

# KÜRESELDEN YERELE 21.YÜZYILDA SİYASET

Uluslararası İlişkiler, Siyaset Bilimi ve  
Kamu Yönetiminde Güncel Meseleler

EDİTÖR

Dr. Gökberk DURMAZ

YAZARLAR

Prof. Dr. Hamza ATEŞ

Prof. Dr. İbrahim Ethem TAŞ

Doç. Dr. Metin AKSOY

Doç. Dr. Zuhul ERGEN

Dr. Öğr. Üyesi Keisuke WAKIZAKA

Dr. Öğr. Üyesi Recep GÜLMEZ

Arş. Gör. Merve DEMİR

Arş. Gör. Sadegül DURGUN

Arş. Gör. Yeliz Neslihan AKIN

Yemliha ÇETİN



İKSAD  
Publishing House

# KÜRESELDEN YERELE 21.YÜZYILDA SİYASET

Uluslararası İlişkiler, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetiminde Güncel  
Meseleler

## EDİTÖR

Dr. Gökberk DURMAZ

## YAZARLAR

Prof. Dr. Hamza ATEŞ

Prof. Dr. İbrahim Ethem TAŞ

Doç. Dr. Metin AKSOY

Doç. Dr. Zuhul ERGEN

Dr. Öğr. Üyesi Keisuke WAKIZAKA

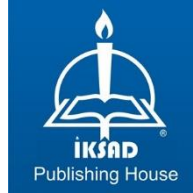
Dr. Öğr. Üyesi Recep GÜLMEZ

Arş. Gör. Merve DEMİR

Arş. Gör. Sadegül DURGUN

Arş. Gör. Yeliz Neslihan AKIN

Yemliha ÇETİN



Copyright © 2021 by iksad publishing house  
All rights reserved. No part of this publication may be reproduced,  
distributed or transmitted in any form or by  
any means, including photocopying, recording or other electronic or  
mechanical methods, without the prior written permission of the publisher,  
except in the case of  
brief quotations embodied in critical reviews and certain other  
noncommercial uses permitted by copyright law. Institution of Economic  
Development and Social  
Researches Publications®  
(The Licence Number of Publisher: 2014/31220)  
TURKEY TR: +90 342 606 06 75  
USA: +1 631 685 0 853  
E mail: iksadyayinevi@gmail.com  
www.iksadyayinevi.com

It is responsibility of the author to abide by the publishing ethics rules.  
Iksad Publications – 2021©

**ISBN: 978-625-8061-94-9**  
Cover Design: İbrahim KAYA  
August / 2021  
Ankara / Turkey  
Size = 16x24 cm

## **İÇİNDEKİLER**

### **EDİTÖRDEN / ÖNSÖZ**

*Dr. Gökberk DURMAZ*.....1

### **BÖLÜM 1**

#### **RUSYA'NIN BÖLGESEL GÜÇ PERSPEKTİFLERİ BAĞLAMINDAKİ FAALİYETLERİ**

*Doç. Dr. Metin AKSOY*.....5

### **BÖLÜM 2**

#### **RUSYA'NIN TÜRKİYE-ERMENİSTAN SINIRINA YAKLAŞIMININ DÖNÜŞÜMÜ VE NEDENİ**

*Dr. Öğr. Üyesi Keisuke WAKIZAKA*.....25

### **BÖLÜM 3**

#### **RUSYA'NIN KAFKASYA POLİTİKASINDAKİ YERİ**

*Doç. Dr. Metin AKSOY*.....49

### **BÖLÜM 4**

#### **SİYASAL LİBERALİZM VE DİL POLİTİKASI ÜZERİNE KAVRAMSAL HARİTALAMA**

*Dr. Öğr. Üyesi Recep GÜLMEZ*.....69

### **BÖLÜM 5**

#### **KATILIMCI YÖNETİM ANLAYIŞI VE KAMU YÖNETİMİ**

*Prof. Dr. Hamza ATEŞ*

*Arş. Gör. Merve DEMİR*.....93

## **BÖLÜM 6**

### **TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNDE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SONRASINDA YAŞANAN DEĞİŞİKLİKLER**

*Prof. Dr. İbrahim Ethem TAŞ*

*Arş. Gör. Sadegül DURGUN*

*Yemliha ÇETİN.....125*

## **BÖLÜM 7**

### **T.C CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞLE İLE BİRLİKTE DEĞİŞEN ANAYASA MALİ HÜKÜMLERİMİZ VE MALİ KURUMLARDAKİ REVİZYON**

*Doç. Dr. Zuhal ERGEN.....171*

## **BÖLÜM 8**

### **KAMU İHALE SÖZLEŞMELERİNDE ANLAŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLU: YÜKSEK FEN KURULU BAŞKANLIĞINA BAŞVURU VE SÖZLEŞMELERDEKİ MALİ ŞARTLAR HAKKINDA BİR DEĞERLENDİRME**

*Arş. Gör. Yeliz Neslihan AKIN.....185*

## ÖN SÖZ

İnsanlığın var oluşundan bu yana, yönetsel güç ve gücü elinde bulunduranların dahili ve harici politikaları; düşünürler ve akademisyenler tarafından anlamlandırılmaya çalışılmıştır. Devletler, egemenlik alanlarındaki toplumların ihtiyaçları doğrultusunda teşekkül edilmiş, bu ihtiyaçları karşılamada etkili olabilmek adına ise beynelmilel münasebetlere girişmişlerdir. Uluslararası İlişkiler disiplini, görece genç bir disiplin olsa da; araştırma alanı ve kapsamı binlerce yıl öncesine dayanmaktadır.

Her ne kadar Siyaset Biliminin; Uluslararası İlişkilerden ve Kamu Yönetiminden ayrı bir disiplin olarak da çalışmalarını sürdürebilirliği tartışılrsa da, Siyaset Biliminin, Uluslararası İlişkiler ve Kamu Yönetimi ile ayrı ayrı çalışma alanları oldukça yoğun bir şekilde kesişmektedir.

Ve hatta (her ne kadar disiplinlerin teorik yaklaşımları birbirinden farklılık gösterse de) Uluslararası İlişkiler ve Kamu Yönetimi arasında da bir iç içe geçmiş çalışma alanlarının varlığından ve bunların sayısının çokluğundan söz edebiliriz.

Öyle ki, X ülkesinin dış politikasını Uluslararası İlişkiler açısından incelemek ve anlamlandırmak için ülkedeki siyasi kurumlara, ülkenin anayasal yapısına, yasama-yürütme-yargı erkleri arasındaki ilişkiye, devlet ve hükümet başkanlarının seçimine, seçmenlerin karar verme süreçlerine, siyaset psikolojisi açısından travma yaratmış unsurlara, seçmen davranışlarına, vatandaşlarının ekseriyetinin gelecek tasavvurlarına ve iç politikadaki dengelerine de ayrı ayrı bakmak

gerekebilir ki, bütün bunlar Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetiminin de konusudur.

Sonuç olarak Uluslararası İlişkiler, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi birbirine çok yakın çalışma alanlarıdır ve ancak bütüncül bir anlamlandırma ile sağlıklı bilimsel sonuçlar ortaya çıkabilir.

Bu doğrultuda kaleme alınan bu kitap da; küresel, bölgesel ve yerel unsurları ile Uluslararası İlişkiler, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetiminden seçkin güncel meselelere ait çalışmaları ihtiva etmektedir.

İlk bölümde, Soğuk Savaş yıllarından bu yana Dünya Siyasetinde etkin bir rolü bulunan **“Rusya’nın Bölgesel Güç Perspektifleri Bağlamındaki Faaliyetleri”** Doç. Dr. Metin Aksoy tarafından incelenmiştir.

İkinci bölümde, Japon araştırmacı Dr. Keisuke Wakizaka’nın **“Rusya’nın Türkiye-Ermenistan Sınırına Yaklaşımının Dönüşümü ve Nedeni”** başlıklı araştırması Karabağ Savaşı sonrası Dünya siyasetinin son dönemde odaklandığı bir coğrafyadan yapılan önemli bir tahlil niteliği taşımaktadır.

Üçüncü bölümde, Doç. Dr. Metin Aksoy, **“Rusya’nın Kafkasya Politikasındaki Yeri”**ni incelediği eseri ile geniş bir pencereden Kafkasya’da Rusya’yı ele alarak okuyucuya ilk üç bölüm için tamamlayıcı bir resim sunmaktadır.

Dördüncü bölümde, doktora araştırmaları sırasında elde ettiği verilere dayanarak Dr. Recep Gülmez, “**Siyasal Liberalizm ve Dil Politikası Üzerine Kavramsal Haritalama**” isimli eseri ile dil politikalarını ve dil-ideoloji ilişkilerini Siyaset Bilimi açısından ele almıştır.

Beşinci bölümde, Prof. Dr. Hamza Ateş ve Arş. Gör. Merve Demir “**Katılımcı Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi**” adlı eserleri ile Yönetim Bilimi açısından katılımcı yönetim olgusunu tahlil etmişlerdir.

Altıncı bölümde, Prof. Dr. İbrahim Ethem Taş, Arş. Gör. Sadegül Durgun ve Yemliha Çetin “**Türk Kamu Personel Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrasında Yaşanan Değişiklikler**” başlıklı eserlerinde kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülmesinde en önemli unsurlardan biri olan kamu personellerinin, kamu personel yönetimi açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası uğradığı değişiklikleri tahlil etmişlerdir.

Yedinci bölümde, yine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin anayasal mali hükümler ve mali kurumlar üzerine getirdiği yenilikler; Doç. Dr. Zuhal Ergen tarafından “**T.C. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş ile Birlikte Değişen Anayasa Mali Hükümlerimiz ve Mali Kurumlardaki Revizyon**” başlıklı eser ile incelenmiştir.

Sekizinci ve son bölümde ise, Arş. Gör. Yeliz Neslihan Akın “**Kamu İhale Sözleşmelerinde Anlaşmazlık Çözüm Yolu: Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına Başvuru ve Sözleşmelerdeki Mali Şartlar Hakkında Bir Değerlendirme**” başlıklı eser ile kamu ihale

sözleşmelerindeki muhtelif ihtilafları ve çözümlerini Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı özelinde tahlil etmiştir.

Sonuç olarak sekiz bölümden oluşan kitabımızın, siz kıymetli okuyuculara küreselden yerele 21.yüzyıl siyasetindeki güncel sorunları anlamlandırmada ve aralarındaki ilişkileri ortaya çıkarmada faydalı olmasını temenni ederim.

Editör

**Dr. Gökberk DURMAZ**

Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi

Aralık 2021 - ANKARA

**BÖLÜM 1**

**RUSYA’NIN BÖLGESEL GÜÇ PERSPEKTİFLERİ**  
**BAĞLAMINDAKİ FAALİYETLERİ**

Doç. Dr. Metin AKSOY\*

---

\* Gümüşhane Üniversitesi İİBF. Uluslararası İlişkiler Bölümü  
Gümüşhane/Türkiye. ORCID: ID//0000-0002-3118-6738.metinaksoy@hotmail.de



## GİRİŞ

Rusya Devlet Başkanı Vladimir Putin, 2005 yılında yaptığı konuşmasında, Sovyetler Birliği'nin 1991 yılındaki çöküşünü 20. yüzyılın “en büyük jeopolitik felaketi” olarak ifade etmiş ve bu ifade kimi uzmanlar tarafından jeopolitik geri dönüş olarak nitelendirilmiştir (Toal, 2017:55-57). Bu ifade, hem Sovyet askeri ve ekonomik gücünün parçalanması sonucunda ortaya çıkan reel durumu hem de Sovyetler Birliği'nin sona ermesiyle birlikte milyonlarca Rus vatandaşının ülke sınırları dışında yaşamak zorunda kalmasının jeopolitik sonuçlarının ifadesiydi. Putin'in bu yaklaşımı Rusya açısından yeni radikal bir dönemin başlangıcını ifade etmekteydi.

Bu başlangıç için kimi sebepler vardır. Örneğin Gürcistan'da 2003 yılındaki “Gül Devrimi” , Ukrayna'da 2004 yılındaki “Turuncu Devrim” ve 2005 yılındaki Kırgızistan “Lale Devrimi” Rusya'nın kendi etki sahasında güç kaybetmesinin işaretleridir. Böylelikle Rusya kendi psikolojik egemenlik sahası içinde ABD tarafından yönlendirilen baskı altına girmiş olmaktadır. Putin Şubat 2007'de Münih Güvenlik Konferansı'nda (Waal ve Twickel, 2020:19-22) NATO'nun doğuya doğru ikinci genişlemesine atıfta bulunarak yaptığı vurguda Rusya'nın jeostratejik alanına müdahaleye daha fazla izin vermeyeceğine dair uyarılar yapmıştır (Golts, 2018:9).

Rusya, bölge ülkelerini kalıcı olarak kendisine bağlayacak ekonomik güçten yoksundur. Bu nedenle askeri hegemonya iddiasını sürdürmeyi tercih etmektedir ve bölge ülkelerdeki (Ermenistan, Tacikistan, Kırgızistan, Beyaz Rusya ve Moldova, Abhazya, Güney Osetya ve

Kırım) askeri üslerinin varlığı nedeniyle Rusya, bölgenin en önemli güvenlik aktörü olmaya devam etmektedir. Rus ordusunun 2008'de Gürcistan'a karşı savaşta üstünlük sağlamakta zorlanması, orduda kapsamlı reformlara yol açmıştır. Rusya bölgesel olarak kurulan Kolektif Güvenlik Antlaşması Örgütü aracılığıyla Sovyet sonrası devletler üzerinde askeri egemenliği yeniden kazanmayı tesis etmeyi amaçladığı gibi Rusya dışında yaşayan Rusları ve Paramiliter güçleri kullanarak bölgesinde güç olduğu iddiasını pekiştirmek istemektedir.

## **BÖLGESEL GELİŞMELER**

Gürcistan ve Rusya arasındaki beş günlük savaş, çatışmaların yoğun olduğu Kafkasya bölgesindeki açık ara en kısa çatışmadır. Gürcistan Devlet Başkanı Mikheil Saakashvili, 8 Ağustos 2008'de, kendi ülkesinde, Güney Osetya ve Abhazya'nın iki ayrı eyaletini devlet birliğine yeniden entegre etmek için yıldırım saldırısı ile müdahale etti ancak Rus ordusunun ve yerel milislerin karşı saldırısı nedeniyle başarısız olmuştur. Silahlı kuvvetlerin karşı karşıya geldiği kısa süren savaşa rağmen, savaş uluslararası siyasette diğer benzerlerinden daha fazla şok dalgasına neden olmuştur. Kuzey Kafkasya'da çok daha fazla insanın ölümüne neden olan iki Çeçen savaşı bile “Beş Gün Savaşı” kadar ilgi görmemiştir. Bunun başlıca nedeni, Rusya'nın Sovyet sonrası dönemde egemen komşu devletle ilk kez açık savaş başlatmış olmasıdır.

Rusya'nın konvansiyonel savaşa dönüşen bu çatışmacı yaklaşımının nedeni, Soğuk Savaş döneminde olduğu gibi ideolojik bir güç mücadelesi değil, öncelikle Gürcistan'ın batı ile yaklaşması ve bir

Kafkas devletinin NATO'ya katılma çabalarından kaynaklanan jeopolitik ve jeostratejik çıkarlarla ilgili olmuştur. Rusya, bölgedeki kendi etki alanını korumak için silahlı güç kullanmak amacıyla Batı'nın ilerlemesine kararlı bir şekilde tepki vermiştir. Son zamanlarda uluslararası terörizm gibi geleneksel olmayan güvenlik riskleri çerçevesinde tartışmalar yaşanan dünya kamuoyunda, ülkeler arasında uluslararası politika düzeyinde yeniden konvansiyonel bir güç çatışmasının geliştiği açıkça görülmüştür.

