statüdeki yabancılar’ kategorilerine ise normal yabancılara uygulanan sınır dışı etme, geri gönderme ve geri verme gibi ülkeden uzaklaşma tedbirlerine tabi olmadıklarından sadece işaret etmekle yetiniyoruz.

2.2. Ülkede Bulunup Bulunmamaya Göre Yabancı Türleri

2.2.1. Ülkede Bulunmayan Yabancılar

Yabancı kavramının, her devlet açısından o devletin uyrukları dışındaki herkesi kapsadığı dikkate alındığında, kişinin yabancı olup olmadığının belirlenmesi bakımından hangi ülkede bulunduğu önemi olmadığı anlaşılr; çünkü insanların, fiilen bulunmadıkları bir ülkede de bir takım haklardan yararlanmaları söz konusu olabilmektedir. Bu bağlamda, devletlerin kendi ülkeleri dışında giriştikleri askeri hareketler ve benzeri durumlar ‘ülkede bulunmayan’ yabancıların haklarının insan hakları açısından özellikle önem taşıdığı sorunlar yaratabilmektedir (Aybay, 2007:32). Nitekim AİHM, AİHS’nin 1’nci maddesindeki ‘yargı yetkisi’ kavramını, Sözleşmeciler devletlerin ulusal toprakları ile sınırlı tutmamakta, devletin yetkilerini kullandığı alan, hatta fiilen denetiminde tuttuğu alan biçiminde anlamaktadır (Ergül, 2005: 100).

2.2.2. Ülkede Bulunmaları Usulüne Uygun Olan Yabancılar

Bu grup açısından öncelikle akla gelen yabancılar, ülkeye sınır kapısı olarak belirlenmiş yerlerden, kurallara ve usullere uygun biçimde girmiş olanlardır. Girme hakkı tanınarak giriş kapılarından ülkeye girenler, ülkeye yetkili makamlarca kabul olunurlar (Acer, Kaya, Gümüş, 2010: 16).

Bunun dışında, ülkede doğan; ama ülkenin vatandaşlık yasaları uyarınca doğdukları ülke vatandaşlığını kazanmamış olan çocuklar, ülkeye kurallara aykırı olarak girmiş olan, ama daha sonra yerel makamlarca yapılan işlemlerle, durumu yasalara uygun hale getirilen kişiler de bu grupta sayılabilir. Örneğin, ülkeye düzgün olmayan bir biçimde girmiş ama kendisine daha son-

7. Bu grupları ayrıcalıklı yabancılar statüsünde inceleyen eserler olduğu gibi Aybay gibi bu kategoriden ayrı bağımsız kategori olarak ele alan yazarlar da vardır. Bkz. Aybay, 2007:29-30.

ra “sığınmacı” statüsü verilmiş kimselerin durumu da, böylece yerel hukuka uygun hale dönüşmüş olur (Aybay, 2007: 33).

Uluslararası hukuk ve çağdaş insan hakları anlayışı, ülkede ‘yasal’ olarak bulunan yabancılarla, bu durumda olmayan yabancılar arasında bir ayrım yapılabilmesine olanak vermektedir. Ülkede yasal olarak bulunan yabancılar, haklar ve güvenceler bakımından daha elverişli bir durumda bulunurlar. Örneğin, AİHS’ye ek 4 nolu Protokol’ün “bir devletin ülkesinde bulunan herkesin, orada serbestçe dolaşma ve ikametgâhını seçme hakkı bulunduğunu” belirten 2’nci maddesinde, bu haktan ancak ülkede yasal olarak bulunanların yararlanabileceği belirtilmiştir. Aynı bağlamda, AİHS’ye ek 7 nolu Protokol’ün 1’inci maddesi yabancılara ülkeden çıkarılma (expulsion veya refoulement) işlemi uygulanması açısından ülkede yasal olarak ikamet eden yabancılara güvence tanımıştır (Aybay, 2007: 34).

AİHM de, bazı hallerde ülkede bulunmanın usule uygunluğu veya aykırılığını dikkate almaktadır. Örneğin 8’inci madde çerçevesindeki başvurularda, Mahkeme ileri sürülen aile hayatı, başvuranın ülkede yasal olmayan bir durumda olduğu bir dönemde kurulmuş olduğu takdirde, davalı devlete karşı Mahkemenin daha anlayışlı olduğu görülmektedir (Benthair, 2003: 84).

Öte yandan, AB hukuku, Birlik ülkelerindeki durumlarını uyumlaştırmak amacıyla uzun süredir ikamet eden üçüncü ülke vatandaşları lehine bir statü tanımaktadır (Aubin, 2009: 53).

2.2.3. Ülkede Bulunmaları Usulüne Uygun Olmayan Yabancılar

Bu başlık altında düşünülmesi gereken ilk grup, ülkeye kurallara ve usullere uygun olmayan yollardan girmiş kişilerdir. Örneğin sınır kapıları dışından kaçak olarak girenler gibi. Zira yasa dışı yollardan ülkeye giren kişiler ülkeye kabul edilmiş sayılmazlar (Acer, Kaya, Gümüş, 2010: 16).

İkinci grup ise, ülkeye düzgün biçimde girmiş oldukları halde, ülkede bulunmaları daha sonra yasalara aykırı hale gelmiş kişilerdir. Örneğin ikamet süresi bitmiş olmasına karşın ülkeyi terk etmeyenler veya haklarında sınır dışı edilme (veya geri gönderilme) kararı alınmasından sonra izlerini kaybettirenler gibi (Aybay, 2007: 34).

SONUÇ

İnsan hakları hukuku ile Avrupa Birliği hukuku alanındaki gelişmelerin uluslararası hukuktaki yabancı kavramının geleneksel anlamını ve içeriğini de etkilediği gözlenmektedir. Artık yabancı terimi yanında, vatandaş olmayan, üçüncü ülke vatandaşları gibi terimlerde sıklıkla kullanılmaktadır. Türk mevzuatında ise yabancı terimi yerleşmiştir. Öte yandan Türk yabancılar hukukun

literatüründe Devletler Hukuku Enstitüsünün 120 yıl önce yaptığı tanımdan eksik ve hatalı olarak aktarılan geleneksel tanımın doktrinde hala benimsenmeye devam edilmesi şaşırtıcıdır.

Yabancı kategorileri arasında yer alan göçmen, mülteci ve sığınmacı terimlerinin iç hukuktaki tanımları ile uluslararası hukuktaki tanım ve kapsamı arasında farklılık söz konusudur. Özellikle hassas bir yabancı kategorisi olan mülteci ve sığınmacıların sorunları, uluslararası örgütlerce izlendiğinden ve insan hakları denetim organları önünde başvuruya konu olduğundan, bu konuda uluslararası hukuk ile Türk hukuku arasındaki yaklaşım farkının uluslararası hukuk lehine çözüme kavuşturulması gerekir. Diğer yandan Türk hukukundaki defacto-de jure mültecilere ilişkin terminoloji farklılığı ile neden olduğu karışıklığın uluslararası hukuk dikkate alınarak çözümlenmesi gerekmektedir. Bu konuda çözüm için özellikle mülteci ve sığınmacı konularında çalışma yapan akademisyenlere görev düşmektedir.

Bir ülkede yasal olarak uzun süredir ikamet ettiklerinden, yaşadıkları toplumla sosyal, ekonomik ve ailevi ilişkiler geliştirmiş yabancıların normal yabancılardan farklı muamele görmesi doğaldır. Bu kişiler ‘uzun süreli ikamet eden yabancı’ ve ‘yerleşik yabancı’ gibi daha lehe hukuki statülere sahip olabilmektedirler. Dolayısıyla Türk hukukunda yabancı kategorilerine ilişkin olarak uluslararası hukuk ve mukayeseli hukuk alanlarındaki gelişmeleri dikkate alan yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Bu bağlamda, ‘Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı’ taslağı çalışmalarında, yabancı kavramı ve türlerinin uluslararası hukukla uyumlaştırılması ihtiyacının da dikkate alınması uygun olacaktır.

KAYNAKÇA

- Acer, Y., Kaya, İ., Gümüş M. (2010). Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye ’nin İltica Stratejisi, UŞAK yayınları, Ankara.
- Altuğ, Y. (1968). Yabancıların Hukuki Durumu, 3. Baskı, İstanbul.
- Aktaş, E. (2005). “ Yabancıların Türkiye 'de Çalışma Hakları”, Kazancı Hukuk Dergisi, S. 10, Temmuz 2005 (s. 66-100).
- Aebi, M.F. (2007). “Reflexions sur la Notion d ’immigrant et le respect de leur droits”, Critica y contracrítica de la criminologiacrítica ;unarespuesta a Elena Larrauri”, Revista de derechopenaly criminologia, pp. 377-395, <http://www.unifr.ch/dp1/derechopenal/obrasiridicas/oj.20081222.10.pdf> (erişim tarihi: ^ 02. 2010).
- Asar, A. (2004). Türk Yabancılar Mevzuatında Yabancı ve Hakları, 2. baskı, Ankara.
- Aubin, E. (2009). Droit des Etrangers, Paris; Gualino lextonso edition.
- Aybay, R. (2007). Yabancılar Hukuku, İstanbul; İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Aydoğan, D. (2006). “Yabancı Çingenelerin Türkiye’ye Giriş, İkamet, Seyahat Özgürlükleri İle Türkiye’den Sınır Dışı Edilmeleri”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

- Benthair, F. (2003).** ‘ ‘Le droit europeen du regroupement familial", Université de Lille II, memoire, (<http://edoctrale74.univ-lille2.fr>. erişim tarihi; 10. 2009).
- Buz, S. (2004).** Zorunlu Çıkış Zorlu Kabul- Mültecilik, Ankara;SGDD yayınları.
- Cornu, G. (2000).** Vocabulaire juridique, Paris;PUF
- Çelikel, A. ve Gelgel, G. (2009).** Yabancılar Hukuku, 15. Bası, İstanbul; Beta.
- Çiçekli, B. (2009a).** Yabancılar Hukuku, Ankara; Seçkin.
- Çiçekli, B. (2009b).** Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar, Ankara; Seçkin yayınevi.
- Çiçekli, B. (2009c).** (Editör) Göç Terimleri Sözlüğü (Glossary on Migration), Ankara;International Organization for Migration (IOM).
- Dardağan, E.G. (1993).** “Yabancılar Hukuku Açısından Sınır Dışı Etme”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Dictionnaire Permanent Droit des Etrangers (DPDE) (2002).** ABC du droit des etrangers, Feuilles 18, 1 eraoût2002.
- Doehring, K. (2002).** Genel Devlet Kuramı (çev. Ahmet Mumcu, 2. Baskı, İstanbul; İnkılâp.
- Ducroquetz, A.L. (2007).** “Pexpulsion des etrangers en droit intemational et europeen”, Université Lille 2 - droit et sante, Faculte des Sciences juridiques, politiques et sociales, These de doctorat, Lille (hal. archives-ouvertes. fr/docs/00/19/63/12/PDF/alducroquetz07. pdf (Erişim tarihi;28. 12. 2009).
- Ekşi, N. (2006).** Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular, İstanbul; Beta.
- Ekşi, N. (2010).** Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Abdolkhani ve Karim- nia-Türkiye Davası, Mülteci ve Sığınmacı Hukuku Açısından Değerlendirme, İstanbul; Beta.
- Ergül, E. (2005).** Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Uygulaması, Ankara; Yargı Yayınevi.
- Ergül, E. (2012).** Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Hukuku ’nda Sınır Dışı Etme, Geri Gönderme ve Geri Verme, Ankara; Yargı Yayınevi.
- Gençler, A. (2005).** “Avrupa Birliği ’nin Göç Politikası", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, Sosyal Siyaset Konferansları, 49. Kitap, Prof. Dr. Turan YAZGAN’a Armağan Özel Sayısı, (Basım 2006), s. 177.
- Odman, M. T. (1995).** Mülteci Hukuku, Ankara; AÜ. SBF. İnsan Hakları Merkezi Yayınları.
- Özcan, M. (2005).** Avrupa Birliği Sığınma Hukuku, Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı, Ankara; UŞAK.
- Pazarcı, H. (2006).** Uluslararası Hukuk, 4. Baskı, Ankara; Turhan Kitapevi.
- Tekinalp, G. (2002).** Türk Yabancılar Hukuku, 7. Baskı, Beta; İstanbul.
- Tezcan, E. (2002).** Avrupa Birliği Hukukunda Birey, Ankara; İletişim.