Gürcistan devlet başkanı Saakaşvili'nin kendi ülkesindeki ayrılıkçı çatışmaları askeri güç kullanarak çözme hedefi başarısız olmuştur. Ancak bununla da kalmayarak Rusya'nın Güney Osetya ve Abhazy'yi egemen devletler olarak tanımasıyla birlikte, Gürcistan'ın toprak bütünlüğünün korunması muhtemelen çok daha zor ve öngörülebilir gelecekte gerçekleşmesi imkansız olacaktır. Rusya-Gürcistan savaşı, Avrupa'nın doğu sınırlarının siyasi olarak ne kadar istikrarsız olduğunu göstermiştir. Gürcistan, genellikle çatışmaya çok açık olan Kafkasya bölgesindeki sorunlu noktalardan etkilenen tek ülke değildir. Batı bloku 1990'lardan bu yana askeri ve ekonomik olarak etki alanını Doğu'ya doğru genişletmeye çalışırken, Rusya Avrupa-Atlantik çıkarlarının bu tek taraflı genişlemesi karşısında kendisini giderek daha fazla güvenlik çıkarları zafiyeti içinde görmesiyle birlikte bunu kendi etki alanı içine müdahale olarak görmektedir.

NATO, ABD ve Rusya arasındaki soğuk savaş dönemindeki eski cepheler yeniden canlanmaktadır. Ancak bu canlanmanın temeli

ideolojik değil jeostratejik temellere dayanmaktadır. Avrupa Birliği'nin doğruya doğru genişlemesi, Avrupa Komşuluk Politikası (ENP) ve NATO'nun bölgeye ilgi duyması bir bakıma AB'nin aktörlük ve oyun kuruculuk politikası ile ilgilidir (Aksoy ve Uğur, 2016). Bu durum Rusya açısından ise bölgesel güvenlik yapılarını etkileyen ve hatta bazı durumlarda onları tehlikeye atan bir çatışmanın ortaya çıkmasının nedenini oluşturmaktadır. Bu nedenle Rusya'nın göreceli olarak istikrarlı olan güvenlik-politik mimariyi değiştirme isteği tezi Avrupa'nın Kafkasya'da statükoyu değiştiren temel sorunsaldır.

## **RUSYA'NIN BÖLGESEL GÜVENLİK POLİTİKASI**

Sovyetler Birliği sonrası Rusya'nın Kafkasya bölgesine olan ilgisi tarihsel bağlar, hegemonya iddiası ve güvenlik çıkarlarından kaynaklanmaktadır (Van Herpen 2014; Cohen 1998). Rusya'nın bu bölgedeki askeri politikasının hedefleri de buna paralel olarak gelişmiştir. Bunlar sadece tehlikeleri ve tehditleri önlemek değil aynı zamanda bölgeyi kontrol etmek ve dış aktörlerin eylem kapsamını sınırlamak üzere kurgulanmaktadır.

Bu amaçla Rusya üç aşamalı bir strateji izlemektedir. Birinci düzeyde Sovyet sonrası alanda Rus silahlı kuvvetleri güç projeksiyon yeteneklerini arttırmayı amaçlamaktadır. Bunlar ulusötesi tehditlerin önlenmesi, barışı koruma operasyonları, kriz yönetimi operasyonları, kendi çıkarlarını savunmak ve dış aktörleri caydırmak gibi hibrit ve konvansiyonel savaş operasyonlarına kadar uzanmaktadır. İkinci düzey, Rusya'nın Sovyet sonrası ülkelerle ikili askeri işbirliğini

içermektedir. Buradaki amaç ortak tehditlerle daha etkin bir şekilde mücadele etmek, aynı zamanda hegemonik işbirliği anlamında yani silahlanma, eğitim ve tatbikatlar yoluyla Rusya lehine tek taraflı bağımlılıklar yaratmaktır. Üçüncü düzeyde ise Sovyet sonrası devletlerle çok taraflı işbirliğine benzer hedefler bulunmaktadır.

Sovyetler Birliği Kızıl Ordusuna ait askeri ekipmanın çok büyük bir bölümü Rusya ordusuna kalmıştı. Ancak bu ekipmanların uzun süre kullanılmaması, bakım ve modernizasyonu yapılmaması nedeniyle büyük bir katkı sağlamadığı Gürcistan savaşında görülmüştür. Bunların yeniden kullanılabilir hale getirilmesi, yeteneklerinin arttırılması ve modern silahların oranını 2020'ye kadar %70'e yükseltecek iddialı bir silahlanma programı başlatmıştır (Russel, 2015:4). Rus silah endüstrisindeki finansal zorluklara, teslimat ve üretim sorunlarına, çift kullanımlı mallara yönelik Avrupa yaptırımlarına (2008'den beri) ve Ukrayna ile silahlanma işbirliğinin sona ermesine (2014'ten beri) rağmen, Rus silahlı kuvvetlerinin silah ve teçhizatı önemli ölçüde modernize edilmiştir. Günümüzde NATO ile Rusya karşılaştırıldığında hava kuvvetlerinin dışında NATO'nun üstünlüğü pek gözükmemektedir.

**Tabela 1.** NATO ve Rusya ordusunun karşılaştırılması

	NATO	RUSYA
Askerler	3.580.000	3.345.000
Hava Kuvvetleri	21.433	3.082
Tanklar	18.741	15.500
Füze Sistemleri	3.437	3.781

**Kaynak:**<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/379080/umfrage/vergleich-des-militaers-der-nato-und-russlands/> Statista 2021

Bu niteliksel başarılar Rusya'nın bölgedeki niceliksel üstünlüğünü daha da artırmaktadır. Buna karşılık Eski Sovyet cumhuriyetleri olan Kırgızistan, Tacikistan, Moldova ve Ermenistan gibi kendilerine ait kayda değer herhangi bir silah sanayisi olmayan ekonomik olarak zayıf devletler, askeri donanımlarını yeterince geliştirememiş ve yenilerini elde edememişlerdir. Sadece Azerbaycan ve daha az ölçüde Kazakistan ve Gürcistan askeri donanımlarının bir kısmını yurtdışından ithalat yoluyla modernize edebilmiştir.

**Tabela 2.** Sovyet sonrası silahlı kuvvetlerin seçilen parametrelere göre karşılaştırılması

	Savunma bütçesi 2016 milyar ABD doları	Personal	Tank	Savaş Uçağı
Rusya	45,6	900 000	2780	1176
Ermenistan	0,43	44 800	109	15
Azerbaycan	1,6	66 950	439	37
Belarus	0,5	45 350	532	64
Gürcistan	0,3	20 650	123	3

Kazakistan	1,4	39 000	300	104
Kırgızistan	--	10 900	150	4
Moldova	0,03	5150	0	0
Tacikistan	0,2	7500	37	0
Türkmenistan	--	36 500	654	55
Ukrayna	2,7	204 000	832	125

**Kaynak:** <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance> The International Institute for Strategic Studies, The Military Balance. The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defense Economics, London 2018, s. 181–215.

Yukarıdaki tabloya göre 900.000 Rus silahlı kuvvetleri personel sayısı ile Rusya'nın ordusu; Ukrayna'nın dört katından, Azerbaycan'ın on üç katından ve Moldova'nın 175 katından daha büyüktür.

SSCB'nin çöküşünden sonra Ukrayna, Sovyet silah endüstrisinin üçte birini devralmasına rağmen önemli ölçüde ihracata yönelmiştir. Kırım'ın ilhakı ve Donbas'taki çatışmalar sonucunda silahlarının bir kısmını kaybetmiştir. 2014'ten itibaren silahların modernizasyon çabaları batı ülkelerinden yapılan silah ithalatıyla birlikte öncelikle mevcut modellerin onarımı ve modellerinin yükseltilmesine yönelik program başlatmıştır. Ayrıca Aralık 2017'de ABD hükümeti Ukrayna'ya silah teslim etmeye karar vererek, Ukrayna silahlı kuvvetlerini kimi alanlarda modern silahlarla donatmayı amaçlamıştır (Wilk, 2017: 25).

Rusya 2013 yılında Özel Kuvvetler Komutanlığı'nı oluşturmuştur. Bunlar, Kırım'da ve ayrıca Donbas ve Suriye'deki muharebe operasyonlarında kullanılmıştır (Garleott, 2020). Rusya'nın düşman hatlarının arkasındaki gizli operasyonlar, terörle mücadele ve isyan bastırma operasyonları, kriz yönetimi ve konvansiyonel muharebe

operasyonlarında öncü olarak görevlendirilebilecek önemli sayıda paramiliter askeri bulunmaktadır (Golts, 2015).

2018 Eylül ayı içinde VOSTOK “Doğu 2018” tatbikatının “Doğu” ve “Merkez” askeri bölgelerinde yaklaşık 300.000 askerin katılımıyla yapılmasının önemi ise Sovyet sonrası dönemde bugüne kadarki en büyük tatbikat olmasından kaynaklanmaktadır. Sovyet sonrası tüm alanları kapsayan senaryolar prova edilmiştir (Johnson, 2018). Ukrayna ve Suriye'deki operasyonlar yoluyla silahlı kuvvetler operasyonel deneyim kazanmıştır. Sovyet sonrası alanda, Rus silahlı kuvvetleri en üst düzeyde operasyonel hazırlık göstermiştir. Buna karşılık, Rusya'nın periferisinde bulunan Kırgızistan, Tacikistan, Moldova ve Türkmenistan gibi mali açıdan zayıf ülkeler; yirmi yıldan fazla bir süredir eğitim, öğretim veya özel kuvvetlerin geliştirilmesine cüzi miktarda yatırım yapmışlardır. Azerbaycan ve Kazakistan gibi kaynak zengini devletlerin yanı sıra Rusya ile savaşların modernleşme için bir katalizör görevi gördüğü Gürcistan ve Ukrayna'da durum biraz daha iyi görünmektedir (Shirinov, 2017). Yine de Rusya, bölgede daha büyük ve karmaşık askeri operasyonları uzun bir süre boyunca hızla başlatabilen, yürütebilen ve sürdürebilen tek ülke olmaya devam etmektedir (Persson, 2016).

## **PARAMİLİTER GÜÇLER VE HİBRİT SAVAŞLAR**

Devletlerarasında resmen ilan edilmemeleri ile karakterize edilen konvansiyonel savaşların ötesinde yeni bir tür olan “hibrit savaş”ları, Sovyet sonrası alanda ve Ukrayna ihtilafının pratiğinde giderek daha önemli bir rol oynamaktadır. Askeri ve askeri olmayan araçlar ile gizli

silahlı kuvvetlere ek olarak, tüm düzensiz şiddet aktörlerinin “vekiller” üzerinde kullanılmasıdır (Monaghan, 2015: 1-11). Resmi olarak silahlı kuvvetlerin veya diğer paramiliter devlet birimlerinin bir parçası olmamaları, eğitim, öğretim veya ikmal yoluyla ordu tarafından gayri resmi olarak desteklenerek fiili olarak askeri görevler üstlenmektedirler. (Gostev ve Coalson, 2016). “Vekiller” arasında Rusya’dan gönüllü savaşçılar, Sovyet sonrası ülkelerden yerel güçler ve paralı askerler yer almaktadır. Rusya’da paramiliter eğitim hem okulda hem de boş zamanlarında gönüllü toplum kuruluşları aracılığıyla devlet destekli yapılmaktadır. Bunun amacı ise orduyu, hava kuvvetlerini, donanmayı, gazi örgütlerini ve milliyetçi grupları desteklemektir (Robertshaw, 2014: 9-11). Kimi haberlere göre devlet dışı internet platformları; Afganistan, Çeçenistan ve Gürcistan’da deneyimli eski askeri personelin bulunduğu askeri sicil daireleri gibi Ukrayna Savaşı için gönüllü savaşçıların toplanmasında da rol oynamıştır. Donbas’taki Rus doğumlu savaşçıların birçoğu daha önce Rus silahlı kuvvetlerinde veya güvenlik organlarında görev yapmıştır (Mitrokhin vd. 2017: 41-55).

Kazak Rusları güvenlik bakımından Rusya için önemli yer tutmaktadır. Ayrıca devlet ve devlet dışı aktörler arasındaki ara yüzüdür. Yaklaşık 500.000 kayıtlı Kazak, Rusya’da resmi olarak yardımcı polis memuru, sınır muhafızı ve özel ordu birliklerinde görev yapmaktadır. Aynı zamanda devlete kayıtları olmayan Kazak derneklerinin etkinlikleri de bulunmaktadır. Her iki grubun da çok sayıda üyesi Ukrayna, Güney Kafkasya ve Kazakistan sınırındaki

bölgelerde yaşamakta ve bu nedenle kendilerini tam olarak orada “vekil” olarak sunmaktadırlar. Rus Kazakları Transdinyester, Çeçenistan, Gürcistan ve Ukrayna’da savaşmıştır. Donbas'ta özellikle sınır kasabalarını ele geçirmede başarılı olmuşlardır (Dzutsati, 2016). Moskova, Rus Kazak derneklerinin Sovyet sonrası ülkelerdeki Kazak gruplarıyla yakın bağları olması gerçeğinden yararlanmaktadır. Rusya sadece bu bağlantıları teşvik etmekle kalmayıp aynı zamanda Sovyet sonrası alandaki devletlerdeki Kazak gruplarını da aktif olarak desteklemektedir. Örneğin Kırım Kazakları ilhaktan önce bile Rusya’dan mali destek alarak Mart 2014’te idari binaları işgal etmeye yardımcı olmuşlardır. Bununla birlikte Rusya hiç Kazak geleneği olmayan Belarus’ta Rus askeri kamplarında eğitim yoluyla bu tür grupların kurulmasını teşvik etmektedir (Kłysinski ve Piotr ,2016: 31). Yerel “vekiller” arasında Sovyet sonrası ülkelere dağılan eski Rus askerleri ve gizli servis ajanları ile yerel güvenlik servislerinin ve ordunun (eski) çalışanları yer almaktadır. Donbas’taki milis liderlerinden bazıları bir zamanlar Rusya’nın silahlı organlarında görev yapmıştır. Başka bir ifadeyle; Kırım’ın ilhakı sırasında Ukrayna ordusunda görev yapan Ukrayna Karadeniz Filosu deniz komutanı ve komutan yardımcısı da dahil olmak üzere yüksek rütbeli Ukraynalı subayların Rus silahlı kuvvetlerine sığınmasıyla ilhak daha kolay hale gelmiştir (Polityuk ve Zverev, 2017).

## **DÜNYANIN GÜNDEM MADDESİ OLARAK GÜRCİSTAN**

Güney Osetya üzerinde savaşa dönüşen çatışmalar Rusya’ya jeostratejik bir geri dönüş fırsatı sunmuştur. Güney Kafkasya'nın üç

bağımsız cumhuriyetinden Gürcistan, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra ayrılma konusunda en enerjik olanıydı. Ermenistan, koruyucu gücüne sıkı sıkıya yaslanırken, Rusya ve Azerbaycan güç blokları arasında dengeli bir politika izlerken, Tiflis yönünü batıya çevirmek istemiştir.

Kafkasya, sahip olduğu enerji kaynakları, jeostratejik konumu ve potansiyel işbirliği olanakları ile tarihsel olarak büyük güçlerin ilgisini çekmiş ve bu güçler arasındaki mücadele alanlarından biri olmuştur. 1991 yılından beri Güney ve Kuzey Kafkasya'yı sarsan altı savaş arasında Rus-Gürcü savaşı açık ara en kısa olanıdır. Savaş 7-15 Ağustos 2008 tarihleri arasında gerçekleşmiştir. İnsan Hakları İzleme Örgütü'nün Ocak 2009'da yayınlanan bir raporu, çatışmanın tarafları olan Gürcü ve Rus silahlı kuvvetleri ile Güney Osetya milisleri tarafından gerçekleştirilen insan hakları ihlallerini belgelemektedir (Human Rights Watch, 2009). Bu kısa savaş uluslararası siyasetin gündeminde kalarak daha önceki Kafkasya savaşlarında olmadığı kadar ilgi odağı olmayı başarmıştır. Sovyetler Birliği sonrası bölgede yaşanan en kötü şiddet olayları olan Çeçenistan'daki iki savaş bile bu kadar ilgi uyandırmamıştır. Konvansiyonel bir güç çatışmasının uluslararası sisteme geri dönmesi terörizm gibi küresel güvenlik risklerine odaklanmış olan küresel siyaset açısından da bir dönüm noktası olmuştur. Bununla birlikte Gürcistan'ın çözülmemiş ayrılıkçı çatışmaları uluslararası gündemde -acil olarak görülmesi de- kalmaya devam etmektedir. Abhazya ve Güney Osetya'nın devletliğini ve dolayısıyla Gürcistan'ın bölünmesini tanıyan Rusya ile dünyanın geri

kalanı arasındaki temel sorun, bu toprakların uluslararası alanda tanınan Gürcistan topraklarına ait olduğunu varsayan uluslararası hukuktaki çatışmadır (Luchterhandt; 2008. 435-480). Rusya ve Gürcistan arasında meydana gelen konvansiyonel savaş ABD ile Rusya arasındaki rekabetin sonucudur. ABD ile Rusya arasındaki mücadelenin Gürcistan'da etnik ve kültürel olarak çatışmaların 1989 sınır çizgisi nedeniyle başlaması ve ABD'nin Gürcistan'ın etnik milliyetçiliğini desteklemesi ile yansımaları bulmuştur. Buna benzer şekilde Gürcistan'daki ayrılıkçı etnik milliyet ise Rusya tarafından desteklenmiştir. Bu güç müdahalesi ise sonuç olarak Gürcistan'ı istikrarsızlaştırmaktadır.

## **KARŞILIKLI MEYDAN OKUMALAR**

Savaş, devletlerin arasında gerçekleşmesi nedeniyle dünyanın siyasi sorunu haline geldi. Rusya genel dış politikasında izlediği strateji nedeniyle dış ve güvenlik politikasını batıya yönlendiren ve Rusya'nın etki alanlarını terk etmeye çalışan egemen bir komşu devletle askeri bir çatışmaya girmiştir. Rus ordusunun Güney Osetya'daki bir Gürcü saldırısına tepki göstermesi o kadar da eleştirilmemiştir. Rus barış gücü askerleri, 8 Ağustos 2008'de Gürcü kuvvetlerinin başkent Tskhinvali'deki sivil nüfusla birlikte ayırım gözetmeksizin topçu ateşine maruz kalan ateşkes anlaşmasının bir parçası olarak oraya yerleştirilmiştir. Güney Osetya'daki askeri operasyonda Gürcistan'ı cezalandırmayı ve bölmeyi amaçlayan bir operasyona geçiş eleştirilmiştir. 2004 tarihi itibarıyla Rus-Gürcü ilişkileri, Rusya'nın herhangi bir komşu devletle sahip olduğu en güvencesiz ilişki haline

gelmiştir. 2006 Gürcü-Rus casusluk tartışmasıyla, Gürcistan Hükümeti 27 Eylül 2006'da dört Rus subayını casusluk suçlamasıyla tutuklamıştır. Bunun üzerine Putin Rusya'nın özellikle provoke edildiğini ifade etmiştir (<http://news.bbc.co.uk>).

2006 yılındaki gaz boru hattı patlamaları ve Rusya'nın, Gürcü şarapları ve maden sularını yasaklaması Rusya Hükümeti'nin, ülkenin NATO ve ABD ile yakın bağları nedeniyle Gürcistan'a yaptığı baskının bir aracı olarak yorumlanmıştır (<https://www.rferl.org/>).

Abhazya'daki Kodor Vadisi'nde statükonun değiştirilmeye çalışılması zaten gergin olan Rus-Gürcü ilişkilerinde daha fazla gerilemeye yol açmıştır (<https://diplomatikgozlem.com/>).

Gürcü yetkililer 2006 Kodor krizinin arkasında Rus güvenlik servislerinin olduğunu iddia ederken (<https://jamestown.org/>) Rus ve Abhaz yetkililer, Gürcistan'ı Vadi'ye silahlı kuvvet konuşlandırarak önceki ateşkes anlaşmalarını ihlal etmekle suçlamıştır ([www.reuters.com](http://www.reuters.com)). Eylül 2006'da bölge, Gürcistan'ın askeri müdahalesiyle resmi olarak Yukarı Abhazya olarak yeniden adlandırılmış ve ihtilaf çözülene kadar Abhazya'nın “geçici idari merkezi” olarak ilan edilmiştir (<https://old.civil.ge/>).

## **SONUÇ**

ABD, AB, İran, Türkiye ve Çin bölgede artan bir varlık göstermeye çalışmaktadır. Ancak Sovyet sonrası devletlerdeki çözülmemiş sorunlar kimi zaman dışsal güçler tarafından kendi çıkarları için araçsallaştırılırsalar bile hiçbir aktör Rusya ile açık bir çatışmaya

girmek istememektedir. Bu bakımdan vekalet ve/veya hibrit savaşları tercih edilmektedir. Bu savaşların tercih edilmesi de bir bakıma Rusya'nın işine yaramaktadır. Çünkü paramiliter ve etnik milliyetçi güçlerin gayri meşru örgütlenmesinde oldukça başarılı sonuçlar elde etmiştir. Rusya kendi nüfuz alanının savunmasında diğer savaş türlerinin yanında konvansiyonel bir savaşı da göze almaktan çekinmemektedir.

Rusya kendi bölgesinde barış istikrarın sağlanmasının yolunun kendi kurallarına uyulmasından geçtiği mesajını vermek için bölge ülkelerin etnik ve çözülmemiş sorunlarını kullanarak müdahale etmektedir. Bu rolüyle kendine düzen kurucu statüsü kazandırmaktadır. Rusya'nın bu tutumuna karşı bölge devletleri dışsal güçlerin yardımına ihtiyaç duymaktadır.

Sovyet sonrası dönemde Kafkasya'da ortaya çıkan güç boşluğunun Rusya tarafından doldurulmak istenmesi Rusya'nın bölgede jeopolitik çıkarlarıyla da örtüşmektedir. Üstlendiği düzen kurucu rolüyle liderliğini yaptığı veya organize ettiği ekonomik ve askeri ittifaklarla bölge ülkeleri üzerindeki nüfuzunu arttırarak kendine bağımlı hale getirmektedir. Ancak ekonomik olarak güçsüz ve kırılgan planladığı stratejinin uygulanmasına tümüyle imkan sağlamamaktadır.

## KAYNAKÇA

- Aksoy, M. ve Uğur, Ö. (2016). Avrupa Birliği'nin Dış Politikadaki Aktörlüğüne Etki Eden Güç Unsurları Sivil Güç Askeri Güç ve Normatif Güç,” Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, vol. 12, no. 1, pp. 213–227.
- Cohen, A. (1998). Russian Imperialism: Development and Crisis, Praeger Publishers, Westport.
- de Waal, T, ve von Twickel, N. (2020). Scenarios for the future of eastern Europe's unresolved conflicts, Michael Emerson(Ed) , Beyond Frozen Conflict Scenarios for the Separatist Disputes of Eastern Europe, CEPS, Brussels Rowman & Littlefield International, London, s.15-51
- Gostev, A. ve ,Coalson, R. (2016). Russia's Paramilitary Mercenaries Emerge From The Shadows, <https://www.rferl.org/a/russia-paramilitary-mercenaries-emerge-from-the-shadows-syria-ukraine/28180321.html>
- Golts, A. (2015). Die Militärreform in Russland und ihre Folgen <https://www.bpb.de/internationales/europa/russland/analysen/216949/analyse-die-militaerreform-in-russland-und-ihre-folgen>
- Golts, A. (2018). Determinants of Russian Foreign Policy: Realpolitik, Militarism and the Vertical of Power, Stefan Meister (Ed), Between Old and New World Order: Russia's Foreign and Security Policy Rationale, DGAP kompakt, Nr. 19/ s.9-13. [https://dgap.org/system/files/article\\_pdfs/2018-19-kompakt-en\\_0.pdf](https://dgap.org/system/files/article_pdfs/2018-19-kompakt-en_0.pdf)
- Johnson, D. (2018) NATO Review, VOSTOK 2018: Ten years of Russian strategic exercises and warfare preparation <https://www.nato.int/docu/review/articles/2018/12/20/vostok-2018-ten-years-of-russian-strategic-exercises-and-warfare-preparation/index.html>
- Dzutsati, V. (2016)., Terek Cossacks Reveal Their Extensive Participation in the Annexation of Crimea, Jamestown Foundation <https://www.refworld.org/docid/584abb9f4.html>

- Kłysinski, K. and Żochowski, P. (2016). The End Of The Myth of a brotherly Belarus? Russian soft power in Belarus after 2014: the background and its manifestations. *Osw Studies*. <http://aei.pitt.edu/82183/>
- Luchterhandt, O. (2008). Völkerrechtliche Aspekte des Georgien-Krieges. *Archiv Des Völkerrechts*, 46(4), 435–480. <http://www.jstor.org/stable/40800229>
- Mark, G. (2020). Spetsnaz: Operational Intelligence, Political Warfare, and Battlefield Role, *Marshall Center Security Insight*, Nr. 46 <https://www.marshallcenter.org/en/publications/securityinsights/spetsnaz-operational-intelligence-political-warfare-and-battlefield-role-0>
- Monaghan, A. (2015). War' in Russia's 'Hybrid Warfare', *Parameters* 45, no. 4, s.1-11 <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2987&context=parameters>
- Mitrokhin, N., Rindt, L., & Weichsel, V. (2017). Diktaturtransfer im Donbass: Gewalt und „Staatsbildung“ in Russlands „Volksrepubliken“. *Osteuropa*, 67(3/4), 41–55. <http://www.jstor.org/stable/44937660>
- Polityuk, P. ve Zverev, A. (2017). Why Ukrainian forces gave up Crimea without a fight - and NATO is alert, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-crimea-annexation-idUSKBN1A90G0>
- Persson, G. (2016). Russia's military capability in a Ten-yearperspective: Vol. FOI-R- 4326-SE. FOI.
- Robertshaw, S. (2014) Voluntary organizations and society–militaryrelations in contemporary Russia. *European Security*, <http://eprints.gla.ac.uk/99553/1/99553.pdf>
- Russel. M. (2015) Russlands Streitkräfte, Reformen und Herausforderungen, *Wissenschaftlicher Dienst der Europäische Union*, s.1-29
- Shirinov, R. (2017). Azerbaijani Army begins large-scale military drills <https://www.azernews.az/nation/119127.html>
- Toal, G. (2017). *Near Abroad: Putin, the West and the Contest over Ukraine and the Caucasus*, New York, Oxford University Press,

- Van Herpen, M. H. (2014). *Putin's Wars The Rise of Russia's New Imperialism*, Rowman & Littlefield Publishers, Maryland
- Wilk, A. (2017). *The Best Army Ukraine Has Ever Had. Changes in Ukraine's Armed Forces Since the Russian Aggression*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies, Number 66 Warsaw
- IISS (Hg.), (2018) *The Military Balance. The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defense Economics*, London, S. 192.
- [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554213/EPRS\\_IDA\(2015\)554213\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554213/EPRS_IDA(2015)554213_DE.pdf)
- [https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2009\\_web\\_1.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2009_web_1.pdf) s. 375-380
- <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5397102.stm>
- [https://diplomatikgozlem.com/\\_haber/abhazya-ve-gurcistan-gercegi](https://diplomatikgozlem.com/_haber/abhazya-ve-gurcistan-gercegi)
- Moscow Unleashes a Mountain Chieftain against Georgia,  
[https://jamestown.org/edm/article.php?article\\_id=2371309](https://jamestown.org/edm/article.php?article_id=2371309)
- Georgien schickt alle Soldaten aus dem Irak nach Südossetien  
<https://www.reuters.com/article/georgien-irak-sdossetien-idDENEI93351220080809>
- Tbilisi Turns Kodori into 'Temporary Administrative Center' of Abkhazia  
<https://old.civil.ge/eng/article.php?id=13654> 14.11.2021
- Georgia has received 4.3 bln in financial aid from US in past 28 years  
<https://agenda.ge/en/news/2019/3248>



**BÖLÜM 2**  
**RUSYA’NIN TÜRKİYE-ERMENİSTAN SINIRINA**  
**YAKLAŞIMININ DÖNÜŞÜMÜ VE NEDENİ**

Dr. Öğr. Üyesi Keisuke WAKIZAKA<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> İstanbul Gelişim Üniversitesi İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, İstanbul, Türkiye. ORCID ID: 0000-0002-0438-5687, kwakizaka@gelisim.edu.tr.



## GİRİŞ

Türkiye ve Ermenistan arasındaki sınır, Ermenilerin Kelbecer’i işgal ettiği 1993 yılından beri kapalıdır ve bu sınır “Ermeni soykırımı” meselesi ve Dağlık Karabağ sorunuyla birlikte Türk-Ermeni ilişkilerinde sıcak bir gündem olarak kalmaya devam etmektedir. 2009 yılında Türkiye-Ermenistan sınırının tekrar açılmasına yönelik çabalar başlatılmışsa da bu çaba Azerbaycan’ın sert tepkisi ile karşılaşmıştır. Ayrıca Türkiye ve Ermenistan’daki milliyetçiler de bu sürece karşı çıkmış ve tüm bunların sonucunda Türkiye-Ermenistan sınırının açılmasına yönelik süreç iptal edilmiştir. Fakat 2020 yılındaki Ermenistan-Azerbaycan Savaşı’ndan sonra Zengezur bölgesi üzerinden Nahçıvan ve Azerbaycan’ı bağlayan yolun inşa edilmesi kararlaştırılmış ve bu süreçte Türkiye-Ermenistan sınırının açılması tekrar tartışılabilir hâle gelmiştir. Fakat Türkiye-Ermenistan sınırı ile ilgili konular genellikle Türkiye-Ermenistan-Azerbaycan üçlü ilişkileri kapsamında tartışılmış ve bu sınıra yönelik Rusya, İran, Gürcistan ve Batılı ülkeler gibi bölgedeki diğer önemli aktörlerin yaklaşımları günümüze kadar neredeyse hiç değerlendirilmemiştir. Bu çalışmada, özellikle Rusya’nın Türkiye-Ermenistan sınırına yönelik tutumu ve bunun değişimi ele alınacaktır. Bu çalışma, Rusya’nın Ermenistan’ı Kafkasya’daki üssü olarak kullanmaya devam etmek için Türkiye-Ermenistan sınırının açılmasını aslında hoş karşılamadığını ve 2020 yılındaki savaştan sonra başlangıçta Türkiye-Ermenistan-Azerbaycan sınırlarının açılmasına karşı değilken daha sonra olumsuz tutuma geri döndüğü ileri sürecektir. Ayrıca çalışmada ikincil

kaynakların dışında internetteki haber kaynaklardan da yararlanılacaktır. Bu kaynaklar hem ampirik kaynak olarak hem de analiz için kullanılacaktır.

Üç ana bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde Rusya'nın Kafkasya stratejisinde Ermenistan'ın konumu anlatılacaktır. İkinci bölümde, 2009 yılında başlayan Türkiye-Ermenistan sınırının açılmasına yönelik çabalara karşı Rusya'nın tutumu ve nedenleri incelenecektir. Üçüncü bölümde, 2020 yılı Ermenistan-Azerbaycan Savaşı'ndan sonra Rusya'nın Türkiye-Ermenistan-Azerbaycan sınırına yönelik tavrının neden değiştiği tartışılacaktır. Sonuç bölümünde bu bölümler özetlenecek ve Rusya'nın kendi stratejisi açısından Türkiye-Ermenistan sınırının açılmasına aslen karşı olduğu ve 2020 yılından sonra Rusya'nın Güney Kafkasya üzerindeki etkisini artırmasının Türkiye-Ermenistan sınırının açılmasına ilişkin tedirginliğinin azalmasına sebep olduğu ortaya konulacaktır.