YÖNETİCİLERİN SOSYAL SORUMLULUK UYGULAMALARINA İLİŞKİN YAKLAŞIMLARI

Semra F. AŞCIGİL*

ÖZET

Yönetimde yeni bir kavram olan sosyal sorumluluk kavramının karmaşık doğası uygulamada çeşitli zorluklara yol açmaktadır. Yöneticilerin toplumsal sorumlulukları ile ilgili uygulamalarında benimsedikleri yöntemler şirketlerin çeşitli paydaşlar nezdinde meşru olarak algılanmaları amacıyla şekillenir. Bunu sağlarken mevcut varsayımların sosyal sorumluluk uygulamalarına etkisi olacağı açıktır. Çalışma, en büyük 500 firmada yer alan 191 yöneticinin kendilerini hangi paydaşlara karşı sorumlu tuttukları, şirketlerin neden sosyal sorumluluk alması gerektiği, şirketlerinin yıllık raporlarında sosyal performans bilgisinin yer alıp almadığı, bu bilgilerin kimlerle paylaşıldığı gibi sosyal sorumluluk ile ilgili konulardaki görüş ve uygulamalara ışık tutmak üzere yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Paydaşlar, Sosyal Sorumluluk, Bilgi İfşa Etmek, raporlama

ABSTRACT

The Perceptions Of Managers On Implementation Of Social Responsibility

As a new concept there are difficulties in implementing social responsibility due to its complex nature. The means through which societal responsibilities are operationalized are shaped by legitimacy concerns of management in the eyes of different stakeholders. In doing this, it is no surprise that some the assumptions concerning responsibilities will have an impact. In this research, perceptions of 191 managers from top 500 firms concerning the reasons of why firms should assume responsibility, whether social performance is included in annual reports, with whom social projects related information is shared, and as such in order to shed light on the issue.

Key Words: Stakeholders, Social Responsibility, Information Disclosure, Reporting.

* Doç. Dr., ODTÜ İşletme Bölümü, sferiha.ascigil@gmail.com.

Yazar, bu araştırmanın şekillendirilmesindeki katkılarından dolayı TESEV'e teşekkür eder.

GİRİŞ

Şirketler toplum gözünde meşruiyet kazanmadıkça varlıklarını sürekli hale getiremezler. Bu nedenle meşruiyet kaygısının şirketlerin yönetim anlayışını etkileyen önemli bir faktör olarak şirketlerin politikalarını etkileme potansiyeli taşıdığı düşünülebilir. Sosyal sorumluluk kavramı yönetim anlayışı olarak özellikle son yıllarda önem kazanmıştır. Ancak kavram bünyesinde çeşitli kavramları da barındırdığı için nasıl uygulamaya geçirileceği konusunda zihinler net değildir. Böyle olunca, kavramın uygulamaya geçirilmesinde de sorunlar yaşanmaktadır (Pedersen, 2006). Bunun izleri, yönetimin şirket imajını belirleyen unsurlarla ilgili görüşlerinde, hazırlanan yıllık raporların içeriğinde ve alınan kararlarda hangi faktörlerin öncelikli olacağı gibi çeşitli alanlarda görülebilir.

Sosyal sorumluluk kavramı, şirketlerin performans değerlendirme konusundaki yaklaşımlarında finansal boyut yanında sosyal boyutu da dikkate almalarının önemini vurgular. Öte yandan, yıllık şirket raporları genelde meşruiyet aracı olarak görülen sosyal performansın en çok yer aldığı araçlar olmuştur (Line vd., 2002). Kavramın işlerlik kazanabilmesi, bu doğrultuda toplanan bilginin karar alma aşamasında da kullanılmasına bağlı olup, yıllık raporlarda ilgili bilginin de yer alması gerekir. Bu çerçevede meydana gelen gelişmeleri etkileyen faktörler genel olarak yasal düzenlemeler, paydaşların bilgi ihtiyaçları ve toplumdan gelen baskılar olmuştur (Dillar vd., 2005). Araştırmalar, sermayedar ve yatırımcı gözünde meşruiyet kazanma çabalarının şirketlerin özellikle sosyal performans konulu bilginin gönüllü paylaşımı ile ilgili politikalarını belirlemede etkili olduğunu göstermiştir (Aertz vd., 2006). Çalışma paydaşlık kavramını temel alarak, yöneticilerin şirketlere meşruiyet kazandırma çabaları sonucu üstlendikleri sorumlulukların nasıl şekillendiğini ortaya koymayı amaçlamaktadır.

1. YÖNETİŞİM, SOSYAL SORUMLULUK VE PAYDAŞ ODAKLI- LİK AÇISINDAN BİLGİNİN DEĞERİ

Meşruiyet kazanmak, firmanın içinde bulunduğu ilişkiler sisteminde var olma nedeni ve hakkını kanıtlaması sürecidir. Şirketler meşruiyet kazanma açısından çeşitli stratejiler geliştirebilirler. Bunların arasında iyi yönetim, sosyal sorumluluk ve paydaşlık yaklaşımı gibi kavramlardan bahsedilebilir. İyi yönetim, paydaşlara karşı sorumlu davranılmasını gerektirir ve dolayısıyla firmanın aldığı kararlarda sorumlu davranıp, paydaş çıkarlarını gözetmesiyle sağlanabilir. Paydaşlık teorisi yaklaşımıyla tanımlandığında ise, sosyal sorumluluk paydaşların meşru hak ve beklentilerinin karşılanması amacıyla şirketlerin çeşitli yönetim süreçleri geliştirmesidir. Böyle olunca, şirketlerin paydaşlara karşı üstlendiği sosyal sorumluluğun, iyi yönetim süreçlerinden elde edilmesi arzulanan bir sonuç olması beklenebilir.

Aslında yöneticilerin firmalarının kimlere karşı sorumlu oldukları konusundaki görüşleri, onların firmalarına meşruiyet sağlamak üzere nelere dikkat edeceklerinin de göstergesidir. Şirketlerin ekonomik ve sosyal faaliyetlerden ve bunların paydaşlar üzerindeki sonuçlarından sorumluluk hissettikleri ölçüde; bilgi paylaşımı gibi faaliyetleri önem kazanacak ve toplum gözünde meşruiyet sağlama ihtiyacı da yöneticilerin bu arayışlar doğrultusunda karar verme yöntemleri geliştirmelerini tetikleyecektir. Örneğin, sadece devlete karşı sorumlu oldukları görüşünde olan yöneticiler yasal sorumlulukları ötesinde sorumluluk üstlenmeyeceklerdir. Aynı şekilde, yalnız sermayedara veya hissedara karşı sorumluluk duyan yöneticiler ekonomik sorumluluklarının ötesindeki alanları gözönüne almadan karar verip, uygulamada öncelikle karlılık oranlarını artırmaya önem vererek öncelikle sermayedarların gözünde meşruiyet kazanma çabasına girecektir (Aşçıgil, 2011).

Yöneticilerin şeffaflık, hesap verebilirlik temelinde tanımlanan iyi yönetim ilkeleri açısından performansları, bir anlamda karar alırken hangi paydaşlarla ilgili ne gibi bilgileri gözönüne aldıkları ile değerlendirilebilir. Öte yandan, şirketlerin sorumlu yönetim sergilerken paydaş odaklı bir yaklaşım benimsemeleri toplumun şirketlerden beklentilerine bağlı olarak değişeceği gibi, yöneticilerin şirket-toplum ilişkilerini nasıl yorumladıklarına göre de değişecektir. Bu durumda, yöneticilerin karar süreçlerinde gözönüne alacağı bilginin niteliği, paydaşların haklarını koruma ile ilgili geliştirecekleri politikaların başarısını etkileyebilir. İyi yönetim, karar alırken paydaş odaklılığın yanısıra, alınan kararların ve bunların yolaçtığı sonuçların sorumluluğunu üstlenmeyi yani hesap verebilirliği gerektirir. Topluma karşı yönetimin hesap verme yükümlülüğünü nasıl yerine getireceği ise her iki tarafı da memnun edecek gayriresmi çözümlerin geliştirilerek uygulanması ile gerçekleşebilir (Woodward, Edwards ve Birkin, 1996).

Hesap verilebilirlik şirketlerde bazı kontrol mekanizmaların yerleşmesine bağlı olarak gelişebilir. Şirketlerde “kontrol” şirketin amaçlarını ve politikalarını belirleme gücünü ifade eder. Profesyonel yöneticilerin çıkarları ile şirket sahiplerinin çıkarları her zaman örtüşmediği gerçeği gözönüne alınırsa, kimin kime karşı sorumlu olacağı son derece önemlidir. Bu nedenle, hissedarların/ ortakların yönetimi kontrol etmelerinin temel amacı, kendi çıkarlarını korumak üzere yöneticilerin fırsatçı temayülleri kontrol altına almak olmuştur (Rossouw, 2005). Bunun yanısıra, karar alma süreçlerinin kontrolü kadar şirket performansının hangi boyutlarda izlendiği de iyi yönetişimin sağlanması açısından kritik bir öneme sahiptir. İlk kez 1855 yılında ortaya çıkan “sınırlı sorumluluk” kavramı hissedarların sadece yatırımları miktarında sorumluluk alacakları kuralını getirmiştir. Bu yaklaşım sermaye sahiplerinin birikimlerini daha az risk alarak yatırımlara yönlendirerek kapitalizmin güçlenmesinde

önemli bir aşama kaydetmesine rağmen, paydaşlara karşı sorumluluk almaları konusunda yeterince etkili olamamıştır (Monks ve Minow, 2008).

Aslında hissedarların yönetim üzerindeki kontrolünü meşrulaştıran kontratın bir benzeri de diğer paydaşlar ve yönetim arasında mevcut olmalıdır. Sosyal sorumluluğun yönetici-sermayedar ilişkisinin ötesinde sorumlulukları içerdiği düşünülürse, geleneksel muhasebe yöntemlerine göre hazırlanan raporların daha kapsamlı ve etkili bir kontrol sağlama açısından yeterli olmadığı açıktır. Bu eksiği kapatmak üzere, hazırlanan yıllık raporlarda finansal olmayan varlıkların değerlerinin de yer almasının, çeşitli paydaşlarla ilgili yaratılan değerlerle ilgili göstergelerin kullanılmaya başlanması (Sherman, 2001) ve diğer paydaşların da bilgi edinme hakları olduğu kabul edilerek ilgili performans bilgisinin paylaşımının gerekliliği açıktır. Tıpkı hissedarlar ve üst yönetim arasındaki güveni sorgulayan asil-vekil ilişkisi teorisi gibi, toplum ve yönetim ilişkisi de benzer bir doğaya sahiptir. Yönetim ve toplum ilişkisinde “asil” toplum, “vekil” ise yönetim olarak değerlendirilir. Sorumluluk bir anlamda “hesap verebilirlik” gerektirdiği için; müşteri, çalışan ve toplum gibi diğer paydaşları da gözönüne alan bir raporlama yöntemi, daha adil bir hesap verebilirlik anlayışını da sergilemiş olacaktır (Woodward vd., 1996). Ancak, yasalar çeşitli aktörler arasındaki ilişkileri düzenlemesine rağmen, hesap verebilirliğin nasıl işlerlik kazanacağı konusunda her zaman net cevaplar sunmaması, farklı uygulamaların benimsenmesini gerektirmektedir (Woodward, Edwards ve Birkin, 1996).

İyi yönetim ilkeleri yasal zorunluluk olarak uygulanabileceği gibi, gönüllülük temelinde de uygulanabilir. Örneğin, yıllık raporların paylaşılacağı paydaşları yasal zorunluluk ötesinde genişletmek şirketlerin elinde olup, şeffaflık ilkesi gereği olarak daha kapsamlı bir uygulama benimsenebilir. Bunun gerekçesi, hesap verebilirliğin ön şartının şeffaflık olmasıdır (Hess, 2007). Firmaların paydaşlarla bilgi paylaşımının önemi serbest piyasa kuramı çerçevesinde bilgi asimetrisinin ortadan kaldırılması ve dolayısıyla piyasa mekanizmasının daha sağlıklı işlemesine olanak sağlamasıdır. Ancak, uygulamada bu eşitliğin sağlanması için yasal zorunluluk dışında bilgi üretimi ve paylaşımı nadiren görülmektedir. Öte yandan, şirketlerce genel olarak paylaşılan bilgi, finansal performansla sınırlı olup içeriği açısından çeşitlendirilmemektedir. Bunun yanı sıra, finansal raporlamanın günümüzde firmanın gerçek değerini yansıtmadığı yaygın bir görüştür (Sherman, 2001). Finansal performans yalnız hissedarlara sağlanan değerle ilgili bilgiyi içermekte olduğu için, firmalarca diğer paydaşlara sağlanan uzun vadeli katma değeri yansıtmaktan uzaktır. Ancak, firmayı değerlendiren her paydaşın kendisine göre bir “değer” anlayışı olması ve raporlamada maddi olmayan varlıkların ölçülmesi konularının henüz yeterince gelişmemesi paydaşlarla ilişkileri yönetirken karşılaşılan önem-

li iki sorunu teşkil eder. Sonuç olarak, yıllık raporların firma performansının tek göstergesi varsayılan parasal değerler dışında bilgiyi de içermesi, firma ve paydaşlar arasındaki ilişkileri olumlu yönde geliştirirken, bilgi asimetrisini de ortadan kaldıracaktır (Monks ve Minow, 2008).