## **1. RUSYA'NIN KAFKASYA STRATEJİSİNDE ERMENİSTAN'IN KONUMU**

Çarlık döneminden günümüze kadar Rusya, jeopolitik öneminden dolayı Kafkasya'ya karşı yoğun ilgi göstermektedir. Rusya baştan beri sıcak denizlere inmeyi hedeflemekteydi ve bu politika bağlamında 18. yüzyılda Hindistan üzerindeki mücadeleye katılmak istedi. Rusya bu hedefe ulaşmakta Osmanlı İmparatorluğu'nu büyük bir engel olarak görmekteydi ve Osmanlı ile Orta Asya arasındaki teması kesmek istiyordu (Oktay, 2014: 439). Kafkasya, Osmanlı İmparatorluğu ve Orta Asya'yı birbirine bağlayan önemli bir konumda yer aldığından,

Rusya orayı ele geçirdiği takdirde bu teması koparıp Orta Asya'yı kontrol altına alarak oradan Hindistan'a ve sıcak denize inebilecekti.

1801 yılından sonra Rusya, Güney Kafkasya üzerinde hâkimiyet kurmak için yoğun mücadeleye girmiştir. Bu mücadelede Osmanlı Devleti ve İran'a karşı üstünlüğü elde etmiş ve 1828 yılında Türkmençay Antlaşması imzalanmıştır. Bunun sonucu olarak Araz Nehri üzerinde İran ve Rus Çarlığı arasında sınır çizilmiş (Oktay, 1997: 110) ve Osmanlı İmparatorluğu ile Orta Asya arasındaki temas kesilmiştir.

Diğer yandan, bölgede yoğun Türk nüfusunun varlığı da Rusya için sıkıntılı bir durumdur. Bu nedenle Rusya bölgenin nüfus yapısını değiştirerek kendi etki alanını büyütmeğe yönelmiştir. Bölgedeki Türk-Müslüman nüfus Osmanlı toprağına sürülürken İran ve Osmanlı toprağından Hıristiyan-Ermeni nüfus eski Revan ve Karabağ Hanlıklarına yerleştirilmiştir. Böylece Rusya Güney Kafkasya'nın kalbinde Müslüman ülkelere karşı bir tampon bölge oluşturmaya çalışmıştır (Oktay, 2014: 439-440). Ermenilerin günümüzdeki Ermenistan ve Dağlık Karabağ'a göçü devam etmiş, sonunda Ermeniler bölgedeki nüfusun çoğunluğunu oluşturmuştur. (Bournoutian, 1992: 314).

Ermenilerin günümüzdeki Ermenistan'a göçü Sovyet döneminde de devam etmiştir. Özellikle 1945 yılında Soğuk Savaş başladıktan sonra Batı bloğu içinde yer alan Türkiye ve Sovyetler Birliği arasında gerginlik gitgide tırmanmıştır. Bu bağlamda Sovyetler Birliği'nin sınır

güvenliği açısından Ermenistan'ın önemi daha da artmıştır. Bu şartlar altında SSCB hükümeti Ermeni diasporasına yönelik “Ermenistan’a geri dönüş kampanyası”nı başlatmış ve SSCB’ye göç eden birçok Ermeni Ermenistan’a yerleşmiştir (Yoshimura, 2009: 49). Böylece Ermenistan’daki Ermeni nüfusu önemli derecede artmıştır. Diğer yandan, Ermenistan’da mevcut olan Türk nüfusu ise SSCB’nin uyguladığı politika ve bölgedeki Ermenilerin ağır toplumsal baskısından dolayı Azerbaycan’a göç etmek zorunda kalmış ve 1988-1991 yılları arasındaki sürgün ve katliamdan sonra bölgede hiç Türk nüfusu kalmamıştır (bkz. Elekberli, 1994). Böylece Ermenistan, Müslüman coğrafyası içindeki “Hıristiyan adası” hâline gelmiştir.

1991 yılında SSCB dağıldıktan sonra da Rusya için Ermenistan'ın önemi devam etmiştir. SSCB dağıldıktan sonra Kafkasya ve Orta Asya’daki cumhuriyetlerin bağımsızlığa kavuşması İstanbul ve Orta Asya arasında temasın yeniden kurulması için büyük bir fırsat olmuştur. Rusya bunun gerçekleşmesi durumunda kendi stratejisinin devre dışı kalabileceğini görmüş ve Dağlık Karabağ sorunda Ermenistan ve Karabağ’daki Ermenilere gizli şekilde destek vererek bölgede güvenliği sürdürmek bahanesiyle Güney Kafkasya’ya tekrar yerleşmiştir (Oktay, 2014: 441). Böylece Rusya, Güney Kafkasya üzerindeki kontrolü elinde tutmayı başarmış ve Azerbaycan başta olmak üzere Türk cumhuriyetleri tekrar Rusya’ya yaklaşmaya başlamıştır.

Bu süreçte Erivan ve Gümrü’deki Rus askeri üsleri, Rusya’nın Kafkasya ve Müslüman coğrafyasını kontrol etmek için gözetleme

kulesi işlevini sürdürerek Ermenistan'ı Azerbaycan ve Türkiye'ye karşı korurken Ermenistan içindeki demiryolları, elektrik, petrol ve telefon gibi alt yapıları tamamen Rusya'nın eline geçmiştir (Hirose, 2008: 37). Böylece Karabağ Savaşı'ndan sonra Ermenistan üzerindeki Rus nüfuzu önemli derecede artmış ve Ermenistan Rusya'ya yüksek seviyede bağımlı hâle gelmiştir. Özellikle 1990'lı yılların sonunda, Robert Koçaryan başta olmak üzere, Karabağ klanı iktidara geldikten sonra bu durum daha da pekiştirilmiş (Kasım, 2009: 50-51) ve Ermenistan artık Rusya için “Kafkasya'nın Kaliningradı” gibi bir konuma gelmiştir.

Buradan bakıldığında Ermenistan'ın, Rusya'nın Kafkasya ve Müslüman coğrafyasına yönelik stratejisi için kurulan “proje devleti-yapay devlet” olduğu anlaşılır. 19. yüzyıla kadar Ermeniler bölgede azınlık olarak mevcutken Rusya'nın stratejisi bağlamında bölgeye Ermeniler yerleştirilmiş ve sonunda günümüzdeki Ermenistan'da nüfus çoğunluğunu elde etmiştir. SSCB dağıldıktan sonra da Rusya, Ermenistan'ı yabancı ülkelerin saldırılarından korurken Ermenistan'ın alt yapı unsurlarını ve ekonomisini ele geçirerek ülkeyi kendisine bağımlı duruma getirmiş ve Ermenistan vasıtasıyla Kafkasya üzerindeki nüfuzunu korumaya devam etmiştir. Böylece Ermenistan, Rusya'nın Kafkasya'daki “gözetleme kulesi” rolünü hâlen devam ettirmektedir. Yani Ermenistan baştan “Rusya'nın Kafkasya'daki üssü” olarak kurulduğundan dolayı bölgedeki Müslüman nüfusu ile gerginliğe devam ettirdikçe Ermenistan'ın Rusya'nın etkisinden kurtulup tamamen bağımsız olması ve Batılı ülkelere açılması neredeyse imkânsızdır. Rusya da Ermenistan'ı kaybedince Kafkasya

ve Müslüman coğrafyasındaki nüfuzunu kaybedeceğini düşündüğü içi Ermenistan'ın Batı'yla ve Türkiye'yle yakınlaşmasını istememekte ve Ermenilerin Türk karşıtlığından istifade ederek Ermenistan'ı kendi güdümünde tutmaya çalışmaktadır.

## **2. 2009'DA BAŞLAYAN TÜRKİYE-ERMENİSTAN SINIRININ AÇILMASINA YÖNELİK ÇABALARA KARŞI RUSYA'NIN TUTUMU VE NEDENLERİ**

1991 yılında Sovyetler Birliği dağıldıktan sonra Gürcistan, Ermenistan ve Azerbaycan tekrar bağımsızlığa kavuşmuş ve yeni devlet inşa etme sürecine girmiştir. Özellikle Azerbaycan ve Gürcistan'da Rus karşıtı milliyetçiler iktidara gelerek dış politikada Rusya'nın etkisinden kurtulmak için çaba harcamaktaydı. Azerbaycan'da Ayaz Mutallibov'dan sonra iktidara gelen Ebulfez Elçibey, Türk milliyetçiliği-Turancılığı benimsemiş ve dış politikada da net bir şekilde Rusya'dan uzaklaşıp Türkiye ve Batı ülkeleriyle ilişkileri güçlendirmeye yönelmiştir (Forsyth, 2013: 663-664). Ayrıca Elçibey yönetimi İran hâkimiyeti altındaki Güney Azerbaycan'a da büyük ilgi göstermiş ve Elçibey'in siyasi tutumu Rusya ve İran'ı son derece rahatsız etmiştir (Gürbüz, 2012: 137).

O dönemde Rusya, Azerbaycan'ı dizginlemek için Birinci Karabağ Savaşı'nda gizlice Ermenilere büyük ölçekli destek vererek Azerbaycan'ı dezavantajlı duruma düşürmüştür. Üstelik Azerbaycan'da Elçibey yönetimine karşı darbe girişimi meydana geldiğinde Rusya darbecileri desteklemiştir. Sonunda 1993 yılında

Elçibey cumhurbaşkanlığından istifa etmiş ve Azerbaycan'ın Rusya ve İran karşıtı politikası sona ermiştir (Gürbüz, 2012: 140).

Daha sonra eski SSCB politbüro üyesi olan Haydar Aliyev iktidara geldikten sonra Azerbaycan, Rusya ile ilişkileri toparlamaya önem vermiş ve Bağımsız Devletler Topluluğu'na tekrar katılmıştır. Rusya tarafından da desteklenen Haydar Aliyev yönetimi ülke içindeki Lezgi sorununu sakinleştirmiş ve Dağlık Karabağ sorunu konusunda Ermenistan ile ateşkes imzalamıştır (Kasım, 2009: 23-24). Böylece Rusya Federasyonu Azerbaycan-Ermenistan çatışmasından yararlanarak siyasi açıdan Kafkasya'ya geri gelmiş ve Güney Kafkasya'daki ülkeler Rusya'nın yoğun etkisi altına tekrar girmiştir.

Kafkasya'da Rusya'nın yoğun etkisi devam ederken, 1990'lı yılların sonundan itibaren özellikle Gürcistan ve Azerbaycan, Batı ile ekonomik ve siyasi ilişkileri pekiştirerek Rusya'nın nüfuzundan çıkmaya yönelmiştir. Mesela Azerbaycan, Bağımsız Devletler Topluluğu içinde kalarak Rusya ile ılımlı ilişkilere devam ederken NATO'nun Barış İçin Ortaklık Projesi'nde gözlemci olarak yer almış ve Batı ülkelerinin inisiyatifi altındaki çeşitli uluslararası örgütlere katılarak Batı ülkeleriyle işbirliği sürecine girmiştir (Gürbüz, 2012: 156-157). Ayrıca Azerbaycan kendi petrolünün ve doğal gazının dünya pazarına ulaştırmasında Batılı şirketlere de fırsat vererek ekonomik açıdan Rusya'ya bağımlı durumdan kurtulmaya çalışmaktadır. Azerbaycan-Türkiye ilişkileri konusunda da Azerbaycan, Türk milliyetçiliği-Turancılığını benimsemezken Rusya ve İran'ı dengelemek amacıyla Türkiye Cumhuriyeti ile ilişkileri

güçlendirmeye yönelmiştir (Gürbüz, 2012: 159). Özellikle Türkiye ve Azerbaycan Dağlık Karabağ sorunu karşısında birlikte hareket etmiş ve Türkiye, Azerbaycan'a elinden gelen yardımı göstermektedir (Gürbüz, 2012: 162). Bu durum İlham Aliyev döneminde de devam etmiş ve Azerbaycan, Batı dünyasına açılmak için Türkiye ve Gürcistan ile ilişkileri güçlendirmeye devam etmiştir.

Gürcistan'da Eduard Şevardnadze iktidara geldikten sonra Bağımsız Devletler Topluluğu'na katılarak Rusya ile ilişkileri ılımlı tutmaya çalışırken diğer yandan Batı ülkeleriyle de ilişkileri pekiştirerek Rusya'ya bağımlı olmama yolunu aramaya başlamıştır (Kasım, 2009: 64). Şevardnadze döneminde Gürcistan NATO'nun Barış İçin Ortaklık Projesi'nde yer almış ve 1999 yılında Avrupa Konseyi'ne katılmıştır (Gürbüz, 2012: 172). Gürcistan, ekonomik açıdan da Rusya'nın nüfuzundan kurtularak Batı'ya açılmak için Azerbaycan ve Türkiye ile ilişkilerini güçlendirmeye yönelmiş ve bu 3 ülke arasında Bakü-Tiflis-Ceyhan Boru Hattı Projesi gibi çeşitli projelerin temeli atılmıştır (bkz: Kasım, 2009: 171-175). Böylece Türkiye, Gürcistan ve Azerbaycan arasında çeşitli alanlarda işbirliği sağlanmış ve Türkiye-Gürcistan-Azerbaycan ittifakı oluşmaya başlamıştır. Özellikle 2003 yılında Mihail Saakaşvili iktidara geldikten sonra Gürcistan, daha keskin bir Rus karşıtı ve Batı yanlısı politikayı benimsemiş ve bu bağlamda Batı'ya entegrasyonu için Azerbaycan ve Türkiye ile işbirliğini derinleştirmiştir. 3 ülke arasında derinleşen stratejik işbirliği kapsamında Bakü-Tiflis-Kars Demiryolu Projesi gibi bazı önemli

projeler başlatılmış ve birbirlerine karşı askeri, siyasi ve ekonomik bağımlılık daha artmıştır (Gürbüz, 2012: 173-176).

Batı ülkeleri de doğuya açılmak için Türkiye-Gürcistan-Azerbaycan koridorunu tek güvenli koridor olarak değerlendirmiş, Gürcistan ve Azerbaycan'a yardım ve yatırımı artırmıştır. Batılı ülkeler, Gürcistan ile ilişkileri daha da güçlendirmiş ve Gürcistan'a yönelik askeri, maddi ve mali destekleri yoğunlaştırmıştır (Kasım, 2009: 191-192). Azerbaycan'a karşı ABD tarafından uygulanan ambargo da fiilen devre dışı bırakılmış ve Batı ülkelerinin Azerbaycan'a yönelik yatırımı da artmıştır (Gürbüz, 2012: 157). Böylece Kafkasya'da Türkiye-Gürcistan-Azerbaycan ittifakı vasıtasıyla Batı ülkelerinin nüfuzu önemli derecede artmıştır.

Rusya ise buna karşı Ermenistan ve İran ile ilişkileri geliştirmeye yönelmiş ve Rusya için, "Türkiye ve Batı ülkelerine karşı kale" olarak, Ermenistan'ın önemi daha artmıştır. Yani bölgede Ermenistan'ın tecrit edilip Batı dünyasına yeterince entegre olamamasından faydalanan Rusya Ermenistan'ı tamamen kendisine bağımlı hale getirerek Kafkasya'daki konumunu daha güçlendirmeye çalışmıştır.

Fakat 2008 yılında Rus-Gürcü Savaşı patlak verince Batılı ülkeler ve Asya'yı birbirine bağlayan tek güvenli koridor olan Türkiye-Gürcistan-Azerbaycan koridorunun güvenliği önemli derecede sarsılmış, Batılı ülkeler ve Türkiye, Gürcistan'ın alternatifi olabilecek yeni bir güvenli ticaret koridoru arayışına girişmiştir. Bu arayış

sürecinde Türkiye-Ermenistan diplomatik ilişkilerinin kurulması ve Türk-Ermeni sınırlarının açılması gündeme gelmiştir.

Üstelik o dönemde Türkiye, Ahmet Davutoğlu'nun savunduğu “komşularla sıfır sorun” sloganıyla Ermenistan başta olmak üzere Türkiye'nin komşularıyla var olan sorunlarını çözüp ilişkilerini iyi seviyede tutmaya çalışmaktaydı. Türkiye hükümeti Türk-Ermeni ilişkilerinde düzenlemeler yaparak sorunları çözmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda 16 Ekim 2003 tarihinde Ermenistan'ın Türkiye hava sahasını kullanmasına müsaade edilmiştir (Tarcan vd., 2018: 254-255; 259). Türkiye'nin iç siyasi durumuna bakıldığında da o dönemde “Ermenilerden özür diliyoruz” kampanyası gibi Ermenileri destekleyen çalışmaların yapılmasına müsaade edilmiş, Ermeni meselesi ve Dağlık Karabağ sorunu gibi konularda Ermenilerin lehine olan söylemlere yönelik baskı azalmıştır (bkz: De Waal, 2016: 239-254). Böylece Türkiye içinde Türk-Ermeni ilişkilerinin normalleştirilmesi için uygun ortam hazırlanmaktaydı.

Türkiye-Ermenistan sınırının açılması Ermenistan açısından başka bir önem taşımaktaydı. Ermenistan, Rusya'nın Kafkasya'daki birinci müttefiki olarak görülürken diğer yandan ABD ve Avrupa ülkeleri gibi Batı bloğuyla da ilişkileri güçlendirmeye çalışmaktaydı. Ama Ermenistan'ın Batı'ya entegre olması için Ermenistan-Türkiye sınırının açılması ve Türkiye ile ilişkilerin iyileştirilmesi şarttı. Çünkü sadece Ermenistan-Gürcistan ve Ermenistan-İran sınır kapıları açıktı ve Ermenistan'ın Batı bloğuna rahat bir şekilde ulaşma olanağı son derece kısıtlanmış durumdaydı. Bu yüzden Ermenistan “Ermeni

Soykırımı” konusunda Türkiye’yi sorumlu tutarken izolasyondan kurtulmak için de Ermenistan-Türkiye sınır kapılarının açılmasını istemekteydi. Ermenistan’ın izole edilmiş durumu ekonomisini de olumsuz yönde etkilemektedir. Öyle ki Ermenistan, Güney Kafkasya’da en kötü en kötü ekonomiye sahiptir ve halkın önemli kesimi Ermenistan-Türkiye sınırının açılmasına karşı değildi.

Gürcistan krizinden sonra gerçekleşen, dönemin Türkiye Cumhurbaşkanı Abdullah Gül ve Ermenistan Cumhurbaşkanı Serj Sargsyan arasındaki, “futbol diplomasisi”nin ardından Türkiye ve Ermenistan arasında diplomatik ilişkilerinin kurulması ve Türk-Ermeni sınır kapılarının tekrar açılması üzerinde çalışmalar başlatılmıştır (De Waal, 2016: 279-281). Yoğun çalışmaların sonunda 10 Ekim 2009 tarihinde Batı ülkelerinin desteğiyle İsviçre’nin Zürih şehrinde Ermenistan ve Türkiye arasında protokol imzalanmıştır (De Waal, 2016: 297-298). Ayrıca 1915 yılında meydana gelen sözde “Ermeni Soykırımı”nı incelemek için tarih araştırma komisyonunun ve Türk-Ermeni ilişkilerindeki diğer sorunları inceleyecek bir genel komisyonun kurulmasına dair karar alınmıştır (Tarcan vd., 2018: 259).

Diğer yandan, Türkiye-Ermenistan sınır kapılarının açılması, Rusya için Ermenistan’ın Türkiye ve Batı ülkelerinin etkisi altına girmesi ve Rusya’nın Kafkasya üzerindeki etkisinin yok olması anlamına gelirdi. Ermenistan-Türkiye sınırı açıldığında Ermenistan nüfusunun önemli kısmı Türkiye ve Batı ülkelerine göç edecek ve ekonomik açıdan neredeyse tamamen Türkiye’nin hâkimiyeti altına girecektir. Dolayısıyla bu durum Rusya’nın çıkarlarını tehdit edeceğinden

Türkiye ile Ermenistan arasında diplomatik ilişkilerin kurulması ve sınır kapılarının açılması Rusya için hoş karşılanamaz bir gelişmeydi. Mesela Türkiye ve Ermenistan arasında sınır kapılarının açılmasına yönelik çalışmalar yapılırken Rusya, Ermeni delegasyonundan elde edilen bilgileri Azerbaycan hükümetine aktararak “Türkiye Azerbaycan’ı satıyor” cümlesiyle Azerbaycan’ı provoke etmiştir (Oktay, 2012: 368-369). Yani Rusya, 2009 yılında Azerbaycan’ı kullanarak Türkiye-Ermenistan arasında diplomatik ilişkilerin kurulmasını engellemeye çalışmıştır. Rusya’nın bu hamlelerinin ardından Bakü’de yer alan Şehitler Hıyabanı’ndaki Türk bayrakları indirilmiş ve daha sonra Türkiye’nin yaptığı iki cami ibadete kapatılmıştır. Üstelik Türkiye Din Müşavirliği binasının önündeki Türk bayrakları da indirilmiş (Tarcan vd., 2018: 259) ve Türkiye’ye satılan doğal gazın fiyatı artırılmıştır (Asker, 2010: 49). Ayrıca, Ermeniler tarafından gerçekleştirilmiş Hocalı Katliamı daha önce Azerbaycan’da pek konuşulmazken Ermenistan-Türkiye diplomatik ilişkilerinin kurulması gündeme getirildikten sonra Azerbaycan hükümeti bu olayı uluslararası gündeme taşımış ve olayın “soykırım” olarak tanınması için çalışmalara başlamıştır.

Ermeni diasporası ve Ermenistan’daki milliyetçi kesim bu sürece karşı sert tepki göstermiş ve Ermenistan hükümetini protesto etmiştir (De Waal, 2016: 295-296). Üstelik Ermenistan Anayasa Mahkemesi de bu protokolü reddedince Ermenistan hükümeti protokolü iptal etmiştir (). Türkiye’deki kamuoyu da Azerbaycan’dan etkilenerек protokole karşı çıkmıştır. Böylece hem Türkiye’de hem de Ermenistan’da protokol

rafa kaldırılmıştır (Tarcan, 2018: 259). Sonuç olarak Rusya, Azerbaycan'ı kullanarak Türkiye-Ermenistan sınırının açılmasını engellemeyi başarmış ve hem Ermenistan'ı hem de Azerbaycan'ı kendi elinde tutmuştur.

Rusya Dışişleri Bakanı Sergey Lavrov da Ermenistan-Türkiye müzakeresinde Rusya'nın bu iki ülke arasındaki ilişkilerin kurulmasına en güçlü desteği vermek için hazır olduğunu vurgulamıştır (Lavrov: Rusya, Ermenistan-Türkiye görüşmelerinde desteğe hazır, 2017). Yani Burada Lavrov, Ermenistan-Türkiye arasında diplomatik ilişkilerin ancak Rusya'nın inisiyatifi altında mümkün olduğunu vurgulamakta ve Rusya'nın müdahil olmaksızın Türkiye-Ermenistan sınırının açılmasından yana olmadığını dile getirmektedir. Mevcut durumda Ermenistan-Türkiye sınırının açılması, Ermenistan'ın Rusya'ya karşı Batı'ya yakınlaşmasını hızlandıracak ve Rusya'nın Kafkasya'daki etkisini azaltacaktır. Bu yüzden Rusya Türkiye-Ermenistan arasında diplomatik ilişkilerin kurulmasını ve sınır kapılarının açılmasını desteklememektedir.

### **3. 2020 YILI ERMENİSTAN-AZERBAYCAN SAVAŞI'NDAN SONRA RUSYA'NIN TÜRKİYE-ERMENİSTAN-AZERBAYCAN SINIRINA YÖNELİK TAVRININ DÖNÜŞÜMÜ**

1990'lı yıllardan sonra Rusya, Güney Kafkasya'yı kendi etkisi altında tutmaya devam etmek için Dağlık Karabağ ve Ermenistan'ı, kendisi ile Türkiye-Batı arasında bir tampon bölge olarak değerlendirmekte ve Karabağ'da statükonun devam etmesinden yana tavır almaktadır. Yani

Rusya, Azerbaycan'ın Karabağ'ı geri almasını desteklemezken Azerbaycan ve Ermenistan arasında büyük ölçekli savaşın patlak vermesini de istememekteydi. Diğer yandan Rusya, kendi tampon bölgesi olarak gördüğü Ermenistan'ın Türkiye ve Batı bloğuna entegre olmasını engellemek için Türkiye-Ermenistan sınır kapılarının açılmasına hoş bakmamaktadır. Böylece Rusya; Batı bloğu ve Türkiye'ye karşı Dağlık Karabağ meselesi ve Ermenistan-Azerbaycan anlaşmazlığını stratejik kart olarak kullanırken Azerbaycan ve Ermenistan'ın mevcut durumu değiştirecek girişimlerine müsaade etmemektedir.

Fakat 2018 yılında Ermenistan'da Kadife Devrimi'yle Nikol Paşinyan iktidara gelince Güney Kafkasya'daki siyasal şartlar ve uluslararası ilişkiler Rusya'nın aleyhine doğru değişmeye başlamıştır. Paşinyan yönetimi Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Birliği gibi Batı ülkelerine yakınlaşmaya ağırlık vermekte ve dış politikada Rus yanlısı politikayı benimseyen Robert Koçaryan ve Serj Sargsyan'ın liderliği altındaki "Karabağ Klanı" ile çatışmaktaydı (Oktay, 2020). Ayrıca Paşinyan yönetimi, Ermeni meselesi konusunda Türkiye'yi suçlarken Türkiye ile diplomatik ilişkileri kurmaya hazır olduğunu da sıkça dile getirdiği gibi Türkiye ile ilişkiler konusunda daha pragmatik tutumu benimsemektedir. Bu yüzden Rusya, Paşinyan yönetimine soğuk bakmıştır ve sıkça Paşinyan yönetimine karşı eleştiride bulunmuştur. Mesela, Serj Sargsyan döneminde Ermenistan Ordusu Genelkurmay Başkanlığını yapmış ve 2017 yılından beri Kolektif Güvenlik Antlaşma Örgütü'nün Genel Sekreterliğini yürüten Yuri Khaçaturov

tutuklandığında Rusya hükümeti “Rus karşıtı politika”ları nedeniyle Ermenistan’a karşı sert tepki göstermiştir (Shiralizade, 2018). Batı yanlısı politika izleyen Paşinyan yönetimine karşı Rusya, “Kafkasya’daki merkezi üssünün kendi elinden gitmesi” korkusuna kapılmıştır (Ando, 2020). Bu yüzden Paşinyan, Rusya ile yakın ilişkilerin devam edeceğini dile getirirken Rusya ise Paşinyan yönetimine tam olarak güvenmemektedir ve Ermenistan ile Rusya arasındaki ilişkiler de soğumaya doğru ilerlemektedir. Böylece Rusya ile ilişkiler konusunda Ermenistan’a göre Azerbaycan daha avantajlı konumdaydı (Ando, 2020).

2020 yılındaki İkinci Karabağ Savaşı esnasında da Rusya genellikle aktif şekilde savaşa müdahale etmemiş ve Ermenistan’ı net bir şekilde desteklememiştir. Rusya hem Ermenistan hem de Azerbaycan’ı kendi nüfuzu altında tutmak için Dağlık Karabağ’da mevcut durumun devam etmesini isterken 2020 yılındaki savaşın, mevcut durumu bozarak Kafkasya’daki güç dengesini Rusya’nın aleyhine çevirme ihtimali söz konusuydu. Bu yüzden Rusya savaşta hiçbir tarafı net şekilde desteklememiş ve ancak Ermenistan ile Azerbaycan’ı ateşkese yönlendirmede aktif rol oynamıştır. Mesela İkinci Karabağ Savaşı başladığında Rusya hükümeti çatışmanın hemen sonlandırılması için uluslararası kamuoyuna yönelik çağrıda bulunurken açık şekilde Ermenistan’ı destekleyen ifadeleri kullanmaktan kaçınmıştır. Üstelik 8 Ekim 2020’de Rusya Devlet Başkanı Vladimir Putin, ancak doğrudan Ermenistan toprağına yönelik saldırı olduğu takdirde Kolektif Güvenlik Antlaşma Örgütü’nün savaşa müdahale edeceğini ifade

ederek Rusya'nın savaşa müdahil olma ihtimalinin söz konusu olmadığını vurgulamıştır (Ando, 2020).

10 Kasım 2020 tarihinde Rusya'nın arabuluculuğuyla Azerbaycan ile Ermenistan arasında ateşkesin imzalanmasının ardından Rus ordusunun Karabağ ve Laçın Koridoru'na yerleştirilmesi kararlaştırılmış ve Rusya, Güney Kafkasya'daki nüfuzunu yeniden güçlendirme imkânını elde etmiştir. Ayrıca Ermenistan üzerinden Nahçıvan'ı Azerbaycan ile bağlayacak Zengezur Koridorunun Rusya'nın kontrolü altında oluşturulacağı belirlenmiştir (Güler, 2020: 2-3).

Zengezur Koridoru projesi Türkiye-Ermenistan sınır kapılarının açılması konusunu da tekrar gündeme getirmiştir. Zengezur Koridor'u Ermenistan üzerinden geçtiği için koridorun açılması doğrudan Azerbaycan-Ermenistan sınırının açılması anlamına gelir. Türkiye hükümeti Türkiye-Ermenistan sınırının açılması için Ermenilerin Karabağ işgalinden vazgeçmesi ve Azerbaycan-Ermenistan sınırının açılmasını şart olarak koymaktadır. Bu nedenle Zengezur Koridoru açıldığı takdirde doğal olarak Türkiye-Ermenistan sınır kapılarının da açılması beklenmektedir. İkinci Karabağ Savaşı'ndan sonra Azerbaycan ve Ermenistan üzerinde kendi nüfuzunu büyütme imkânını tekrar elde eden ve Türkiye ile yakın ilişkileri sürdüren Rusya, başlangıçta kendi kontrolü altında Zengezur Koridoru'nun açılması ve buna bağlı şekilde Türkiye-Ermenistan sınırının açılmasına karşı değildi.

Fakat 2021 yılından sonra bu koridorun açılması ile ilgili konuda Azerbaycan ve Ermenistan arasında anlaşmazlık ortaya çıkmıştır. Azerbaycan hükümeti, 2020 yılının Kasım ayındaki anlaşmanın Zengezur Koridoru projesi ile ilgili özel bir hükmü içerdiğini ileri sürerken Ermenistan ise bu proje ile ilgili hükmün anlaşmada yer olmadığını vurgulamıştır (Yerevan Refutes Aliyev's Claim of Establishing Nakhichevan Corridor, 2021). Azerbaycan bu koridorun kurulması konusunda iddialyken 2021 yılının Mayıs ayında Ermenistan Başbakanı Nikol Paşinyan, Ermenistan'ın Zengezur Koridoru'nun açılmasını istemediğini ifade etmiştir (Yerevan to Provide no Corridor for Baku, if Transport Restrictions Persist, Says Pashinyan, 2021).

Ayrıca uluslararası siyasette Batı ve Rusya arasındaki gerginlik yükseldikçe Rusya da Zengezur Koridoru'nun açılması konusunda isteksiz davranmaya başlamış ve projeyi ertelemeye çalışmıştır. Mesela 2021 yılının Temmuz ayında Ermenistan hükümeti, Azerbaycan, Ermenistan ve Rusya'nın başbakan yardımcılarında oluşan komisyonda Zengezur Koridoru'nun açılmasının görüşülmediğini vurgulayarak Azerbaycan hükümetinin konu ile ilgili açıklamalarını inkâr etmiştir (Baku, Yerevan, Moscow not discussing opening of Zangezur corridor, Armenian PM insists, 2021). Üstelik Rusya Dışişleri Bakanlığı Enformasyon ve Basın Bölümü Müdür Yardımcısı Aleksey Zaytsev, Zengezur Koridoru projesi hakkında, ancak karşılıklı olarak kabul edilebilir çözümlerin üretilmesi gerektiğini ve Ermenistan ile Azerbaycan arasında uzun vadede iş birliği fırsatını sağlayacak karşılıklı olarak kabul edilebilir

anlaşmalara varılmasının önemli olduğunu vurgulamıştır (Russian MFA: Moscow continues to work on the release of Armenian POWs, 2021). Yani Rusya projenin başlatılması için hem Azerbaycan hem de Ermenistan'ın razı olması gerektiğini söyleyerek projeyi ertelemeye çalışmaktadır. Böylece Rusya, başlangıçta Zangezur Koridoru'nun açılmasını desteklerken daha sonra siyasi ortam değiştiğinde koridorun ve Türkiye-Ermenistan sınırının açılması konusunda isteksiz davranmaya başlamıştır.