Sosyal performansın tıpkı finansal performans gibi dönemsel olarak izlenerek paylaşımı, paydaşlar kadar raporlamayı yapan kuruluşlara da fayda sağlayacaktır. Bilgi paylaşımı, sosyal hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının görülmesinin yanı sıra, toplumdan faaliyetlerini sürdürmek üzere şirketlerin “lisans” alması anlamına da geldiği için ayrıca önem taşır. Finansal olmayan faaliyetlerin raporlanması, yatırım kararları alma aşamasında bilgi edinme maliyetlerini düşürmenin yanında yatırımcılar, finansal paydaşlar ve firma yönetimi açısından alınacak riski de azaltacaktır. Bu nedenle, sosyal performansla ilgili bilginin bir değeri olduğu konusunda fikirbirliği vardır (Orlitzky vd., 2003; Al-Tuwaijri, 2004). Lev vd. (2010)’ne göre ise, sosyal sorumluluk sergileyen ve performansını toplumla paylaşan firmalar, bu konularda hassas olan tüketicilerin tercihlerinde etkili olmakta ve dolayısıyla satışları ve finansal performansları artmaktadır. Öte yandan, raporların içerikleri kadar nasıl kullanıldıkları ve kimlerle paylaşıldığı da önemlidir. Karar almada kullanılan performans bilgisinin ilgili olduğu paydaşlar, firmanın toplumdaki yerini nasıl algıladığı, paydaşlara hesap verme sorumluluğunu nasıl yorumlayıp sağladığı ile ilgili önemli ipuçları verir. Deegan (2002) ve O’Donovan (2002) ise, firmaların yalnızca meşruiyetleri tehdit altında olduğu zamanlarda sosyal performans bilgisini açıkladıklarını belirtmişlerdir. Her ne kadar Tilt (1994) en değerli bilginin denetlenmiş bilgi olduğunu savunsa da, gönüllülük temelinde bilgi paylaşımı günümüzde sıklıkla görülen bir uygulamadır. Sonuç olarak, paydaşlarla bilgi paylaşımının içeriği ve yöntemleri konusunda yapılan çok az araştırma bulunması, bu çalışmanın yapılmasında önemli bir etken olmuştur.

2. ARAŞTIRMA

2.1. Araştırmanın Amacı

Araştırma, şirketlerin sosyal sorumluluk ve hesap verebilirlik amacı ile paydaşlarla ilişkilerini çeşitli boyutlarda nasıl şekillendirdiklerini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede cevaplanması istenilen temel sorular şunlardır:

- Yöneticilere göre, bir firmanın imajına etki eden unsurlar nelerdir?
- Yöneticilere göre, işletmeleri sorumluluk duyulan paydaşlara ne kadar önem vermektedir?
- Yöneticiler, kendilerini sorumlu gördüğü çevrenin tanımını nasıl yapmaktadırlar?

- d) Yöneticilere göre, firmalarının sosyal sorumluluk ile ilgili uygulamalarının nedenleri nelerdir?
- e) Yöneticilerin temsil ettiği işletmelerde toplumsal sorumlulukları ile ilgili bilgiyi iletme şekli ile ilgili tercihler nelerdir? Kimlerle bilgi paylaşılmaktadır?

Araştırmada ilk dört som ile ilgili veriler ankete katılan yöneticilerin bireysel cevaplarını yansıtmaktadır. Kişisel görüş değil de, işletmelerle ilgili olan son somda ise aynı kuruluştan verilen cevaplar birleştirilerek değerlendirilmiştir. Çalışmada Woodward, Edwards ve Birkin'in (1996) örgütlerin meşruiyeti ile ilgili yaptıkları çalışmalarında kullandıkları anket somlarından faydalanılmıştır.

2.2. Örneklem Grubunun Demografik Özellikleri

Araştırmanın örneklem grubunu ISO tarafından 2003 yılında açıklanan en büyük 500 firma listesinde yer alan firmalardan oluşmuş ve veriler aynı yılda toplanmıştır. Sermaye Piyasası Kurulu'nun İyi Yönetişim İlkelerini ilk kez Haziran, 2003 tarihinde açıklaması araştırmanın bu noktadaki durumu saptamada katkısını daha da önemli kılmıştır. Listede yer alan 122 firmadan 191 anket toplanmıştır. Buna göre, her firmadan ortalama 1.57 anket elde edilmiştir. Örneklem grubunda üst düzey yöneticiler ve yönetim kumlu üyeleri (49), üst düzey yönetici yardımcısı (66) ve orta kademe yöneticiler (69) yer almaktadır ve 7 kişi statü ile ilgili bu soruyu cevapsız bırakmıştır. Yöneticilerin firmalarının sermaye dağılımı ise %66 (126 firma) tamamen yerli, %8.9 (17 firma) tamamen yabancı ve %25.1 (48 firma) yerli ve yabancı ortaklıktır. Araştırmada örneklem grubunu oluşturan şirketler, 150 işçi üzerinde çalışanı olan özel sektör kuruluşları temel alınarak belirlenmiştir. Ayrıca tüm yabancı sermayeli kuruluşlar örneklem grubuna ilave edilmiştir. 126 yönetici çalıştıkları firmayı sermaye yapısı olarak tamamen “yerli” firma olarak tanımlarken, 17 yönetici “yabancı”, 48 yönetici ise “yerli ve yabancı ortaklık” olarak tanımlamıştır. Çeşitli yönetim kademelerinde bulunan yöneticilerin ortalama çalışma süresi 12 yıl (standart sapma 8.9) olup bu süre en az 1 yıl ve en fazla 44 yıldır.

2.3. Verilerin Analizi

Çalışmada örneklem grubunu oluşturan yöneticilere ilk olarak bir şirketin imajını neyin belirlediği sorusu sorulmuştur (Tablo 1). Alman cevaplarda yöneticilerin firmanın ününe katkıda bulunduğunu düşündükleri faktörlerin ortalamaları içinde en yüksek olanlar “firmanın ünü/itibarı” (6 üzerinden ortalama= 5.47, std.sapma= .64), firmanın kalitesi (ortalama= 5.23, std.sapma= .80) ve firmanın etik uygulamaları (ortalama= 5.05, std.sapma= .99) olduğu

görülmüştür. Buna paralel olarak frekans olarak olumlu cevap verilen faktörler (4= biraz katılıyorum, 5=katılıyorum ve 6= tamamen katılıyorum seçeneklerinin toplamı) ise öncelikle “firmanın ünü/itibarı” % 99.0 ve firmanın kalitesi % 98.4 iken, bir firmanın çalıştırdığı “eleman sayısı” (% 72.5) ve yapılan “yardım ve bağışlar” (% 80.8) en az kabul gören iki madde olmuştur.

Çalışmaya katılan yöneticilere paydaşlara verilen önem derecesinin ne olduğu sorulduğunda ise; çalışanlar, sermayedarlar, kredi veren kuruluşlar, tedarikçi, devlet, yakın çevre, çalışan temsilcileri seçenekleri arasında müşteriler %75.8 ile en fazla “6=tamamen katılıyorum” cevabı verilen paydaş olmuştur (Tablo 2). Bunu insan kaynakları ve sermayedarlar takip etmektedir. Toplum (genel anlamda), kredi veren kuruluşlar ve çalışan temsilcileri ise paydaşlar arasında yüzde olarak en düşük sayıda yönetici tarafından “tamamen katılıyorum” seçeneği ile cevaplanmıştır.

Tablo 1. Firmanın İmajı: Ortalama, Standart Sapma ve Frekanslar

Bir firmanın toplumdaki imajına etkisi çok fazladır. (N= 191)	Ortalama (Standart Sapma)	1	2	3	4	5	6
Finansal durumunun	4.93 (.956)	%1.6	%0	%4.8	% 18.7	%47.1	%27.8
Firmanın çalıştırdığı eleman sayısının	4.12 (1.114)	%.5	%7.9	%19	%34.9	%27	% 10.6
Firmanın politikasının ve stratejisinin	4.89 (.871)	%.5	%.5	%5.3	% 19.1	%51.6	%22.9
Yönetim kalitesinin	5.23 (.801)	%1.1	%0	%.5	% 10.6	%48.4	%39.4
Firmanın ününün/ nasıl bilindiğinin	5.47 Ç640L	%0	%0	%1.1	%4.8	%40.2	%54
Çalışanlar ile ilgili uygulamalarının	4.96 (.836)	%0	%1.1	%3.7	% 19.6	%49.7	%25.9
Etik uygulamalarının	5.05 (.996)	%1.1	%.5	%5.3	% 17.1	%37.4	%38.5
Toplumsal sorumluluk üstlenmesinin	4.98 (.856)	%0	%0	%5.3	%21.7	%42.9	%30.2
Çevre ile ilgili projelerinin	4.95 (.944)	%.5	%0	%6.9	%21.2	%39.7	%31.7
Yaptığı yardım ve bağışlarının	4.55 (1.018)	%0	%2.6	%9.5	%40.2	%25.9	%21.7

NOT: Kullanılan ölçekte; 1 : Hiç Katılmıyorum, 2 : Katılmıyorum, 3 : Pek Katılmıyorum, 4 : Biraz Katılıyorum, 5 : Katılıyorum ve 6 : Tamamen Katılıyorum anlamına gelmektedir.

Tablo 2. Paydaşlara Verilen Önem: Ortalama, Standart Sapma ve Frekanslar

İşletmemizin bir çıkar grubu olarak _____ ile ilişkileri çok önemlidir. (N=191)	Ortalama (SS)	1	2	3	4	5	6
İnsan kaynakları (çalışanlar)	5.42 (.684)	%0	%5	%1.1	%4.8	%42.9	%50.8
Sermayedar(lar)	5.38 (.658)	%0	%0	%1.6	%4.8	%46.8	%46.8
Kredi veren kuruluşlar	4.79 (1.018)	%5	%3.2	%5.9	%21.9	%43.9	%24.6
Tedarikçiler	5.19 (.775)	%0	%1.1	%1.1	%12.8	%48.4	%36.7
Müşteriler	5.73 (.511)	%0	%0	%5	%1.6	%22.1	%75.8
Devlet (kamu kurum ve kuruluşları)	4.98 (.895)	%5	%0	%4.3	%22.5	%41.2	%31.6
Toplum (faaliyette bulunan ilke(ler)de yaşayanlar)	4.94 (.805)	%0	%0	%4.9	%21.1	%49.7	%24.3
Yakın çevreniz (faaliyette bulunan bölgede yaşayanlar)	4.94 (.932)	%5	%2.1	%3.7	%17	%49.5	%27.1
Çalışanların temsilcileri (sendikalar)	4.89 (.983)	%2.1	%1.1	%1.6	%21.4	%48.1	%25.7

NOT: Kullanılan ölçekte; 1 : Hiç Katılmıyorum, 2 : Katılmıyorum, 3 : Pek Katılmıyorum, 4 : Biraz Katılmıyorum, 5 : Katılıyorum ve 6 : Tamamen Katılıyorum anlamına gelmektedir.

Araştırmanın devamında sorulan sorularla yöneticilerin sorumluluk kavramını nasıl yorumlayıp, ne ölçüde uygulamalarına yansıttıkları konusundaki görüşlerine ışık tutulmaya çalışılmıştır. Bu amaçla ilk olarak, yöneticilerin kendilerini sorumlu hissettiklerini düşündükleri çevre ile ilgili bir soru sorulmuştur. Alman yanıtlar değerlendirildiğinde, yöneticilerin % 17.3 'ü (33 kişi) kendilerini sorumlu hissettikleri çevreyi "yakın çevre" ile kısıtlarken, % 24.6'sının (47 kişi) "faaliyette bulundukları endüstri" ve % 56'sının (107 kişi) ise geniş bir bakış açısıyla "global" olarak tanımladığı görülmüştür. 4 kişi ise bu soruya yanıt vermemiştir.

Anketin sorulan diğer bir soru ise "Şirketinizin yıllık faaliyet raporlarında sermayedar dışında diğer çıkar gruplarına dair performansla ilgili bilgiye yer veriliyor mu?" sorusudur (Tablo 3). Buna %46.6 (N=89) "hayır", %48.2 (N=92) "evet" olarak yanıtlarken, kalan %5.2 ise soruyu yanıtsız bırakmıştır. Bunun ardından, soruya "hayır" cevabı verenlere bunun nedenleri sorulmuştur. Bu soruya verilen cevaplarda olumlu olan 4, 5 ve 6 seçeneklerinin toplam işaretleme yüzdeleri sırasıyla: "Kanuni yaptırımlara uymanın zaten yeterli seviyede sosyal sorumluluk üstlenilmesini gerektirmesi" %72.4; "İşletmenizin sosyal meselelerle ilgili olarak yeterince aktif olmakla beraber bu faaliyet-

lerini başkaları ile paylaşmak için bir neden görmemesi” %71; “İşletmenizin mevcut kar oranlarının, öncelikli görmediğiniz faaliyetlere kaynak ayrılmasına elverişli olmaması” ise toplam %63.2 olmuştur (Tablo 3).

Öte yandan, “İşletme faaliyetleriniz içinde genel toplumsal sorunlarla ilgili konuların yeri nedir?” sorusuna verilen cevaplar ele alındığında, 95 (%49.7) kişinin “İşimizle doğrudan ilgili olmadığı halde bir takım toplumsal sorunlar işletmemizin kaçınılmaz olarak ilgi alanındadır”, 64 (%33.5) kişinin “Genel toplumsal sorunlarla ilgili olarak işletmemizin stratejisi ve politikaları uyarınca uyguladığı / katıldığı pek çok proje belirtilebilir” ve 26 (% 13.6) kişinin ise “Bu konulara faaliyetlerimiz içinde yer verilmemektedir” seçeneğini işaretledikleri görülmektedir.

Tablo 3. Faaliyet Raporunda Sermayedar Dışındaki Çıkar Gruplarına Yer Verilmeme Nedenleri

İşletmenizde sermayedar dışında kalan çeşitli çıkar grupları ile ilgili geliştirilen projelerin sonuçlarına yıllık faaliyet raporunda yer veriliyor mu? Evet (%48.2, N= 92) Hayır (%46.6, N= 89) Cevapsız (%5.2, N= 10) N=191						
Cevabınız “hayır” ise, işletmenizde sermayedar dışında kalan çeşitli çıkar grupları ile ilgili geliştirilen projelerin sonuçlarına yıllık faaliyet raporunda yer verilmemesinin nedeni	1	2	3	4	5	6
İşletmenizin temel amacının kar etmek olmasıdır.	%3.8	%25	%15	%18.8	%27.5	%10
İşletmenizin mevcut kar oranlarının, öncelikli görmediğiniz faaliyetlere kaynak ayrılmasına elverişli olmamasıdır.	%6.6	%13.2	%17.1	%22.4	%32.9	%7.9
Bu tür faaliyetlerin işletmenize maliyetinin, kısa/uzun vadedeki getirisinden fazla olmasıdır.	%6.8	%17.6	%20.3	%17.6	%31.1	%6.8
Kanuni yaptırımlara uymanın zaten yeterli seviyede sosyal sorumluluk üstlenilmesini gerektirmesidir.	%2.6	%18.4	%6.6	%28.9	%30.3	%13.2
İşletmenizin sosyal meselelerle ilgili olarak yeterince aktif olmakla beraber bu faaliyetlerini başkaları ile paylaşmak için bir neden görmemesidir.	%6.6	%10.5	%11.8	%28.9	%31.6	%10.5
İşletme çıkarlarının toplumsal sorumluluğun gerektirdiği faaliyetleri üstlenmekten kaçınılarak daha iyi korunacağını düşünen hissedar / sermayedarların eleştirilerinden çekinilmesidir.	%14.5	%26.3	%26.3	%14.5	%15.8	%2.6
İşletmenizin yıllık raporlarının her zaman kısa tutulmasının gerektiği düşüncesidir.	%2.6	%19.7	%26.3	%11.8	%23.7	%15.8

** Kullanılan ölçekte; 1 : Hiç Katılmıyorum, 2 : Katılmıyorum, 3 : Pek Katılmıyorum, 4 : Biraz Katılıyorum, 5 : Katılıyorum ve 6 : Tamamen Katılıyorum anlamına gelmektedir.

Tablo 4. Ortalama, Standart Sapma ve Frekanslar

İşletmemizin toplumsal / sosyal sorumluluklarını yerine getirmesinin nedeni . (N= 191)	Ortalama (SS)	1	2	3	4	5	6
Yasaların yaptırım gücüdür.	3.56 (1.336)	%9.1	% 13.9	%20.9	%28.3	%24.1	%3.7
Çalışanlar ve onların temsilcilerinden gelen eleştirilerdir.	3.62 (.249)	%6.4	%12.8	%24.1	%29.4	%24.1	%3.2
Tüketicilerden gelen eleştirilerdir.	3.94 (1.457)	%5.9	%12.4	%21	% 19.4	%25.8	%15.6
Çevreci ve diğer baskı gruplarının eleştirileridir.	3.526 (1.281)	%7.4	%16	%20.2	%33	% 19.7	%3.7
Toplumdan ve yerel halktan gelen eleştirilerdir.	3.659 (1.308)	%7.4	% 12.2	%21.3	%30.3	%23.4	%5.3
Hissedarların ve danışmanlarının eleştirileridir.	4.01 (1.322)	%4.8	% 10.6	%17	%23.4	%35.1	%9
İşletmenin felsefesidir.	5.35 (.738)	%0	%.5	%1.6	%7.9	%42.6	%47.4
İşletmenin kendi denetçileri/ müfettişlerinin baskılarıdır	3.34 (1.347)	% 11.2	% 17.1	%25.1	%21.4	%23.5	%1.6
Dış denetçilerden gelen baskılarıdır.	3.28 (1.32)	% 11.2	% 19.1	%21.8	%28.2	% 17.6	%2.1

Yöneticilere yöneltilen bir diğer soru ise toplumsal ve sosyal sorumluluklarını yerine getirmelerinin nedenleri üzerinedir (Tablo 4). Verilen cevaplarda (4, 5 ve 6 toplamı) en yüksek sayıda olumlu cevap “işletmenin felsefesi” %97.9 ve “hissedarların ve danışmanlarının eleştirileri” %77.5 maddelerine verilmiştir. En az etkisi olduğu düşünülen madde ise iç (%46.5) ve “dış” (%47.9) denetçilerden gelen baskılar olmuştur. Çalışanlar, tüketiciler, yasalar ve çevreci baskı grupları ise bu ikisi arasında yer almışlardır.

Şirketlerin hazırladıkları raporları kimlerle paylaştıklarını, yani ne ölçüde şeffaf ve hesap verebilirlik yanlısı bir tutum izlediklerine dair ipuçları ise Tablo 5 ve 6’da görülebilir. Bu iki soruda aynı firmada yer alan yöneticilerin cevapları birleştirilerek şirket bazında değerlendirilmiştir (N=122). Bilgi paylaşımında en çok kullanılan araç; bülten, dergi ve mektuplar olduğu görülürken, bu bilgilerin reklamlarda kullanılması göreceli olarak az itibar edilen bir uygulama olarak gösterilmiştir. Buna göre sosyal ve toplumsal konularla ilgili gerçekleştirilen başarıların toplum nezdinde bir meşruiyet sağlama aracı olarak daha az şirket (%27) tarafından kullanıldığını ortaya koyarken, önemli bir yüzde (%73) çalışanların oryantasyon programlarında bu faaliyetleri firma tanıtımının bir parçası olarak gösterdiği görülmektedir. Hazırlanan raporlar öncelikle çalışan ve kamu kurumları ile, ardından da danışman kuruluşlarla

paylaşılrken, medya ve yerel kuruluşlarla paylaşılan firma sayısı göreceli olarak daha azdır.

Tablo 5. Temsil Edilen Şirketlerce Toplumsal Konularla İlgili Bilginin Yer Aldığı İletişim Araçları (N=122)

İletişim Aracı	Var	Yok
Yıllık faaliyet raporu	68 (% 55.7)	54 (% 44.3)
İşletme Bültenleri / Dergiler / Mektuplar	84 (% 91 68.9)	38 (% 31.1)
İşletme içi raporlar	58 (% 47.5)	64 (% 52.5)
Reklamlar	33 (% 27)	89 (% 73)
Çalışanlara verilen eğitimler	89 (% 73)	33 (% 27)
Çeşitli çıkar gruplarına hazırlanan raporlar	44 (% 36.1)	78 (% 63.9)

Tablo 6. Şirketlerin Yıllık Raporlarını Dağıttıkları Gruplara Göre Dağılımları (N=122)

Gruplar	Dağıtılıyor	Dağıtılmıyor
Çalışanlar	71 (% 58.2)	51 (% 41.8)
Devlet (kamu kurum ve kuruluşları)	72 (% 59)	50 (% 41)
Profesyonel Danışmanlar	61 (% 50)	61 (% 50)
Medya Kuruluşları	37 (% 30.3)	85 (% 69.7)
İşletmenin faaliyet gösterdiği yakın çevredeki resmi görevlilere	31 (% 25.4)	91 (% 74.6)

SONUÇ

Yöneticilerin firmanın imajına etki eden faktörlerle ilgili görüşleri toplumda meşruiyet sağlama amacıyla nelere önem vereceklerinin göstergesi olması nedeniyle önemlidir. Bu anlayışın ayrıca firmaların sosyal sorumluluk konusundaki uygulamalarına da yansımaları beklenebilir. Öncelikle işaretlenen “firmanın itibarı” ve “yönetimin kalitesi” firmaların meşruiyetlerini kazanmak üzere ne gibi politikalar kullanacaklarına dair önemli ipuçları vermektedir. En az vurgulanan faktör olan “çalışan sayısı” ise, firmaların özellikle kriz zamanında işten eleman çıkarma uygulamalarına başvurmakta sakınca görmeyeceklerine işaret etmektedir. Son on yılda kalite yönetimi uygulamalarında araç olarak kullanılan EFQM Modelinin bünyesinde etik, paydaş yönetimi, yönetim ve sosyal sorumluluk konularını da barındırdığı düşünülürse, kalite yönetimi yaklaşımının ülkemizde özellikle en büyük 500 listesinde yer alan şirketlerce benimsenip yaygın olarak kullanılması tesadüf değildir.

Ancak verilen yanıtlar, firma itibarı ve paydaşlara genel olarak verilen öneme rağmen, bu görüşlerin uygulamaya aktarılması konusunda eksiklikler olduğu görülmektedir. Özellikle, paydaşlarla ilgili sorunların yıllık rapor-

larda yer alarak yönetimde özellikle karar alırken faydalanılması konusunda çoğunluğu temsil eden güçlü bir destek olmadığını göstermektedir. Sosyal sorumluluğun önemli sayıda yönetici tarafından yasalara uyum ile eş anlamda görülmesi (%56.1, Tablo 4) nedeniyle özellikle yıllık raporlarda sermayedar dışındaki paydaşlara yer verilmediği belirtilirken, ekonomik durumun uygunluğuna bağlı olarak sosyal sorumluluk uygulamalarının gelişeceği belirtilmiştir. Ancak anketi cevaplayan yöneticilerin yine önemli bir yüzdesi ise (%71) toplumsal/sosyal faaliyetlerin gizli tutularak paylaşılmaması taraftarı olduklarını belirtmiştir. Bu sonuç çeşitli şekillerde yorumlanabilir. Öncelikle, sosyal sorumluluğun yasaların ötesinde sorumluluklar üstlenilmesi gerektirdiği konusunda gelişmiş bir anlayış yerleşmemiştir. Elde edilen yanıtlar, şeffaflık konusunda yöneticilerce alınacak çok yol olduğunu ve yöneticilerin sosyal sorumluluk anlayışını uygulamada kısıtlı sayıda paydaş ile sınırlı tuttuklarını göstermektedir. Öte yandan yöneticilerin önemli bir kısmının sosyal faaliyetlerinin performansını izlemek, raporlarda yer vererek yıllar itibarıyla gelişmesini takip etmek veya daha fazla paydaşa karşı hesap vermek gibi alışkanlıklar edinmedikleri de bir diğer gerçektir.