Diğer yandan, Ermenistan ve İran, Gürcistan ile Rusya'nın da dâhil olacağı şekilde Kuzey-Güney (Tahran-Erivan-Batum) Koridoru projesinin başlatılmasına yakın ilgi göstermektedir. Ermenistan Başbakanı Nikol Paşinyan Kuzey-Güney Koridoru'nun güçlendirilmesine yönelik projenin başlatılması konusunda hevesli olduğunu ifade etmiş, İran ve Gürcistan ziyaretinde de Kuzey-Güney Koridoru projesini gündeme getirmiştir. Bu proje Rusya'nın güneye, özellikle Ortadoğu ve Güney Asya'ya inmesine kolaylık sağlayacak ve Türkiye ile Batı ülkelerinin Asya ile bağlantısını da kesecektir. Bu açıdan Rusya bu projeye sıcak ilgi göstermekte ve bu projeye yönelik yatırımı pekiştirmektedir (Tashjian, 2021). Burada görüldüğü gibi, Rusya 2020 yılındaki İkinci Karabağ Savaşı'ndan sonra Zangezur Koridoru ve Türkiye-Ermenistan sınırının açılmasını hoş karşılamazken Kuzey-Güney Koridoru'nu pekiştirerek Türkiye ve Batı ülkelerinin doğuya ilerlemesini engellemeye çalışmaktadır. Yani 2020 yılından sonra da Rusya Batı ile siyasi gerginlik tırmandıkça Türkiye-Ermenistan sınır kapılarının açılmasına karşı olumlu

bakmamakta; onun yerine İran, Ermenistan, Gürcistan ve Rusya'yı birbirleriyle bağlayan koridoru oluşturarak Kafkasya'daki nüfuzunu korumaya çalışmaktadır.

## SONUÇ

Ermenistan, Rusya'nın Kafkasya, Orta Asya ve Ortadoğu'ya yönelik stratejisi bağlamında kurulan "proje devleti-yapay devlet" olarak meydana getirilmiştir. Orada 19. yüzyıla kadar Türkler başta olmak üzere Müslümanlar nüfusun çoğunluğunu oluştururken Rusya bölgeye Ermenilerin yerleşmelerini teşvik etmiş ve bunun neticesinde günümüzde bölgedeki nüfusun neredeyse tamamı Ermeni nüfus oluşturmaktadır.

1991 yılında Sovyetler Birliği dağıldıktan sonra Türkiye, Kafkasya ve Orta Asya'ya ilerleme fırsatını elde ederken Rusya, Birinci Karabağ Savaşı'nda Ermenileri destekleyerek bölgede kendi nüfuzunu tekrar oluşturmuş ve Türkiye'yi engellemiştir. Daha sonra Gürcistan ve Azerbaycan, Türkiye ile Batı ülkelerine yakınlaşmaya yönelirken Rusya ise Ermenistan'ı pekiştirerek onu Rusya'nın Kafkasya'daki "gözetleme kulesi" haline getirmiştir. Bu durumda Türkiye-Ermenistan sınırının açılması Ermenistan'ın Batı ve Türkiye'ye entegre olması ve Rusya'nın Kafkasya'daki üssünü kaybetmesi anlamına gelirdi. Bu yüzden Rusya kendi inisiyatifi altında olmaksızın Türkiye-Ermenistan sınırının açılmasını desteklememiş ve 2008 yılındaki Gürcistan Krizi'nden sonra Batı ülkelerinin inisiyatifiyle

başlatılan Türkiye-Ermenistan diplomatik ilişkilerinin kurulmasına yönelik çalışmaları Azerbaycan'ı kışkırtarak engellemeye çalışmıştır.

2020 yılındaki İkinci Karabağ Savaşı'ndan sonra Zengezur Koridoru ve Türkiye-Ermenistan sınırının açılması gündeme geldiğinde de Rusya başlangıçta bu projeye destek verirken daha sonra Batı ile siyasal gerginlik yükseldikçe proje konusunda istekli davranmamakta ve onun yerine Kuzey-Güney Koridoru projesine sıcak ilgi göstermektedir.

Sonuç olarak Rusya, Ermenistan'ı “Kafkasya'daki nüfuzunu korumak için merkezî nokta” olarak değerlendirmekte ve Ermenistan'ın Batı dünyasına entegre olmasına müsaade etmemektedir. Bu bağlamda Rusya, Kafkasya'daki üssünü kaybetmemek için Türkiye-Ermenistan sınırının açılmasına genellikle olumlu bakmamakta ve Ermenistan'ın Kafkasya'da izole edilmiş durumundan faydalanmak istemektedir.

## KAYNAKÇA

- Agos. *Lavrov: Rusya, Ermenistan-Türkiye görüşmelerinde desteğe hazır*, 17 Mart 2017 tarihinde <http://www.agos.com.tr/tr/yazi/17985/lavrov-rusya-ermenistan-turkiye-gorushmelerinde-destege-hazir> adresinden edinilmiştir.
- Ando, K. “*Ryoudomondaiha sensoude kayketsudekirutoiu zenreini narikanenai*”. *Nagoruno Karabahu hunsouni senmonkaga keishou*, 21 Kasım 2020 tarihinde [https://www.huffingtonpost.jp/entry/2020karabakh\\_jp\\_5fb6-71a2c5b6f00bd84df294?ncid=other\\_facebook\\_eucluwzme5k&utm\\_campaign=share\\_facebook&fbclid=IwAR33IHv9](https://www.huffingtonpost.jp/entry/2020karabakh_jp_5fb6-71a2c5b6f00bd84df294?ncid=other_facebook_eucluwzme5k&utm_campaign=share_facebook&fbclid=IwAR33IHv9) adresinden edinilmiştir.
- Asbarez. *Yerevan refutes Aliyev's claim of establishing Nakhichevan Corridor*. 15 Şubat 2021 tarihinde <https://asbarez.com/yerevan-refutes-aliyevs-claim-of-establishing-nakhichevan-corridor/> adresinden edinilmiştir.
- Asker, A. (2010). “Ermeni açılımı” sonrası Türkiye-Azerbaycan ilişkileri. *21. Yüzyıl Dergisi*, 15, 45-55.
- Bournoutian, G. (1992). *The Khanate of Erevan under Qajar rule, the 1795-1828*. Mazda Publishers.
- De Waal, T (2016). Büyük felaketten sonda: Soykırım'ın gölgesinde Ermeni-Türk ilişkileri. (A. Taşkent Ekmekçi, Çev.). İletişim Yayınları,
- Ələkbərli, Ə. (1994). *Qədim Türk-Oğuz yurdu Ermənistan*. Sabah.
- Forsyth, J. (2013). *The caucasus: A history*. Cambridge University Press.
- Güler, M. Ç. (2020). *Karabağ'ın özgürleştirilmesi ve sahadaki yeni denklem*. SETA Perspektif.
- Gürbüz, M. V. (2012). *Kafkasya'da siyaset: Çatışma ortamı ve taraf güçler*. Kadim Yayınları.
- Hirose, Y. (2008). *Kyoukento huanno choutaikoku Rusya: Kyuu-Soren Shokokukaramita “Hikarito Kage”*. Koubun-sha.
- Kasım, K. (2009). *Soğuk savaş sonrası Kafkasya*. USAK Yayınları.
- News.am. *Russian MFA: Moscow continues to work on the release of Armenian POWs*. 30 Eylül 2021 tarihinde <https://news.am/eng/news/665311.html> adresinden edinilmiştir.

- Okday, H. (1997). *Revan Hanlığı* [Yayımlanmamış doktora tezi]. İnönü Üniversitesi.
- Okday, H. (2012). Türk dış politikasında 41 kriz. Haydar Çakmak (Ed.). *Azerbaycan krizi* içinde (s. 3665-374). Kripto Yayınevi.
- Okday, H. (2014). Türkiye'nin doğuya açılan kapısı Kafkasya'ya stratejik bakış. *Yeni Türkiye*, 56, 435-444.
- Okday, H. *Ermenistan, Karabağ ve Koçaryan*, 5 Ekim 2020 tarihinde <https://kafkassam.com/ermenistan-karabag-ve-koceryan.html> adresinden edinilmiştir.
- Shiralizade, N. *Ermenistan'da "cadı avı": Karabağ Klanından kurtulmak isteyen Ermenistan'a Rusya'nın tepkisi*. 20 Aralık 2018 tarihinde <https://avim.org.tr/Yorum/ERMENISTANDA-CADI-AVI-KARABAG-KLANINDAN-KURTULMAK-ISTEYENERMENISTAN-A-RUSYA-NIN-TEPKISI> adresinden edinilmiştir.
- Tarcan, B. H., Akgüller, H. ve Işık, K. (2018). Ahmet Davutoğlu dönemi Türk dış politikası. *Econder*, 2(2), 250-271.
- Tashjian, Y. *Armenia and India's vision of "North-South Corridor": A strategy or a "Pipe dream"*, 24 Mart 2021 tarihinde <https://armenianweekly.com/2021/03/24/armenia-and-indias-vision-of-north-south-corridor-a-strategy-or-a-pipe-dream/> adresinden edinilmiştir.
- Tass. *Baku, Yerevan, Moscow not discussing opening of Zangezur corridor, Armenian PM insists*. 15 Temmuz 2021 tarihinde <https://tass.com/world/1314275> adresinden edinilmiştir.
- Tass. *Yerevan to provide no corridor for Baku, if transport restrictions persist, says Pashinyan*. 19 Mayıs 2021 tarihinde <https://tass.com/world/1291617> adresinden edinilmiştir.
- Yoshimura, T. (2009). *Armenia kingendaishi: Minzokujiketsuno hateni*. Toyo-Shoten.

# **BÖLÜM 3**

## **RUSYA'NIN KAFKASYA POLİTİKASINDAKİ YERİ**

Doç. Dr. Metin AKSOY\*

---

\* Gümüşhane Üniversitesi İİBF. Uluslararası İlişkiler Bölümü Gümüşhane/Türkiye  
ORCID: ID//0000-0002-3118-6738.metinaksoy@hotmail.de



## GİRİŞ

Rusya'nın Kafkasya ile ilişkisi Sovyetler Birliğine ait olan ve sonrasında bağımsızlığını kazanan bölgelerden farklılık göstermektedir. Rusya bölgesel güç olarak Orta Asya'ya komşu olmanın yanında kuzey Kafkasya Özerk Cumhuriyeti<sup>1</sup> ile de bölgenin içine uzanmaktadır. Etki alanında bulunduğu Güney Kafkasya politikasını düzenlerken aynı zamanda kendi sınırları içinde olan kuzey Kafkasya'nın kimi unsurlarını da dikkate alması gerekmektedir.

Bir bölgede ortaya çıkan güvenlik zafiyeti veya toplumsal hareketlenmeler diğer bölgelerde de etkisini hissettirerek bölgenin istikrarını tehlikeye düşürmektedir. Özellikle Rusya'nın iki komşusu olan Gürcistan ve Azerbaycan bu istikrarsız güvenlik durumundan etkilenmektedir. Rusya Güney Kafkasya bölgesinde kendine güvenen düzen kurucu bir güç olarak davranmaktadır. Ancak sınırında bulunan Kuzey Kafkasya'da üstelenmek istediği düzen kuruculuk rolünü daha az biçimlendirme gücüne sahiptir.

Tarihsel açıdan Kafkasya Rusya'nın kolonyal genişlemesi ve onun Rus toplumuna yansımalarından farklı bir seyir izlemektedir. Kafkasya'nın uzun, şiddete dayalı ve çok fazla can ve mal kaybına neden olması zihinlerde hala canlı olan kahramanlık atfedilmesine neden olmuştur. Hem Rus edebiyatçılarındaki anlamlara<sup>2</sup> hem de Rus politikacılarındaki özel anlamlara ve önlemlere neden olmasında ötürü

---

<sup>1</sup> Çeçenistan, İnguşetya, Kuzey Osetya, Kabardey Balkar Özerk Cumhuriyeti, Dağıstan ve Karaçay-Çerkes Özerk Cumhuriyeti

<sup>2</sup> Lermantov "Kazak Ninnisi" ve Puşkin "Kafkasya Tutsağı" edebi eserlerinde Kafkasyayı konu edinmişlerdir.

Rusların farklı Kafkasya algısında bu bölge kendine özel bir yer tutmaktadır.

## GÜNEY KAFKAS HALKLARININ RUSYA'YA BAKIŞI

Mevcut Uluslararası politika ve ülkeler arası ikili ilişkilerde üç Güney Kafkasya Cumhuriyeti Rusya'ya karşı farklı dış ve güvenlik politikası takip etmektedir. Uluslararası Araştırma şirketi olan Gallup'un yapmış olduğu kamuoyu araştırmasına göre Rusya'nın SSCB sonrası Güney Kafkasya'da lider rolü oynamasına bunlar farklı yaklaşımlar sergilemişlerdir. Buna göre Ermenilerin üçte ikisi olumlu yaklaşırken (cumhuriyet.com.tr), Gürcülerin üçte ikisi karşı çıkmıştır. Azerbaycan'da ise katılımcılar yüzde elli dört oranında genel olarak olumlu yaklaşılırken yüzde on dokuzu ise karşı olduklarını belirtmişlerdir(news.gallup.com).

### *Approval of Russia's Leadership in the Former Soviet Union*

Do you approve or disapprove of the job performance of the leadership of Russia?

	<b>Approve</b>	<b>Disapprove</b>	<b>Don't know/Refused</b>
Tajikistan	94%	2%	5%
Kyrgyzstan	84%	4%	11%
Uzbekistan	81%	4%	15%
Armenia	75%	7%	17%
Kazakhstan	73%	3%	24%
Ukraine	61%	21%	19%
Moldova	56%	14%	30%
Azerbaijan	54%	19%	27%
Belarus	40%	28%	32%
Lithuania	34%	32%	35%
Georgia	6%	76%	18%

Based on surveys conducted throughout 2010

GALLUP®

<https://news.gallup.com/poll/148862/russia-leadership-not-popular-worldwide.aspx>

## **BÖLGEDE RUSYA’NIN EKONOMİK GÜCÜ**

Güney Kafkasya bölgesinde Rusya’ya ekonomik olarak en bağımlı ülke Ermenistan’dır. Ermenistan’ın komşu ülkeler ile kıyaslandığında önemli ölçüde bölge ekonomisinden izole edildiği görülmektedir. Örneğin Dağlık Karabağ sorunu nedeniyle Azerbaycan sınırı kapalıdır. Türkiye ile ne kendi petrolünün çıkarılması ve taşınmasında ne de Hazar deniz petrollerinin kendi toprakları üzerinden Avrupa pazarına ulaştırılmasında (Gürcistan gibi) enerji koridoru rolünü üstlenebilmiştir. Ermenistan aynı zamanda Güney Kafkasya ülkesi olarak Rusya’ya sınırı olmayan tek ülkedir ve bu nedenle ulaşım sınırlı olarak gerçekleşmektedir. Ulaşım Gürcistan toprakları üzerinden sağlanmaktadır. Bu güzergâhın kullanılması da bir bakıma Rusya ve Gürcistan ilişkilerine bağlıdır. Buna rağmen Ermenistan’ın en önemli ticaret ortaklarından biri, yaklaşık bir milyar dolarla AB’nin arkasından Rusya’dır (World Bank Group, 2019: 17). Dış yatırımların %40’ından fazlası Rusya tarafından sağlanmakta ve bu payın büyüğünü kamu teşekkülleri almaktadır. Bu da Rusya’ya, Ermenistan’ın stratejik sektörlerini kontrol etme imkanı sağlamaktadır. Mevcut yatırımların tutarı 4 milyar Avro olup, 1.300 yatırımcı ülkede faaliyet göstermektedir. Bu noktada özellikle telekomünikasyon, petrol ve doğal gaz gibi alanlar öne çıkmaktadır ([www.bpb.de](http://www.bpb.de)). Yapılan ikili antlaşmalar sayesinde Rusya on yıllar boyunca Ermenistan’ın gaz dağıtım sistemi, atom enerji sektörü ve barajları üzerinde kontrol imkanı elde etmiştir. Örneğin yerli gaz dağıtım firması olan ArmRos-Gazprom Rus gaz şirketi Gazprom’a aittir. Bu şirket aynı zamanda Ermeni demir yolları, telekomünikasyon

ve kömür madenlerini de kontrol etme yetkisine sahiptir. Bu bağımlılık, Ermeni hükümetinin bağımsız hareket etmesini zorlaştırdığı gibi paralel bir dış politika işlevi de görmektedir. 3 Eylül 2013 yılında Rusya ve Ermenistan arasındaki Gümrük birliği imzalandığında gazın metre küpünde %50 indirimle gidilerek, 270 dolar olan gazın metre küpü 189 dolardan satılmaya başlandı. Aynı Rus şirketi Gazprom, 2009 yılında faaliyete başlayan ve İran'a giden petrol boru hattını da kontrol etmektedir. Bu eğilim tekelleşmeye neden olduğu gibi ilgili sektörlerde farklılaşmanın da önüne geçmektedir.

Gürcistan, Ermenistan'a oranla göreceli olarak daha bağımsız görünmektedir. Gürcistan'ın toplam ticaretinde Rusya; Türkiye, Azerbaycan ve Ukrayna'nın ardından 600 milyon dolarla dördüncü sırada gelmektedir. Gürcistan'ın AB ile de önemli miktarda ticari ilişkileri bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda Gürcistan'a Rusya karşısında bir güvence sunmaktadır. Gürcistan'a dış yatırımlar Almanya, İngiltere, Türkiye ve Azerbaycan'dan yapılmaktadır. Gaz bağımlılığı konusunda Gürcistan son yıllarda çeşitliliğe giderek Rus enerjisine bağımlılığı azaltmıştır. Ancak gaz konusunda ülkedeki Azerbaycan payı %90'a çıkmıştır. Gürcistan'ın Rusya ile ekonomik ilişkilerinin azalması, iki taraflı gergin ilişkilerin sonucudur. 2006 yılında öne sürülen casusluk suçlaması ve Rus diplomatların sınır dışı edilmesiyle bağlantılı olarak Rusya, Gürcistan'dan şarap, maden suları ve diğer ürün kalemlerinin ithalatını yasaklamıştır. Şarap endüstrisi Gürcistan'ın sembol ihracat kalemlerinden biridir ve toplam ihracatın

%10'unu karşılamaktadır (www.cacianalyst.org). Rusya bu şekilde ithalatını çeşitlendireceğini ifade etmekle birlikte aynı zamanda ekonomik olarak diğer ülkelere de işaret vermiş oluyordu. Vilnius zirvesinden sonra Gürcistan ile Moldova arasında AB ile serbest ticaret ortaklığı anlaşmalarının başlamasından sonra gözlemcilerin beklediği gibi Rusya'nın baskısı ortaya çıkmıştır (www.dw.com ). Bu ekonomik baskılarda Gürcistan diğer ülkelere göre -Ermenistan ve Moldovya- kendini daha iyi koruyabilmekteydi. 2012 yılında yapılan parlamento seçimlerinden sonra meydana gelen hükümet değişikliği ile yeni Gürcü hükümeti Rusya ile ilişkileri yumuşatma ve ikili ekonomik ilişkileri iyileştirme amacı gütmekteydi. Bu değişikliğin ilk onuncu ayı içerisinde Gürcistan ve Rusya ekonomik ilişkileri, Rusya'nın yürürlüğe koyduğu ithalat yasağının kalkmasından sonra geçen yıla göre üçte bir oranında artış göstermiştir (Newnham, 2015:161-170).

Azerbaycan sahip olduğu gaz ve petrolü Rusya'dan bağımsız, petrol boru hattıyla Avrupa'ya ulaştırma imkanının olması sayesinde kısmi olarak bağımsız hareket edebilmektedir. Rusya ve Azerbaycan enerji konusunda Avrupa pazarına ihracat bakımından rakip konumundadır. Rusya, Azerbaycan ile AB ve Türkiye'den sonra önemli ticari ilişkisi olan üçüncü ülke idi (<https://oec.world>). Azerbaycan; Türkiye'ye doğal gaz boru hattı ile, Türkiye ve Gürcistan'daki limanlarına da petrol boru hatları ile erişim imkanına sahip olduğu için Rusya'nın onayına ve aşırı baskısına maruz kalmamaktadır.

## KUZEY VE GÜNEYİN ARAYÜZÜ OLARAK KAFKASYA

Ekonomik boyut söz konusu olduğunda, Kuzey ve Güney arasındaki Kafkasya arayüzü, Azerbaycan-Rusya ilişkileri açısından büyük önem taşımaktadır. Ülkelerin sınırları hem Azerbaycan'da yaşayan hem de Rusya'ya ait olan Dağıstan'da yaşayan etnik grubun yerleşim alanını ve nüfusunu ikiye ayırmaktadır. Bu durum, sayıları 850.000'i bulan Lezgiler ile yaklaşık nüfusu 950.000'i bulan Avarları etkilemektedir. Etnik grubun ve yerleşim yerinin ikiye ayrılması bir yandan dayanışma ve işbirliğini arttırırken diğer yandan devletlerarasında gerilimin kaynağı olmaktadır. İki ülke arasındaki sınırın uzunluğunun 280 kilometre olması geçiş kontrolünü zorlaştırmaktadır. Özellikle iki ülke sınırında radikal İslamcı unsurların geçişini kontrol altına almak için işbirliğine gidilmektedir (Aksoy ve Karaağaçlı, 2021). Son yıllarda Lezgiler farklı çıkar grupları ile iş birliği yaparak kültürel ve politik konularda seslerini duyurmaya çalışmaktadır. Özellikle Ruslar tarafından ekonomik olarak desteklenirlerken Azerbaycan tarafından ise ayrımcılığa uğradıklarını dile getirmektedirler. Azerbaycan dışarıdan müdahale edilerek oluşturulabilecek bir ayrılıkçı hareketten korktuğu gibi Dağıstan da bölgede Azerbaycan'ın etkisini kaygıyla izlemektedir.

Rusya Kuzey Kafkasya ile -özellikle de Gürcistan- olan ilişkilerini 2008 yılından itibaren yoğunlaştırmıştır. Bu ilişkiler kısmen belirsizlikler içermektedir. Rusya'nın Kuzey Kafkasya cumhuriyetlerinde yaşayanlara, örneğin eğitim veya tıbbi tedavi için Gürcistan'a gitmeleri konusunda gereken koşulları yerine

getirilmesiyle, iki komşu yaka arasında köprüler inşa etmesine imkan sağlanmıştır. Aynı zamanda bu girişim Rusya'nın Kuzey Kafkasya'daki konumunu sorgulamak ve Abhazya ve Güney Osetya ile Kafkasya'nın Rusya'ya ait kısmındaki etnik akrabaları arasında bölünmeyi kışkırtma amacı taşımaktaydı. Gürcistan dış politika yapıcıları Kuzey Kafkasya'da kültürel ve insani ilişkilerin sürdürülmesinden yana olduklarını ancak bunun çatışmalara hizmet etmemesi amacını taşıdıklarını bildirmekteydiler. Gürcistan yetkilileri, Rusya tarafından dile getirilen ve bölgede Gürcü gizli servisinin huzursuzluk çıkarmada etkin rol oynadığı iddialarının araştırılması gerektiğini belirtmişlerdir. Anlaşılacağı üzere taraflar birbirlerine karşı direkt cephe almak yerine kendi pozisyonlarını güçlendirmek için öngördükleri araçları kullanmakta hiçbir sakınca görmemektedirler.

## **GÖÇÜN SİYASİ YÖNLERİ**

Göç Kafkasya bölgesi içinde çok önemli bir rol oynamaktadır. Ekonomik kaynaklı göçler bir yandan Avrupa Birliği'ne ve zengin Ortadoğu ülkelerine yönelirken diğer yandan büyük bir kısmı da Rusya'ya yönelmektedir (Aksoy ve Taşkın, 2017). Göçle Kuzey Kafkas kökenli çok sayıda işçinin Rusya'da çalışması, güvenlik açısından gerilimlere neden olmaktadır ([www.ilo.org](http://www.ilo.org)). Artan milliyetçi ve yabancı düşmanlığı Rusya'nın göç politikası konusunda kısıtlamalara gitmesine ve göçü tehdit olarak görmesine neden olmaktadır (Swain, 2019: 1-32). Kuzey Kafkasya ülkelerinden Ermenistan özellikle dışarıda çalışan işçilerin ülkelerine gönderdikleri paralara ihtiyaç duymaktadır (<https://www.ilo.org>). Ermenistan

ekonomisi göçmen işçi para transferine güçlü biçimde ihtiyaç duymakta ve bu transfer Ermenistan ekonomisinde geniş bir yer tutmaktadır (documents1.worldbank.org). Ermeni iş göçü için Rusya'nın tercih edilme nedenleri arasında; vize serbestisi, büyük bir Ermeni diasporasının varlığı, dile aşinalık ve yetersiz nitelikte işgücü gibi nedenler sayılabilmektedir.

Azeri işçilerin sayısı resmi olarak 600.000 ile ifade edilse de gayri resmi olarak yaklaşık iki milyon göçmen işçinin Rusya'da bulunduğu tahmin edilmektedir (Braux 2013: 5-7). Göç konusundaki tartışmalar ve yabancı düşmanlığı Rus-Azeri ilişkilerini etkilemektedir. Örneğin Ekim 2013 yılında bir Rus vatandaşının Azerbaycan kökenli göçmen tarafından öldürülmesi büyük gösterilerin yapılmasına neden olmuştur ([www.rferl.org](http://www.rferl.org)). Etnik gerilimler ve nefret suçları, toplum içinde Ruslara benzemeyen gruplara atfedilme potansiyeli taşımaktadır. Rus yönetimi ve bazı politikacılar tarafından dile getirilen göçe sınırlama, özellikle Ermenistan'da sosyal ve ekonomik krizlerin daha keskinleşmesini hızlandıracaktır.

Güney Kafkasya'nın her üç ülkesinde de Rusya'daki artan milliyetçi eğilimler nedeniyle, orada yaşayan vatandaşlar ekonomik gelecekleri için kaygı duymaktadırlar. Yönetimler ise diasporadan gelen paraların kesileceği endişesiyle huzursuzluk duymaktadırlar.

Gürcüler, 2006 gibi erken bir tarihte, Rusya'nın "komşu ülkelerine" karşı kullanabileceği bu göç politikası araçlarını tecrübe etmişti. Casusluk krizinde Ruslar Moskova ve diğer Rus şehirlerindeki Gürcü göçmenlere yönelik baskılarla tepkilerini göstermişlerdi. Gürcistan'ın

bağımsızlığından bu yana 4,4 milyon olan nüfusunun 750 binden fazlası göç ederek ülkesini terk etmiştir (migration.commission.ge). Bu sayılara bakarak dışarıdan gelen sıcak paranın yarısından fazlasının Rusya'dan gelmesi, ülke ekonomisi için önemini göstermektedir.

## **ASKERİ VE GÜVENLİK POLİTİKASININ ETKİSİ**

Rusya'nın Ermenistan ekonomisi üzerindeki etkisinin çok büyük olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte Ermenistan'ın Rusya için ilk sıradaki önemi güvenlik politikası ve askeri işbirliği düzeyindeki ilişkilerden kaynaklanmaktadır.

Cumhurbaşkanı Sarkisyan tarafından ülkesinin Gümrük ve gelecekteki Avrasya Birliği'ne katılımı, Ermenistan'ın bölgesel bir güvenlik örgütü olan Kolektif Güvenlik Antlaşması Örgütü'ne de üye olduğu biçiminde gerekçelendirmiştir (Rusakovich, 2014; Duahan ve Rusakovich, 2016: 25) Kolektif Güvenlik Antlaşması Örgütü ya da kısaca KGAÖ (İngilizce: Collective Security Treaty Organisation) Rusya'nın hakim olduğu bölgede 7 Ekim 2002 tarihinde altı Bağımsız Devletler Topluluğu ülkesi (Rusya, Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Beyaz Rusya ve Ermenistan) tarafından kurulan hükümetlerarası askerî ittifaktır. Azerbaycan, Gürcistan ve Özbekistan Kolektif Güvenlik Antlaşmasını imzalayan fakat örgüte üye olmayan devletlerdir. Ermenistan dış ve güvenlik politikasının öncelikli konularından biri, Azerbaycan ile Dağlık Karabağ konusunda çözülmemiş ihtilafıdır. Bundan dolayı Rusya ile stratejik ortaklık, hayati bir rol oynamaktadır. Abhazy ve

Güney Osetya gibi fiili devletlerin yanı sıra Ermenistan, Rusya'nın kendi topraklarında askeri üs kurmasına izin veren bölgedeki tek ülkedir. Gümrü'deki askeri üssün şu anda 5000 kadar askerle kullanımı, sözleşmeye bağlı olarak 2010 yılında 2044'e uzatılmış ve burada bulunan birliklerin sorumluluk alanı genişletilmiştir. Ermenistan'ın gümrük birliğine katılımı konusunda Moskova ile Erivan arasında yapılan görüşmelerde Ermenistan'ın bundan sonra Rusya'nın iç piyasa fiyatlarıyla Rusya'dan silah satın alacağı açıklanmıştır. Rusya'nın Ermenistan'daki askeri varlığı ve Kolektif Güvenlik Örgütü içinde işbirliğine gidilmesi, Ermenistan açısından Dağlık Karabağ sorununda kendisini askeri olarak güvence altına alması anlamına gelmektedir. Bunun pratik olarak anlamı olası bir Ermenistan-Azerbaycan çatışmasında Rusya'nın tarafsız kalması veya Ermenistan tarafında olmasıdır. Rusya'nın savunma desteğinin yansırı Rus askeri teçhizatının da uygun fiyatta alınması ve askeri donanımın modernleşmesi Ermenistan için vazgeçilmez ulusal güvenlik sorunudur.

Rusya, Dağlık Karabağ konusunun Ermenistan ve Azerbaycan arasında çözümü için kurulan Minsk grubunun ABD ve Fransa ile birlikte üyesidir. Rusya, iki ülke arasındaki görüşmeleri üst düzeyde koordine eden devlettir. Rusya, ABD ve Fransa gibi dışarıda kalıp sorunu izleyen üçüncü ülke olmak yerine sorunlu iki devlet arasında güç dengesini sağlayan pozisyon almıştır. Mevcut çatışmada statükonun devamı sırasında bölgede gücünü arttırmıştır. 2013 yılında Azerbaycan'a 4 milyar dolarlık silah satışı gerçekleştirerek ekonomik

olarak yarar sağlamıştır ([www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com)). Yine de Hazar Denizi'nin kuzeyindeki büyük komşu, Ermenistan'ın müttefiki olarak görülüyor ve şüpheyile karşılanıyor. Azeri- Rus ilişkileri kötü olmamakla birlikte mesafeli olarak yürümektedir. 2012 yılında Rusya tarafından kullanılan radar istasyonunun sökülmesi bunun işareti olarak yorumlanabilmektedir (Shiriyev, 2019: 3-34)<sup>3</sup>.