Bilginin kimlerle paylaşılacağı konusunda firmaların bir politika geliştirilmesi son derece önemlidir. Çünkü paydaşların birbirinden farklı bilgilere ihtiyacı olduğu bir gerçektir. Öte yandan çeşitli paydaşlar aynı bilgiyi farklı şekilde yorumlayabilir veya farklı şekilde ağırlıklandırabilir (Smith, 1998). Bu nedenle, aracı kuruluşlar paydaşlara bilginin yorumlanmasında yardımcı olmak üzere varolmuşlardır. Ancak, bu ilişkiler çerçevesinde aracı kuruluşların bilgiyi kendi çıkarları doğrultusunda çarpıtarak yorumlamaları da mümkündür. Bu nedenle, firmaların gönüllü bilgi sunumunun tek taraflı bir diyalogdan öte gidebilmesi için paydaşların bilgiyi değerlendirme kabiliyetleri olmasının yanısıra, örgütlenerek firma politikalarını etkilemek üzere baskı yapabilme kabiliyetleri olması özellikle önem kazanmaktadır. Bu nedenle, ileride yapılacak araştırmaların, aracı kuruluşlar ve paydaşların bilgisi ve gücünün etkisi gibi konulara eğilmeleri faydalı olacaktır.

Mellahi ve Wood'a göre (2003) firmaların raporlama faaliyetlerinin normatif bir temeli vardır. Çünkü firmalar performansları ile ilgili bilgi ifşa ederken aynı zamanda paydaşların bilgi edinme haklarını gözetmektedirler. Örneklem grubunda yer alan yöneticilerin önemli bir yüzdesi her ne kadar firma imajına etik uygulamaların önemli etkisi olduğu konusunda olumlu görüşe sahipse de, bilgi paylaşımının etik çıkarımlarını göremediği anlaşılmaktadır. Tabii ki uygulamanın pratikte ne ölçüde işlerlik kazanacağını çeşitli faktörler belirleyebilir. Örneğin, Pedersen (2006) yaptığı araştırmada firmaların bilgiyi paylaşma kabiliyetinin paydaş sayısı arttıkça azaldığını bulmuştur. Bu nedenle, yöneticilerin sayıca artış gösteren paydaşlarla olan bu tür çoklu iletişimi

koordine etmeleri, önemli ve kritik bir beceri haline gelmektedir. Bu kısıtlar bilgi açıklama konusunda gönüllülük gösterilmesi açısından önemli engeller oluşturmaktadır. Vurgulanması gereken diğer bir nokta da, paydaşlarla ilgili bilgi içeren raporların paylaşılmadığı takdirde fazla kıymeti olmayacağıdır. Eğer, hazırlanan bu raporlar paydaşlar ve yönetim arasında her iki tarafı da değiştirme potansiyeli olan bir diyaloga yol açmıyorsa sağlayacakları katma değer önemsiz olacaktır.

Öte yandan firmaların iş ile ilgili değerleri açısından elde edilen bulgular kültür bağlamında da değerlendirilebilir. Hofstede (1981) yaygın olarak kullanılan çalışmasında iş ile ilgili değerler incelenmiş ve Türkiye’de “belirsizlikten kaçınma” değerinin yüksek olduğunu belirtilmiştir. Nitekim fazla sayıda paydaşa karşı hesap verebilirlik, belirsizliği artıracak için çalışmada bulunan kısıtlı paydaş ile bilgi paylaşmayı tercih etmeyi destekler nitelikte olduğu görülmektedir. Aynı şekilde yasaların ötesinde sorumluluk almak da yasalara uymaya göre daha fazla belirsizlik içerir. Bu nedenle sosyal sorumluluk çalışmalarının yasalarla sınırlanması tercihi anlamlıdır.

Bulgular ışığında bazı pratik önerilerde bulunulabilir. Çalışma, yöneticilerin finansal göstergeler dışındaki çeşitli performans ölçümleri kullanma becerilerini geliştirme konusunda bilgilendirilmelerinin faydalı olacağına işaret etmektedir. Aynı şekilde, paydaşların belirleme, onların ihtiyaçlarına doğrultusunda bilgi toplama ve ifşa etme konularında verilecek eğitimler yöneticilerin sosyal sorumluluk ve şeffaflık konularını bir slogan olarak ele almanın ötesinde daha bilinçli politikalar çerçevesinde sergileyebilmelerini sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Aertz, W., Cormier, D. ve Magnan, M. (2006). Intra-industry imitation in corporate environmental reporting: an international perspective. *Journal of Accounting and Public Policy*, 25(3), 299-331.

Al-Tuwaijri, S. A., Christensen, T. E., ve Hughes II, K.E. (2004). The relations among environmental disclosure, environmental performance, and econotnic performance: A simultaneous equations approach. *Accounting, Or- ganizations and Society*, 29, 447-471.

Aşçıgil (2011). Kurumsal sosyal sorumluluk üzerine bir inceleme. *Türk İdare Dergisi*, Sayı:471-472, 31-46.

Deegan, C. (2002). The legitimizing effect of social and environmental disclosures: A theoretical foundation. *Accounting, Auditing and Accountabi- lity Journal*, 9(2), 50.

Dillar, D., Brown, D. ve Marshall, R. S. (2005). An environmentally enlightened accounting. *Accounting Forum*, No: 29.

Hess, D. (2007). Social reporting and new governance regulation: The prospects of achieving corporate accountability through transparency. *Business Ethics Quarterly*, 17(3), 453-476.

Hofstede, G. (1980). *Cultures Consequences: International Differences in Work-related Values*, Sage Publications, Inc.

Lev, B., Petrovitz, C., ve Radhakristnan, S. (2010). Is doing good good for you? How corporate charitable contributions enhance revenue growth. *Strategic Management Journal*, 31(2), 182-200.

Line, M., Hawley, H. ve Krut, R. (2002). The development of environmental and social reporting. *Corporate Environmental Strategy*, 9(1), 69-78.

Mellahi, K., ve Wood, G. (2003). The role and potential of stakeholders in 'hollow participation': Conventional stakeholder theory and institutionalist alternatives. *Business and Society Review*, 108(2), 183-202.

Monks, R.A.G. ve Minow, N. (2008). *Corporate Governance*, 4th Edition, Wiley.

O'Donovan, G. (2002). Environmental disclosures in the annual report: Extending the applicability and predictive power of legitimacy theory. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 15(3), 344-372.

Orlitzky, M., Schmit, F., and Rynes, S. (2003). Corporate social and financial performance: A meta-analysis. *Organization Studies*, 24, 403-441.

Pedersen, E. R. (2006). Making corporate social responsibility (CSR) operable: How companies translate stakeholder dialogue into practice. *Business and Society Review*, 111(2), 137-163.

Rossouw, G. J. (2005). Business Ethics and Corporate Governance: A Global Survey. *Business and Society*, 40(1), 32-39.

Smith, J. T. (1998). Responding to FASB Standard setting proposals. *Accounting Horizons* 12(2), 163-169.

Tilt, C. A. (1994). The influence of external pressure groups on corporate social disclosure: some empirical evidence. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 7(4), 47-72.

Sherman, J. (2001). A Question of intangibles. *Treasury and Risk Management*, Eylül, 49-50.

Woodward, D.G., Edwards, P., Birkin, F. (1996). Organizational legitimacy and stakeholder information provision. *British Journal of Management*, 7, 329-347.

YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

- 1- Türk İdare Dergisi ulusal hakemli bir dergi olup, 09.12.2011 tarihli Yayın Kurulu kararıyla, 2012 yılı itibarıyla Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 kez yayımlanacaktır.
- 2- Derginin yayın dili Türkçedir. Yabancı dillerdeki çalışmaların yayımlanması, Yayın Kurulu'nun kararına bağlıdır. Yayımlanan makalelerin fıkri ve ilmi, çevirilerin ise hukuki sorumluluğu yazarlarına / çevirmenlerine aittir.
- 3- Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işleme eserler Strateji Geliştirme Başkanlığı'nca, Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla personele sağlayacağı yarar ve akademik nitelikleri bakımından incelemeye tabi tutulur. İncelemede; Atatürk ilke ve inkılaplarına ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına uygunluğu, kanunlara göre suç teşkil edip etmediği, kamu hukukunu, yönetim bilimini, sosyo ekonomik konuları içerip içermediği, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler personeline yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı, bilimsel alanda yenilik getirip getirmediği, uygulamada personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili veya hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan veya çözüm getiren nitelik taşıyıp taşımadığı, ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile güvenlik alanlarında yeni yaklaşımlar içerip içermediği göz önünde bulundurulur. Türk İdare Dergisinde, özgün araştırma ve inceleme makalesi, derleme makalesi, olgu sunumu, proje tanıtımı, kitap tanıtımı (makale formatında olması kaydıyla) bölümleri bulunacaktır. Dergide siyasal bilgiler, kamu yönetimi, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi ve işletme, bilişim, psikoloji, sosyoloji ve şehir bölge planlama alanında öncelikle orijinal araştırmalar ile özgün derlemeler, kısa bildiri ve editöre mektup türünde Türkçe ve İngilizce yazılar yayımlanır.
- 4- Türk İdare Dergisi'ne gönderilen yazılar, Yayın Kurulu tarafından öncelik sırasına konur ve çalışmalar derginin yayın ilkeleri ve yazım kurallarına uygunluğu bakımından değerlendirilir. Bu yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz ve hakeme gönderilmez.
- 5- Ön değerlendirmeden geçen çalışmalar incelenmek üzere ilgili en az iki hakeme veya konusuna göre üç hakeme gönderilir. Hakemlere yazar adı gönderilmez ve hakemlerin isimleri gizli tutulur. İki hakemden olumlu

rapor alan yazılar yayıma kabul edilir. Hakem raporlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Hakemlerin raporları birbirleriyle çelişirse çalışma editör tarafından değerlendirilir. Editör, esasa yönelik olmayan maddi hatalar, dergi bütünlüğü bakımından gerekli konular vb. durumlarda düzeltmeler yapabilir ve bunlar hakkında yazara bilgi verir.

- 6- Gelen raporlar beş yıl süreyle saklanır. Eğer hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa çalışmalar gerekli düzeltmelerin yapılması için yazar(lar)a geri gönderilir. Yazarlara raporlar doğrultusunda geliştirilmek veya düzeltilmek üzere gönderilen yazılar, gerekli düzenlemeler yapılarak editörün verdiği süre içinde tekrar dergiye ulaştırılmalıdır. Bu süre içinde düzeltilmeyen yazı(lar)ın değerlendirme süreci sona erer. Yazarlar hakemlerin eleştiri, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa, gerekçeleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler. Olumlu bulunduğu halde yazı çokluğu nedeniyle 1 yıl stokta bekleyen yazılar, güncelliği yitirmeleri nedeniyle olumsuz sayılır.
- 7- Yazılar, yazarları tarafından imzalanmış Makale Yayımlı Dilekçesinin ekinde gönderilir.
- 8- Gönderilecek çalışmaların daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekir. Değerlendirmeler sonucu yazının yayma kabul edilmesi halinde, tüm yayın hakları Türk İdare Dergisi'ne geçer. Gönderilen yazılar yayımlansın-yayınlanmasın hiçbir nedenle geri verilmez. Yayımlanmayacak yazılar, sahibine 2 ay içerisinde iade edilir.
- 9- Yazısı kabul edilen yazarlara, Derginin yayımlanmasından sonra 9 Ocak 1996 tarih ve 22518 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde telif ücreti ödenir ve 3 (üç) adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.
- 10- Belirtilen ilkelere uygun olarak hazırlanmış yazılar e-mail yoluyla tid@icisleri.gov.tr adresine ve yazılı metin "İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Libya Caddesi, Becerikli Sokak, No: 16 Esat/ANKARA" adresine gönderilmelidir. Posta ile gönderilen yazıların CD ortamında da gönderilmesi gerekir. Çeviri eserlerin orijinalinin nerede yayımlandığını da belirten bir nüshasının da çeviri ile birlikte gönderilmesi gerekmektedir.

- 11- Bir yazarın derginin aynı sayısında ilk isim olarak bir, ikinci ve diğer isim sırasında bir olmak üzere en fazla iki eseri basılabilir. Derginin birbirini takip eden iki sayısında üst üste yazısı yayımlanan yazarın bir diğer yazısı, en az derginin bir sayısında yayımlanmayarak ara verilecektir.

YAZIM KURALLARI

- 1- Yazılar, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadelerden kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulanacaktır (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacaktır.).
- 2- **Yazılar A-4 boyutundaki kağıda bilgisayar yazıcısı ile üst 3.5, alt 2.5, sol 3.0, sağ 2.5 ve cilt payı 0 cm olacak şekilde ve en az 1.5 en çok çift aralıklı olarak yazılmalıdır. Yazılar okunabilecek koyulukta basılmak ve çoğaltılmalıdır. Sayfa kenar boşlukları en az 2 cm olmalıdır.**
- 3- Yazılar IBM/PC Microsoft Word 6.0 veya daha üst (Word 2000/XP) versiyonlarında hazırlanmalı, **font büyüklüğü 11 punto, dipnotlar 9 punto, ana başlıklar 12 punto, tablo, şekil başlıkları ve içerikleri 9 punto, tablo ve şekle ait alt yazı (kaynak) 8 punto Times New Roman olmalıdır.**
- 4- Yazının ilk sayfasında yazının başlığı, yazarların adları ve kurumları, özet ve anahtar kelimeler bulunmalıdır. Yazı başlığı kısa ve öz olmalıdır. Yazı başlığı, özet ve anahtar kelimeler, hem Türkçe hem de İngilizce olarak verilmelidir. Yazışmaların yapılacağı adres dipnot ile belirtilmeli ve yazarın açık posta adresi yanında elektronik posta adresi de verilmelidir. İlk sayfada ayrıca, dipnot olarak çalışmayı destekleyen kuruluşlar, vb. de belirtilebilir.
- 5- Özet, derleme ve araştırma makaleleri için 200; teknik notlar için 100 ve editöre mektup için 50 kelimeyi aşmamalıdır. Özetle denklem, atıf, standart dışı kısaltmalar, vb. yer almamalıdır.
- 6- Yazı, “GİRİŞ” bölümüyle **ikinci sayfadan** başlamalı ve uygun bölümlere ayrılmalıdır. Bölümler, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte büyük harflerle (“GİRİŞ” şeklinde) yazılmalıdır. Tüm başlıklar koyu (bold) ve sola dayalı olarak yazılmalıdır. Başlıklarda üstten bir satır boş bırakılmalıdır. Gerekli durumlarda bölümler alt bölümlere ayrılabilir. Alt bölümler, her bölüm içinde bölüm numarası da kullanılarak “1.1”, “1.2” şeklinde numaralandırılmalıdır. Alt bölüm baş-

İkları numaralarıyla birlikte **her kelimenin ilk harfi büyük** olacak şekilde sola dayalı olarak yazılmalıdır. Son bölüm, Sonuç(lar)/Tartışma bölümü olmalı ve bu bölümü takiben Kaynakça ile varsa Teşekkür ve Ekler yer almalıdır.

- 7- Yazılar, şekil ve tablolar dahil, 2000 sözcükten az ya da 8000 sözcükten fazla olmamalı ve editöre mektuplar 1500 sözcüğü aşmamalıdır.

8- Kısaltmalar, metin içinde ilk geçtiği yerde tanımlanmalıdır.

- 9- Tüm çizimler, haritalar, grafikler, fotoğraflar, vb. şekil olarak değerlendirilmelidir. Şekiller, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bunlara metin içinde “Şekil 1.” şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir şekil için uygun bir başlık kullanılmalı ve başlık şeklin altına numarasıyla birlikte yazılmalıdır.

- 10- Tablolar ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Tablolara metin içinde numaralarıyla “Tablo 1.” şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir tablo için uygun bir başlık kullanılmalı ve bu başlık tablonun üzerine numarasıyla birlikte yazılmalıdır.

- 11- Metin içinde başka eserlere yapılan atıflar, yazar soyadı, yıl ve sayfa kullanılarak “(Yazar, 1999: 113)” şeklinde yapılmalıdır.** İki yazarlı eserlerde iki yazarın soyadı «(Yazar ve Yazar, 2000: 120)» şeklinde kullanılmalıdır. Daha çok yazarlı eserler, yalnızca ilk yazarın soyadı verilerek «Yazar vd.» şeklinde ve yine benzer biçimde yıl ve sayfa numarası yazılarak kullanılmalıdır. Gerekğinde, dip notlar sayfa sonuna ardışık olarak numaralanarak verilmelidir. **Dipnot metinleri 9 punto, tek satır aralıklı, yazar adı ve soyadı normal, eser ismi ise italik olarak yazılmalıdır.** Atıfta bulunulan eserler Kaynakça bölümünde ilk yazarın soyadına göre alfabetik liste olarak sıralanmalıdır. İlk yazarı aynı olan eserlerde sıralamayı belirlemek için sırasıyla ikinci ve daha sonra gelen yazarların soyadları kullanılmalıdır. Tüm yazarları aynı olan eserler yılına göre eskiden yeniye doğru sıralanmalıdır. Tüm yazarları ve yılları aynı olan eserler ise yılın sonuna eklenen küçük harfler kullanılarak “1999a” ve “1999b” şeklinde birbirlerinden ayrılmalıdır. İlk yazarı ve yılı aynı olan üç ve daha fazla yazarlı eserler de aynı şekilde ayrılmalıdır. Kaynakçada tüm yazarların soyadları ve diğer adlarının ilk harfleri yer almalıdır. Kaynaklar aşağıdaki örneklere uygun olarak yazılmalıdır. Özellikle koyu (bold) yazımlara dikkat edilmelidir.

White, L. (1995a). Universal Grammar. The MIT Press, Cambridge, Mass.

White, L. (1995b). Some influences on the structure of interlanguage phonology. IRAL18(2),139-52.

White, L. ve Manzini, M.R (1987). The acquisition of parametrized grammars: subadjacency in second language acquisition. Second Language Acquisition 7(1), 43-68.

White, L., Wexler, K. ve Tarone, E. (1985). Sonority constraints on prosodic structure. Stanford University Press: Stanford.

Lynch, Tim (1997). DS9 Trials and Tribulations Review. In Psi Phi: Bradley's Science Fiction Club (Online). Peoria, IL: Bradley University, 1996 (erişim tarihi 8 Ekim 1997) (<http://www.bradley.edu/campusorg/psiphi/DS9/ep/503r.html>).

Zwick Jim, Anti-Imperialism in the United States, 1898-1935, <http://www.rochester.ican.net/fjzwick/ail98-35.html> (erişim tarihi 28 Ekim 1997).
Yayımlanmamış çalışmalar da gerekirse Kaynakça'ya eklenebilir.

12- Yazıların gönderildiği dilekçede, gönderilen yazının Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderildiği ve türü (derleme, araştırma makalesi veya editöre mektup) belirtilmeli ayrıca yazının daha önce yayımlanmadığı, yayımlanmak üzere kabul edilmediği ve halen başka bir yerde yayımlanmak üzere değerlendirilme aşamasında olmadığı açıkça ifade edilmelidir. Dilekçe ile birlikte yazarların 150 kelimeyi geçmeyecek kısa özgeçmişleri de gönderilmelidir.

**TÜRK İDARE DERGİSİNİN 470-475 İNCİ SAYILARINDA
YAYIMLANAN YAZILARA İLİŞKİN FİHRİST**

1. KONU ADINA GÖRE KRONOLOJİK DİZİN

Genel Yönetim

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
471-472	ABD ve Türkiye’de Denetim Sistemindeki Son Eğilimler: Genel Müfettişlik ve Performans Denetimi The Recent Trends In Inspection System In The USA And Turkey: Inspector General And Performance Auditing	Ahmet APAN	9-30
471-472	Türkiye’de İç Denetim Kurumu Internal Audit Institution In Turkey	Doç. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ	47-67
471-472	Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Gelişmesi ve Temel Sorunu Development of Unionist Rights of Public Officers in Turkey and The Basic Problem of It	Baki ERKEN	69-98
471-472	Neoliberalizmin Krizi ve Yeni Devlet/Yönetim Modeli Arayışları Crisis Of Neoliberalism And New Searches For A New State/Government Model	Doç. Dr. Gülise GÖKÇE	99-116
471-472	Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler-Mülki İdare İlişkisinin Geleceği The Future Of Relations Between Central Administration And Local Authorities Systems	Dr. Abdulkadir MAHMUTOĞLU	143-168
471-472	Dünyada E-Devlet Uygulamaları ve Türkiye Değerlendirmesi: Kurumlar, Sorunlar ve Öneriler e-Government Applications In The World And Assessment Of Turkish Case: Institutions , Issues And Suggestions	Necati YAMAÇ	217-248
473	Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri The Problems Arising Form Legislations And Practices About Compensation Of Public Losses And The Suggestions For Solution	Dr. Abdullah Recai AKALAN	9-41
473	Kaymakam Adaylığına Giriş Süreci Üzerine Bir Değerlendirme An Evaluation of Recruitment Process of District Governors	Selim ÇAPAR	75-95
473	Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839-1923) Reorganization in Public Administration from Tanzimat to Renublic of Turkey	Demokaan DEMİREL	97-111
473	Türkiye’de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış Democratization and Public Administration Reform in Turkey: A General Outlook to the Last Decade	Doç. Dr. Süleyman SÖZEN	133-148

474	Türk Denetim Sistemine Yeni Bir Soluk: Denetim Koordinasyon Üst Kurulu A New Breath In Turkish Inspection System: The Supreme Board Of inspection	Ahmet APAN	9-34
474	Bürokratlar Ne ister? Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi Çerçevesinde Bürokratik Davranış Kuramlarına Bakış What Do Bureaucrats Want? Bureaucratic Behavior Theories In The Context Of The Paradigm Shift In Public Administration	Dr. Haşan BÜKER	35-54
474	Elektronik İmza Nedir, Neden Gereklidir, ihtiyacı Nasıl Karşılmalıdır? What is Electronic Signature, Why is Required, How to Respond to Needs?	Mehmet Bilge Kağan ÖNAÇAN Tunç MEDENİ	171-194
475	Türk Kamu Yönetiminde Denetimin “Evrimi” ve “Geleceği” The Evolution And Future Of Turkish Public Administration Audit	Barış KANDEĞER Orhan Veli ALICI	107-121
475	Kamu Görevlilerinin Etik Davranış ilkelerine Bağlılık Algılarının Değerlendirilmesi ve Etik Eğitimi: Bitlis İli Örneği Evaluating The Perception Of Compliance With The Code Of Ethics Of Public Employees And Ethics Training: Bitlis City Case	Haşan KARACA	123-143
475	Türk Kamu Yönetiminde Hediye Alma ve Verme Sorunu The Problem Of Receiving or Giving Gift in Turkish Public Administration	B.İzzet TAŞÇI	145-158
475	Örgütsel Karar Verme ve Yönetişim Organizational Decision-Making and Governance	M. Akif ÖZER	175-204
475	Yöneticilerin Sosyal Sorumluluk Uygulamalarına İlişkin Yaklaşımları The Perceptions Of Managers On Implementation Of Social Responsibility	Semra F. AŞÇIGİL	271-286

Yerel Yönetimler

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
470	Kamu İdarelerinde Yönetişel Denetim Süreci ve Stratejik Planlama İlişkisi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği The Relationship Between Managerial Control Process And Strategic Planning At Public Administration: The Case Of İstanbul Metropolitan Municipality	Kadir Caner DOĞAN	67-92
470	Yerel Temsil ve Katılım Açısından Sivas Belediye Meclisi Sivas Municipal Council In Terms Of Local Representation And Participation	Hüseyin AKSU Haluk KURTULUŞ	113-132

470	Kırsal Kalkınma Politikalarının Gelişim Çizgisi ve Planlı Dönemde Kırsal Kalkınma Yaklaşımları Evolution Line of Rual Development Policies and Rural Development Approaches in the Planned Session	Mehmet YEŞİLBAŞ	153-176
471-472	Kırsal Kalkınma Ekseninde KÖYDEŞ Projesi ve Köy Reformu KÖYDEŞ Project And Village Reform In The Line Of Rural Development	Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	117-142
471-472	Siyasal Katılım ve Halkla İlişkiler: Ankara Merkez İlçe Belediyeleri İnternet Siteleri Üzerine Bir İnceleme Political Participation and Public Relations: An Analysis on Web-Sites of District Municipalities of Ankara	Yrd. Doç. Dr. Aslı YAĞMURLU	197-216
474	Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden Memnuniyeti Karatay Belediyesi Örneği Citizen Satisfaction With Municipal Servicesexample Of Karatay Municipality	Yrd. Doç. Dr. Mehmet GÖKÜŞ Şerafettin KARAYILDIRIM	127-142
474	Küreselleşme Çerçevesinde Türkiye’de Sivil Toplum ve Belediye İlişkileri Civil Society And Municipal Relations In Turkey Within The Framework Of Globalization	Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	143-169
475	Avrupa Kentsel Şartı Çerçevesinde Güvenli Kent ve Yerel Yönetimler Safe City And Local Governemnts In The Framenvork Of European Urban Charter	Dr. Haşan Hüseyin ÇALI	9-36
475	Küreselleşme-Yerelleşme ve Türkiye’de Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi Globalization -Decentralization and Improving Local Democracy in Turkey	Dr. Polat TUNÇER	159-174

Diğer Konular

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
470	Çanakkale Savaşlarının Arka Planı Background Of The Gallipoli War	Prof. Dr. Sait AŞĞIN	25-42

470	Çevre Sorunlarının Kaynağı Olarak Nüfus Artışı mı? Tüketim mi? Neo- Malthusyen Düşünceye Eleştirel Bir Yaklaşım "As A Source Of Environmental Problems Population Growth Or Consumption? A Critical Approach To The Neo-Malthusian View"	Doç. Dr. A. Kadir TOPAL	133-152
471-472	Kurumsal Sosyal Sorumluluk Üzerine Bir İnceleme Corporate Social Responsibility: A Perspective Towards Clarification Of The Concept	Doç. Dr. Semra Feriha AŞÇIGİL	31-46
471-472	İmar Elukukunda Kazanılmış Hak Kavramı ve Kavramın Kentleşmeye Etkileri The Vested Right Concept At Zooning Law And The Concept's Effects To Urbanization	Selman ÖZDEMİR	169-196
473	İmar Para Cezaları Özelinde İdari Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması Application Of Administrative Sanctions In Termes Of Time In The Context Of Fine Zoning	Selman ÖZDEMİR	113-132
474	Hobbes ve Locke'un Devlet Düşüncesine Katkıları Hobbes and Locke's Contributions to Thought of State	Selim ÇAPAR Dr. Şükrü YILDIRIM	77-102
475	İdareler Arası Uyuşmazlıklarda Mecburi Tahkim Compulsory Arbitration at Disputes Between Administrations	Selman ÖZDEMİR	205-251
475	Sosyal Yardım Yönetimi Açısından Çanakkale Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Çanakkale Social Assistance And Solidarity Foundation In Terms Of Social Assistance Methods	Hüseyin ERKUL Dilek K. MORKOÇ	75-105

Yabancı Ülkeler, Uluslararası Kuruluşlar ve Uygulamalar

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
470	Avrupa Birliği'nde STK'ların Rolü The Role of Non-Governmental Organisations in the European Union	Sevgi BAYDAR AKGÜN Tülay BAYDAR BİLGİHAN	9-24

473	Alman Yerel Yönetim Yapısı The Structure of German Local Administration	Mehmet Salim BAĞLI	43-74
474	Kamu İşletmeciliği Reformu: İngiltere, Kanada ve ABD’de Kamu İşletmeciliğine Geçiş Public Management Reform: Public Management Reform in Great Britain, Canada and the USA	Dr. Yılmaz ŞİMŞEK	195-217
475	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği European Charter Of Local Self- Government And It’s Applicability To Turkey	Rafet ÇEVİKBAŞ	37-73
475	Uluslararası Hukuk ve Türk Mevzuatında Yabancı Kavramı ve Türleri The Concept and Types Of Alien in International Law and Turkish Legislation	Dr. Ergin ERGÜL	253-270

Güvenlik

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
470	Türk Polis Teşkilatının Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar: COMPSTAT Paradigması New Approaches For The Turkish National Police Management: COMPSTAT Paradigm	Dr. Murat DELİCE Yusuf YÜKSEL	43-66
470	Toplum Destekli Polislik: Sorun mu Çözüm mü? Community Policing: Problem or Solution?	Doç. Dr. Recep GÜLTEKİN Dr. Sebahattin GÜLTEKİN	93-112
474	Güvenlik İle İlgili Kamu Hizmeti Sunumunda Sosyal Medya The Social Medya In The Process Of Delivering Security- Related Public Service	Dr. Haşan Hüseyin ÇALI Dr. Fatih TOMBUL	55-76
474	Karayolu Trafik Güvenliğinde Teşkilatlanma ve Koordinasyon: Karşılaştırmalı Bir Çalışma Organization and Coordination in Road Traffic Safety Management: A Comparative Study	Yrd. Doç. Dr. Tuncay DURNA	103-125

2. MAKALE ADINA GÖRE ALFABETİK DİZİN

Alman Yerel Yönetim Yapısı The Structure of German Local Administration Mehmet Salim BAĞLI Yıl: 2011, Sayı 473, s. 43-74
Avrupa Kentsel Şartı Çerçevesinde Güvenli Kent ve Yerel Yönetimler Safe City And Local Governments In The Framework Of European Urban Charter Dr. Hasan Hüseyin ÇALI Yıl: 2012, Sayı 475, s. 9-36
Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği European Charter Of Local Self-Government And It's Applicability To Turkey Rafet ÇEVİKBAŞ Yıl: 2012, Sayı 475, s. 37-73
ABD ve Türkiye'de Denetim Sistemindeki Son Eğilimler: Genel Müfettişlik ve Performans Denetimi The Recent Trends In Inspection System In The USA And Turkey: Inspector General And Performance Auditing Ahmet APAN Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 9-30
Avrupa Birliği'nde STK'ların Rolü The Role of Non-Governmental Organisations in the European Union Sevgi BAYDAR AKGÜN - Tülay BAYDAR BİLGİHAN Yıl: 2011, Sayı 470, s. 9-24
Bürokratlar Ne İster? Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi Çerçevesinde Bürokratik Davranış Kuramlarına Bakış What Do Bureaucrats Want? Bureaucratic Behavior Theories In The Context Of The Paradigm Shift In Public Administration Dr. Hasan BÜKER Yıl: 2012, Sayı 474, s. 35-54
Çanakkale Savaşlarının Arka Planı Background Of The Gallipoli War Prof. Dr. Sait AŞGIN Yıl: 2011, Sayı 470, s. 25-42
Çevre Sorunlarının Kaynağı Olarak Nüfus Artışı mı? Tüketim mi? Neo-Malthusyen Düşünceye Eleştirel Bir Yaklaşım "As A Source Of Environmental Problems Population Growth Or Consumption? A Critical Approach To The Neo-Malthusian View" Doç. Dr. A. Kadir TOPAL Yıl: 2011, Sayı 470, s. 133-152
Dünyada E-Devlet Uygulamaları ve Türkiye Değerlendirmesi: Kurumlar, Sorunlar ve Öneriler e-Government Applications In The World And Assessment Of Turkish Case: Institutions , Issues And Suggestions Necati YAMAÇ Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 217-248
Elektronik İmza Nedir, Neden Gereklidir, İhtiyacı Nasıl Karşılmalıdır? What is Electronic Signature, Why is Required, How to Respond to Needs? Mehmet Bilge Kağan ÖNAÇAN - Tunç MEDENİ Yıl: 2012, Sayı 474, s. 171-194

Güvenlik İle İlgili Kamu Hizmeti Sunumunda Sosyal Medya The Social Medya In The Process Of Delivering Security- Related Public Service Dr. Hasan Hüseyin ÇALI - Dr. Fatih TOMBUL Yıl: 2012, Sayı 474, s. 55-76
Hobbes ve Locke'un Devlet Düşüncesine Katkıları Hobbes and Locke's Contributions to Thought of State Selim ÇAPAR - Dr. Şükrü YILDIRIM Yıl: 2012, Sayı 474, s. 77-102
İdareler Arası Uyuşmazlıklarda Mecburi Tahkim Compulsory Arbitration at Disputes Between Administrations Selman ÖZDEMİR Yıl: 2012, Sayı 475, s. 205-251
İmar Hukukunda Kazanılmış Hak Kavramı ve Kavramın Kentleşmeye Etkileri The Vested Right Concept At Zooning Law And The Concept's Effects To Urbanization Selman ÖZDEMİR Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 169-196
İmar Para Cezaları Özelinde İdari Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması Application Of Administrative Sanctions In Terms Of Time In The Context Of Fine Zoning Selman ÖZDEMİR Yıl: 2011, Sayı 473, s. 113-132
Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkelerine Bağlılık Algılarının Değerlendirilmesi ve Etik Eğitimi: Bitlis İli Örneği Evaluating The Perception Of Compliance With The Code Of Ethics Of Public Employees And Ethics Training: Bitlis City Case Hasan KARACA Yıl: 2012, Sayı 475, s. 123-143
Kamu İdarelerinde Yönetiş Denetim Süreci ve Stratejik Planlama İlişkisi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği The Relationship Between Managerial Control Process And Strategic Planning At Public Administration: The Case Of İstanbul Metropolitan Municipality Kadir Caner DOĞAN Yıl: 2011, Sayı 470, s. 67-92
Kamu İşletmeciliği Reformu: İngiltere, Kanada ve ABD'de Kamu İşletmeciliğine Geçiş Public Management Reform: Public Management Reform in Great Britain, Canada and the USA Dr. Yılmaz ŞİMŞEK Yıl: 2012, Sayı 474, s. 195-217
Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri The Problems Arising Form Legislations And Practices About Compensation Of Public Losses And The Suggestions For Solution Dr. Abdullah Recai AKALAN Yıl: 2011, Sayı 473, s. 9-41
Karayolu Trafik Güvenliğinde Teşkilatlanma ve Koordinasyon: Karşılaştırmalı Bir Çalışma Organization and Coordination in Road Traffic Safety Management: A Comparative Study Yrd. Doç. Dr. Tuncay DURNA Yıl: 2012, Sayı 474, s. 103-125
Kaymakam Adaylığına Giriş Süreci Üzerine Bir Değerlendirme An Evaluation of Recruitment Process of District Governors Selim ÇAPAR Yıl: 2011, Sayı 473, s. 75-95

Kırsal Kalkınma Ekseninde KÖYDES Projesi ve Köy Reformu KÖYDES Project And Village Reform In The Line Of Rural Development Dr. İlker GÜNDÜZÖZ Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 117-142
Kırsal Kalkınma Politikalarının Gelişim Çizgisi ve Planlı Dönemde Kırsal Kalkınma Yaklaşımları Evolution Line of Rural Development Policies and Rural Development Approaches in the Planned Session Mehmet YEŞİLBAŞ Yıl: 2011, Sayı 470, s. 153-176
Kurumsal Sosyal Sorumluluk Üzerine Bir İnceleme Corporate Social Responsibility: A Perspective Towards Clarification Of The Concept Doç. Dr. Semra Feriha AŞÇIGİL Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 31-46
Küreselleşme Çerçevesinde Türkiye’de Sivil Toplum ve Belediye İlişkileri Civil Society And Municipal Relations In Turkey Within The Framework Of Globalization Dr. İlker GÜNDÜZÖZ Yıl: 2012, Sayı 474, s. 143-169
Küreselleşme-Yerelleşme ve Türkiye’de Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi Globalization –Decentralization and Improving Local Democracy in Turkey Dr. Polat TUNÇER Yıl: 2012, Sayı 475, s. 159-174
Neoliberalizmin Krizi ve Yeni Devlet/Yönetim Modeli Arayışları Crisis Of Neoliberalism And New Searches For A New State/Government Model Doç. Dr. Gülise GÖKÇE Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 99-116
Örgütsel Karar Verme ve Yönetişim Organizational Decision-Making and Governance M. Akif ÖZER Yıl: 2012, Sayı 475, s. 175-204
Siyasal Katılım ve Halkla İlişkiler: Ankara Merkez İlçe Belediyeleri İnternet Siteleri Üzerine Bir İnceleme Political Participation and Public Relations: An Analysis on Web-Sites of District Municipalities of Ankara Yrd. Doç. Dr. Aslı YAĞMURLU Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 197-216
Sosyal Yardım Yönetimi Açısından Çanakale Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Çanakale Social Assistance And Solidarity Foundation In Terms Of Social Assistance Methods Hüseyin ERKUL - Dilek K. MORKOÇ Yıl: 2012, Sayı 475, s. 75-105
Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839-1923) Reorganization in Public Administration from Tanzimat to Republic of Turkey Yıl: 2011, Sayı 473, s. 97-111 Demokaan DEMİREL
Toplum Destekli Polislik: Sorun mu Çözüm mü? Community Policing: Problem or Solution? Doç. Dr. Recep GÜLTEKİN - Dr. Sebahattin GÜLTEKİN Yıl: 2011, Sayı 470, s. 93-112

Türkiye’de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış Democratization and Public Administration Reform in Turkey: A General Outlook to the Last Decade Doç. Dr. Süleyman SÖZEN Yıl: 2011, Sayı 473, s. 133-148
Türkiye’de İç Denetim Kurumu Internal Audit Institution In Turkey Doç. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 47-67
Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Gelişmesi ve Temel Sorunu Development of Unionist Rights of Public Officers in Turkey and The Basic Problem of It Baki ERKEN Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 69-98
Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler-Mülki İdare İlişkisinin Geleceği The Future Of Relations Between Central Administration And Local Aothorities Systems Dr. Abdulkadir MAHMUTOĞLU Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 143-168
Türk Denetim Sistemine Yeni Bir Soluk: Denetim Koordinasyon Üst Kurulu A New Breath In Turkish Inspection System: The Supreme Board Of Inspection Ahmet APAN Yıl: 2012, Sayı 474, s. 9-34
Türk Kamu Yönetiminde Denetimin “Evrimi” ve “Geleceği” The Evolution And Future Of Turkish Public Administration Audit Barış KANDEĞER - Orhan Veli ALICI Yıl: 2012, Sayı 475, s. 107-121
Türk Kamu Yönetiminde Hediye Alma ve Verme Sorunu The Problem Of Receiving or Giving Gift in Turkish Public Administration B.İzzet TAŞCI Yıl: 2012, Sayı 475, s. 145-158
Türk Polis Teşkilatının Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar: COMPSTAT Paradigması New Approaches For The Turkish National Police Management: COMPSTAT Paradigm Dr. Murat DELİCE - Yusuf YÜKSEL Yıl: 2011, Sayı 470, s. 43-66
Uluslararası Hukuk ve Türk Mevzuatında Yabancı Kavramı ve Türleri The Concept and Types Of Alien in International Law and Turkish Legislation Dr. Ergin ERGÜL Yıl: 2012, Sayı 475, s.253-270
Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden Memnuniyeti Karatay Belediyesi Örneği Citizen Satisfaction With Municipal Servicesexample Of Karatay Municipality Yrd. Doç. Dr. Mehmet GÖKÜŞ - Şerafettin KARAYILDIRIM Yıl: 2012, Sayı 474, s. 127-142
Yerel Temsil ve Katılım Açısından Sivas Belediye Meclisi Sivas Municipal Council In Terms Of Local Representation And Participation Hüseyin AKSU - Haluk KURTULUŞ Yıl: 2011, Sayı 470, s. 113-132
Yöneticilerin Sosyal Sorumluluk Uygulamalarına İlişkin Yaklaşımları The Perceptions Of Managers On Implementation Of Social Responsibility Semra F. AŞÇIGİL Yıl: 2012, Sayı 475, s. 271-286

3. YAZAR ADINA GÖRE ALFABETİK DİZİN

AKALAN, Dr. Abdullah Recai	Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri The Problems Arising From Legislations And Practices About Compensation Of Public Losses And The Suggestions For Solution Yıl: 2011, Sayı 473, s. 9-41
AKGÜN, BAYDAR Sevgi - BİLGİHAN BAYDAR Tülay	Avrupa Birliği'nde STKTarım Rolü The Role of Non-Governmental Organisations in the European Union Yıl: 2011, Sayı 470, s. 9-24
AKSU, Hüseyin - KURTULUŞ Haluk	Yerel Temsil ve Katılım Açısından Sivas Belediye Meclisi Sivas Municipal Council In Terms Of Local Representation And Participation Yıl: 2011, Sayı 470, s. 113-132
APAN, Ahmet	ABD ve Türkiye'de Denetim Sistemindeki Son Eğilimler: Genel Müfettişlik ve Performans Denetimi The Recent Trends In Inspection System In The USA And Turkey: Inspector General And Performance Auditing Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 9-30
	Türk Denetim Sistemine Yeni Bir Soluk: Denetim Koordinasyon Üst Kurulu A New Breath In Turkish Inspection System: The Supreme Board Of Inspection Yıl: 2012, Sayı 474, s. 9-34
AŞÇIĞİL, Doç. Dr. Semra Feriha	Kurumsal Sosyal Sorumluluk Üzerine Bir İnceleme Corporate Social Responsibility: A Perspective Towards Clarification Of The Concept Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 31-46
	Yöneticilerin Sosyal Sorumluluk Uygulamalarına İlişkin Yaklaşımları The Perceptions Of Managers On Implementation Of Social Responsibility Yıl: 2012, Sayı 475, s. 271-286
AŞĞIN, Prof. Dr. Sait	Çanakkale Savaşlarının Arka Planı Background Of The Gallipoli War Yıl: 2011, Sayı 470, s. 25-42
BAĞLI, Mehmet Salim	Alman Yerel Yönetim Yapısı The Structure of German Local Administration Yıl: 2011, Sayı 473, s. 43-74
BÜKER, Dr. Haşan	Bürokratlar Ne İster? Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi Çerçevesinde Bürokratik Davranış Kuramlarına Bakış What Do Bureaucrats Want? Bureaucratic Behavior Theories In The Context Of The Paradigm Shift In Public Administration Yıl: 2012, Sayı 474, s. 35-54
ÇALI, Dr. Haşan Hüseyin	Avrupa Kentsel Şartı Çerçevesinde Güvenli Kent ve Yerel Yönetimler Safe City And Local Governments In The Framework Of European Urban Charter Yıl: 2012, Sayı 475, s. 9-36
ÇALI, Dr. Haşan Hüseyin - TOMBUL Dr. Fatih	Güvenlik İle İlgili Kamu Hizmeti Sunumunda Sosyal Medya The Social Medya In The Process Of Delivering Security- Related Public Service Yıl: 2012, Sayı 474, s. 55-76

ÇAPAR, Selim	Kaymakam Adaylığına Giriş Süreci Üzerine Bir Değerlendirme An Evaluation of Recruitment Process of District Governors Yıl: 2011, Sayı 473, s. 75-95
ÇAPAR, Selim YILDIRIM Dr. Şükrü	Hobbes ve Locke'un Devlet Düşüncesine Katkıları Hobbes and Locke's Contributions to Thought of State Yıl: 2012, Sayı 474, s. 77- 102
ÇEVİKBAŞ, Rafet	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği European Charter Of Local Self-Government And It's Applicability To Turkey Yıl: 2012, Sayı 475, s. 37-73
	Türkiye'de İç Denetim Kurumu Internal Audit Institution In Turkey Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 47-67
DELİCE, Dr. Murat YÜKSEL Yusuf	Türk Polis Teşkilatının Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar: COMPSTAT Paradigması New Approaches For The Turkish National Police Management: COMPSTAT Paradigm Yıl: 2011, Sayı 470, s. 43-66
DEMİREL, Demokaan	Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839-1923) Reorganization in Public Administration from Tanzimat to Republic of Turkey Yıl: 2011, Sayı 473, s. 97-111
DOĞAN, Kadir Caner	Kamu İdarelerinde Yönetimsel Denetim Süreci ve Stratejik Planlama İlişkisi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği The Relationship Between Managerial Control Process And Strategic Planning At Public Administration: The Case Of İstanbul Metropolitan Municipality Yıl: 2011, Sayı 470, s. 67-92
DURNA, Yrd. Doç. Dr. Tuncay	Karayolu Trafik Güvenliğinde Teşkilatlanma ve Koordinasyon: Karşılaştırmalı Bir Çalışma Organization and Coordination in Road Traffic Safety Management: A Comparative Study Yıl: 2012, Sayı 474, s. 103-125
ERKEN, Baki	Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Gelişmesi ve Temel Sorunu Development of Unionist Rights of Public Officers in Turkey and The Basic Problem of It Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 69-98
ERGÜL, Dr. Ergin	Uluslararası Hukuk ve Türk Mevzuatında Yabancı Kavramı ve Türleri The Concept and Types Of Alien in International Law and Turkish Legislation Yıl: 2012, Sayı 475, s. 253-270

ERKUL, Elüseyin - MORKOÇ K. Dilek	Sosyal Yardım Yönetimi Açısından Çanakkale Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Çanakkale Social Assistance And Solidarity Foundation In Terms Of Social Assistance Methods Yıl: 2012, Sayı 475, s. 75-105
GÖKÇE, Doç. Dr. Gülise	Neoliberalizmin Krizi ve Yeni Devlet/Yönetim Modeli Arayışları Crisis Of Neoliberalism And New Searches For A New State/ Government Model Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 99-116
GÖKÜŞ, Yrd. Doç. Dr. Mehmet - KARAYILDIRIM Şerafettin	Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden Memnuniyeti Karatay Belediyesi Örneği Citizen Satisfaction With Municipal Servicesexample Of Karatay Municipality Yıl: 2012, Sayı 474, s. 127-142
GÜLTEKİN, Doç. Dr. Recep - GÜLTEKİN Dr. Sebahattin	Toplum Destekli Polislik: Sorun mu Çözüm mü? Community Policing: Problem or Solution? Yıl: 2011, Sayı 470, s. 93-112
GÜNDÜZÜZ, Dr. İlker	Kırsal Kalkınma Ekseninde KÖYDEŞ Projesi ve Köy Reformu KÖYDEŞ Project And Village Reform In The Line Of Rural Development Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 117-142
	Küreselleşme Çerçevesinde Türkiye’de Sivil Toplum ve Belediye İlişkileri Civil Society And Municipal Relations In Turkey Within The Framework Of Globalization Yıl: 2012, Sayı 474, s. 143-169
KANDEĞER, Barış - ALICI Orhan Veli	Türk Kamu Yönetiminde Denetimin “Evrimi” ve “Geleceği” The Evolution And Future Of Turkish Public Administration Audit Yıl: 2012, Sayı 475, s. 107-121
KARACA, Haşan	Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkelerine Bağlılık Algılarının Değerlendirilmesi ve Etik Eğitimi: Bitlis İli Örneği Evaluating The Perception Of Compliance With The Code Of Ethics Of Public Employes And Ethics Training: Bitlis City Case Yıl: 2012, Sayı 475, s. 123-143
MAHMUTOGLU, Dr. Abdulkadir	Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler-Mülki İdare İlişkisinin Geleceği The Future Of Relations Between Central Administration And Local Aauthorities Systems Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 143-168
ÖN AÇ AN, Mehmet Bilge Kağan - MEDE Nİ Tunç	Elektronik İmza Nedir, Neden Gereklidir, İhtiyacı Nasıl Karşılmalıdır? What is Electronic Signature, Why is Required, How to Respond to Needs? Yıl: 2012, Sayı 474, s. 171-194

ÖZDEMİR, Selman	İmar Elukukunda Kazanılmış Elak Kavramı ve Kavramın Kentleşmeye Etkileri The Vested Right Concept At Zooning Law And The Concept's Effects To Urbanization Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 169-196
	İmar Para Cezaları Özelinde İdari Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması Application Of Administrative Sanctions In Termes Of Time In The Context Of Fine Zoning Yıl: 2011, Sayı 473, s. 113-132
	İdareler Arası Uyuşmazlıklarda Mecburi Tahkim Compulsory Arbitration at Disputes Between Administrations Yıl: 2012, Sayı 475, s. 205-251
ÖZER, M. Akif	Örgütsel Karar Verme ve Yönetişim Organizational Decision-Making and Govenance Yıl: 2012, Sayı 475, s. 175-204
SÖZEN, Doç. Dr. Süleyman	Türkiye'de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış Democratization and Public Administration Reform in Turkey: A General Outlook to the Last Decade Yıl: 2011, Sayı 473, s. 133-148
ŞİMŞEK, Dr. Yılmaz	Kamu İşletmeciliği Reformu: İngiltere, Kanada ve ABD'de Kamu İşletmeciliğine Geçiş Public Management Reform: Public Management Reform in Great Britain, Canada and the USA Yıl: 2012, Sayı 474, s. 195-217
TAŞÇI, B.İzzet	Türk Kamu Yönetiminde Hediye Alma ve Verme Sorunu The Problem Of Receiving or Giving Gift in Turkish Public Administration Yıl: 2012, Sayı 475, s. 145-158
TOPAL, Doç. Dr. A. Kadir	Çevre Sorunlarının Kaynağı Olarak Nüfus Artışı mı? Tüketim mi? Neo-Malthusyen Düşünceye Eleştirel Bir Yaklaşım "As A Source Of Environmental Problems Population Grovth Or Consumption? A Critical Approach To The Neo-Malthusian View" Yıl: 2011, Sayı 470, s. 133-152
TUNÇER, Dr. Polat	Küreselleşme-Yerelleşme ve Türkiye'de Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi Globalization -Decentralization and Improving Local Democracy in Turkey Yıl: 2012, Sayı 475, s. 159-174
YAĞMURLU, Yrd. Doç. Dr. Aslı	Siyasal Katılım ve Halkla İlişkiler: Ankara Merkez İlçe Belediyeleri İnternet Siteleri Üzerine Bir İnceleme Political Participation and Public Relations: An Analysis on Web- Sites of District Municipalities of Ankara Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 197-216
YAMAÇ, Necati	Dünyada E-Devlet Uygulamaları ve Türkiye Değerlendirmesi: Kurumlar, Sorunlar ve Öneriler e-Government Applications In The World And Assessment Of Turkish Case: Institutions , Issues And Suggestions Yıl: 2011, Sayı 471-472, s. 217-248
YEŞİLBAŞ, Mehmet	Kırsal Kalkınma Politikalarının Gelişim Çizgisi ve Planlı Dönemde Kırsal Kalkınma Yaklaşımları Evolution Line of Rual Development Policies and Rural Development Approaches in the Planned Session Yıl: 2011, Sayı 470, s. 153-176