Rusya genel olarak kendi üretimi olan silahları satarak Azerbaycan'ı kendi savunma sistemine bağlamayı ummaktadır. Savunma sisteminin kullanılması için gerekli eğitimi de sunmaktadır. Ancak Azerbaycan'ın bu konudaki tavrının tek taraflı silah alımı yönünde olmadığını belirterek İsrail, Güney Kore ve Türkiye gibi ülkelerle silah endüstrisinde çeşitliliğe gitmektedir. Türkiye son zamanlarda silah satışında diğer ülkelere nazaran ön plana çıkmaktadır. Türkiye'nin Azerbaycan'la etnik, ekonomik ve kültürel ilişkisi sıkı biçimde devam etmektedir. Türkiye'nin bu ülkeye ve Gürcistan'a büyük altyapı yatırımları yapması aynı zamanda Türkiye'nin Güney Kafkasya'da pozisyonunun güçlenmesini sağlamıştır. Azerbaycan'dan başlayarak Gürcistan üzerinden Türkiye boyunca uzanarak AB tarafından desteklenen ve Avrupa'ya ulaşan Güney koridoru, Rusya tarafından şüpheyile karşılanmaktadır.

Rusya'nın Güney Kafkasya ile son on yılda güvenlik ilişkileri konusunda en büyük etkiyi Rusya-Gürcistan arasındaki gergin ilişkiler yaratmıştır. İkili ilişkilerin gerginleşerek tırmanması kısa süren bir

---

<sup>3</sup> Zaur Shiriyev. Azerbaijan's Relations with Russia Closer by Default? Russia and Eurasia Programme | March 2019, <https://www.chathamhouse.org/2019/03/azerbaijans-relations-russia-closer-default>

savaşla son bulmuştur. Dağlık Karabağ çatışması Ermenistan'ın Rusya ile güvenlik politikası eğilimleri açısından belirleyici olurken, Abhazy ve Güney Osetya'nın ayrılıkçı bölgelerine ilişkin anlaşmazlık Gürcistan'ın Rusya ile kötüleşen ilişkilerinin merkezinde yer almıştır. Bu gelişme bir bakıma Gürcistan'ın aldığı yeni pozisyon ve Rusya'nın bunun karşısında takındığı tavırla ilgilidir. Diğer bir deyişle Gürcistan'ın Atlantik çizgisinde politika izlemesi ve NATO'ya girmek istemesine karşılık Rusya'nın Jeopolitik hesapları doğrultusunda müdahale etmesidir. Gürcistan'daki bu ayrılıkçı çatışmayı Rusya bir kaldıraç olarak kullanarak Gürcistan'ın batı yönlü politikalarının önüne geçmek istemiştir. Rusya 2008 yılındaki bu savaşa müdahil olarak Abhazy ve Güney Osetya'nın bağımsızlığını resmi olarak tanımıştır. 2012 yılındaki seçimlerden sonra yeni kurulan Gürcü hükümeti, Rusya ile ilişkilere farklı bir yönden yaklaşarak Abhazy ve Güney Osetya çatışmalardan uzak durmuştur. Bu pragmatist politikaya karşı en şiddetli gerilim 2013 yılının Mayıs ayının sonunda gerçekleşmiştir. Rus askerleri Gürcistan ile Güney Osetya arasındaki idari sınır hattına dikenli tel örgüler çekerek sınırı, Gürcistan'ın iç bölgesine kadar uzatmışlardır. Gürcistan açısından sorun, Rusya'ya karşı nasıl sürdürülebilir bir politika izleyeceği sorunsalındadır. Bu noktada Gürcistan'ın Rusya ile ilişkilerinin aynı zamanda Avrupa-Atlantik yönlü dış politikası ve güvenlik politikasının nasıl birbiriyle uyumlu hale getirileceğidir.

## SONUÇ

Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan Rusya ile ilişkilerini biçimlendirmede birbirlerinden ayrılmaktadırlar. Rus-Gürcü ilişkileri özellikle güvenlik politikaları konularında çatışma odaklı iken Ermenistan bu alanda Rusya için önemli bir ortaktır. Azerbaycan örneğinde ise Rusya'nın Dağlık Karabağ konusundaki tutumuna mesafeli davranırken aynı zamanda sahip olduğu enerji kaynaklarıyla belirli ölçüde ekonomik bağımsızlığını büyük komşusuna karşı korumak istemektedir. Dışsal güçler, -ör. AB, ABD gibi- Kafkasya ile ilgili politikalar üretirken bu farklılıkları gözden kaçırmamaları gerekmektedir.

Bu arada Sovyet sonrası daha geniş alanda meydana gelen bir dizi gelişme Rusya'nın düzenleyici bir güç olduğu iddiasına meydan okumuştur. Bunlar, Moldova Cumhuriyeti'nde Batı yanlısı bir hükümete geçiş, Belarus'ta Lukashenko diktatörlüğüne karşı kitlesel gösteriler, Kırgızistan'da düzensiz bir güç değişikliği ve Kırgızistan ile Tacikistan arasındaki sınır çatışmalarını içeriyordu. (Zevelev, 2020)

Rusya'nın güney Kafkasya'daki mevcut gelişmeleri de bu bağlamda değerlendirilebilir. Dağlık Karabağ sorununda arabuluculuk yaparak ve bir barış gücü konuşlandırarak ilk bakışta işleyen bir kolluk kuvveti olduğunu kanıtlamıştır. Ancak Abhazya ve Güney Osetya'da çatışmaların bir tarafında olduğu için arabuluculuk rolünü de üstlenememiştir (Socor, 2020).

Rusya'nın kafkasyada üstlenmek istediği düzen kurucu rolü bölge ülkelerinin halklarının tamamı tarafından memnuniyetle

karşılanmamaktadır. Ancak Rusya ile işbirliği yapan bölgenin otoriter lideri ülkeleri değişim ihtiyacına ilişkin geniş mutabakatın oluşmasını engellediği gibi bölgenin şiddet sarmalına girmelerine de neden olmaktadır.

## KAYNAKÇA

- Ashok S. (2019). Increasing Migration Pressure and Rising Nationalism: Implications for Multilateralism and SDG Implementation s.1-32  
[https://www.un.org/development/desa/dpad/wpcontent/uploads/sites/45/publication/SDO\\_BP\\_Swain.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wpcontent/uploads/sites/45/publication/SDO_BP_Swain.pdf)
- Aksoy, M. and Karaağaçlı A. (2021). Fundamentalist movements in the northern region of the Caucasus Chechnya and Dagestan at the end of the 20th century and the beginning of the 21st century, Gümüşhane University Electronic Journal of The Institute of Social Sciences, vol. 12, no. 1, pp. 118–125,
- Aksoy, M. ve Taşkın F. (2017). Avrupa Birliği'nin Göç Politikası ve Mülteci Sorunu, Yayın Yeri:Canik Belediyesi Kültür Yayınları, (Ed):Osman Köse, Bölüm S. 1727 -1732
- Braux, A. (2013) Azerbaijani Migrants in Russia, Caucasus Analytical Digest, No. 57, s. 5-7, <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CAD-57-5-7.pdf>
- Duahan, A.F. and Rusakovich A.V. Ed. (2016). Collective Security Treaty Organisation and Contingency Planing After 2014,Geneva-Minsk, s. 5-34  
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-08-13/azeri-russian-arms-trade-4-billion-amid-tension-with-armenia>
- Rusakovich, A.V. (2016). The Chance in the Geopolitical Situation in the former Soviet Union after 2014, Geneva-Minsk,  
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-08-13/azeri-russian-arms-trade-4-billion-amid-tension-with-armenia>
- Newnham, R. E. (2015) Georgia on my mind? Russian sanctions and the end of the 'Rose Revolution' Journal of Eurasian Studies Volume 6, Issue 2, s. 161-170
- Shiriyev, Z. (2019) Azerbaijan's Relations with Russia Closer by Default? Russia and Eurasia Programme, s.1-34

Socor, V. (2020), Russia's 'Peacekeeping' Operation in Karabakh: Foundation of a Russian Protectorate, Eurasia Daily Monitor Volume: 17 Issue: 176  
<https://jamestown.org/program/russias-peacekeeping-operation-in-karabakh-foundation-of-a-russian-protectorate-part-two/>

Zevelev, I. (2020). Russia in the Changing Post-Soviet Space, The Wilson Center, Kennan Cable No. 61, 1,  
[https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/KI\\_201119\\_cable%2061\\_F.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/KI_201119_cable%2061_F.pdf)

<https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/azerbaycan-ve-turkiyenin-yeniden-planlama-yapmasi-gerekiyor-1791058>

Russia's Leadership Not Popular Worldwide,  
<https://news.gallup.com/poll/148862/russia-leadership-not-popular-worldwide.aspx>

World Bank Group (2019) , Armenia, Country Economic 2019, s.17  
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/270691552624070040/pdf/135313-WP-PUBLIC-14-3-2019-18-42-30-CEUMARARMENGWeb.pdf>

<https://www.bpb.de/internationales/europa/russland/analysen/286949/analyse-armenisch-russische-beziehungen-geschichte-realitaet-und-beweggruende-der-beiden-partner>

<https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/10801-analytical-articles-caci-analyst-2006-4-19-art-10801.html>

<https://www.dw.com/de/wer-in-vilnius-was-unterzeichnen-wird/a-17256805>

<https://oec.world/en/profile/country/aze/?yearSelector2=importGrowthYear18>

[https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/searchresources/gp/WCMS\\_586517/lang--ru/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/searchresources/gp/WCMS_586517/lang--ru/index.htm)

International Labour Organization (2008),Migrant Remittances to Armenia: the potential for savings and economic investment and financial products to attract remittances, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sromoscow/documents/publication/wcms\\_308928.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sromoscow/documents/publication/wcms_308928.pdf)

Armenia, A Window of Opportunity to Tackle Challenging Reforms, Country Economic Update Fall/Winter 2017-18, s. 1-32)

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/589681517210192411/pdf/122979-WP-PUBLIC-Armenia-report-add-series.pdf>

<https://www.rferl.org/a/moscow-murder-suspect-/25137143.html>

Migration Profile Of Georgia , (2017) State Commission On Migration Issues  
[http://migration.commission.ge/files/migration\\_profile\\_2017\\_eng\\_final.pdf](http://migration.commission.ge/files/migration_profile_2017_eng_final.pdf)

<https://www.chathamhouse.org/2019/03/azerbaijans-relations-russia-closer-default>



## BÖLÜM 4

### SIYASAL LİBERALİZM VE DİL POLİTİKASI ÜZERİNE KAVRAMSAL HARİTALAMA<sup>1</sup>

Dr. Öğr. Üyesi Recep GÜLMEZ<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Bu çalışma 2017 yılında Fransa Paris 10 Üniversitesi Siyaset ve Hukuk Bilimleri Ana Bilim Dalında savunduğum doktora tezinden üretilmiştir.

<sup>2</sup> Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Erzincan, Türkiye, rgulmez@erzincan.edu.tr <https://orcid.org/0000-0002-5073-5051>



## GİRİŞ

Dil politikaları, dilbilim, sosyo-dilbilim, sosyoloji, eğitim yönetim ve politikaları ile hukuk ve siyaset bilimi alanında son yıllarda en fazla dikkat çeken konulardan biri olmuştur. Özellikle insan hakları ve etnisite çalışmaları dilin politik açıdan değerlendirilmesini zorunlu kılmıştır. Etnik haklar tüm ulus devletlerin en temel sorunu olarak değerlendirilmektedir. Etnik haklar veya azınlık hakları olarak bahsedildiğinde ilk olarak dil hakları karşımıza çıkmaktadır. Dil haklarının düzenlenmesinde devletlerin yapısı ve kimlik tanımı temel olarak incelenmesi gereken bir alandır. Bu amaçla devletler dil politikalarını belirlemek ve nüfusunun belli bir milli kimliği benimsemesini sağlamak adına önlemler almaktadır. Süreç içerisinde dil politikaları hükümetlerin sosyal politikalarına ve çağın gereklerine uygun olarak şekillenmektedir.

Bugün çok azımız, dilin statüsü ve kullanımıyla ilgili konularda ideolojinin merkeziliğini sorgulamaktayız. Aslında, dil politikası ve planlaması konusunda (DPP) çalışan araştırmacılar, Van Dijk'in (Van Dijk, 2000, s. 8) “belli bir grubun ve üyelerinin sosyal yorumlarını ve uygulamalarını organize ve koordine eden sosyal inanç çerçevesi(leri) olarak tanımladığı” ideolojilerden ayrı olarak toplumsal yapı ve süreçlere bakmanın imkansız olduğuna inanmaktadırlar (Ricento, 2006). Bu çalışmamızda, devletin dil politikaları hususunda belirlediği şartlar ve toplumun bu kriterleri benimseme süreci ele alınmaktadır. Konumuzu sınırlandırarak bu çalışmada siyasal liberalizm ve dil ilişkisini analiz edeceğiz. Çalışmamız, doküman analizine dayalı bir

çalışma olup, literatür taraması yapılarak veriler elde edilmiştir. Çalışmamızın ilk bölümünde dil ve ideoloji ilişkisi ele alınacak daha sonra söz konusu siyasal liberalizmin dil ile ilgili öngörülerini değerlendirecek akabinde siyasal liberalizm ve azınlık dilleri özelinde değerlendirme yapılacak sonuç kısmında tartışma sunulacaktır.

## 1. DİL-İDEOLOJİ İLİŞKİSİ

Dil ve ideoloji ilişkisi tanımlamaya muhtaç, kavramsallaştırılması gereken yeni bir alan olmaktan uzak dil vasıtasıyla açıklanan ideolojiler hakkında değil bizzat dilin kendisi ile ilgili ideolojileri ele almaktadır. Irvine'e göre, dille ilgili ideolojiler sosyal dünyada etik ve politik açıdan dillerin yapısı, doğası ve kullanımı ile ilgili verili veya kendilerine yüklenmiş temsillerdir (Irvine, 1989). Bu açıdan tüm toplumlarda dil konusunda ideolojilerde mevcuttur. İster tek dilli ister çok dilli toplumlar olsun, sosyal yaşamda, siyasal hayatta, dinsel tartışmalarda dil konusunda ideolojik içerik karşımıza çıkmaktadır. Dinsel çeşitlilik, hem kurumsal hem bireysel olarak iktidarın özü ve kaynakların dağıtımını ile doğrudan ilişkilidir. Sosyal yapı, ifade hürriyeti ile dil arasında konumlanmakta; ifade hürriyeti siyasal iktidarın müdahalede bulunduğu bir alan olması nedeniyle dilden yola çıkarak sosyal yapının şekillendiği bir pozisyon almaktadır. Dilin ideolojik temsili bu yüzden sıradan insanların yanı sıra siyasal seçkinlerin, resmi kurumların hatta aydınların çekim alanına girmektedir.

Dil politikaları belirlenirken ilgili hükümetlerin dünya görüşü ve siyasal ideolojisi belirleyici bir rol oynamaktadır. Nitekim ideolojiyi Mardin (2016, s. 15) “sistematik bir fikir yapısı veya anlatısı” olarak tanımlamaktadır. O halde dil politikalarını değerlendirirken ideolojik yaklaşım, sistematik olarak dili ve devletin dile ait politikalarını incelemek demektir. Eagleton (2005) ideolojiyi belirli bir toplumsal sınıf veya gruba ait fikirler kümesi olarak tanımlamaktadır. İdeolojinin belli bir toplumsal grup veya sınıfa ait fikirler kümesi olarak tanımlanması, etnisite kavramının doğmasına ve bu nedenle dil haklarının ideolojik açıdan incelenmesine yol açmaktadır. Diğer taraftan, yine Eagleton’a (2005, s. 18) göre, belli bir siyasal iktidarın kendini meşrulaştırmasına yarayan ideoloji, tepeden inmece bir yaklaşımla dil politikalarına müdahaleyi haklı kılmaktadır. Siyasal iktidar ontolojik varlığını diğer politik alanlarda olduğu gibi dil üzerinden de sağlamaktadır. Bu nedenle ideoloji araçsallaştırılmış bir paradigma haline gelmektedir. İdeoloji “mevcut iktidar sistemini muhafaza etme, değiştirme veya ortadan kaldırma amacını taşıyan siyasal eyleme zemin oluşturan fikir kümeleri olarak”(Heywood, 2007, s. 15) değerlendirildiğinde, belli bir ideoloji çerçevesinde dil politikalarının benimsenmesi siyasal ve sosyal hayatı korumayı, değiştirmeyi veya tamamen ortadan kaldırmayı hedeflediği savlanabilir. İdeoloji, dil politikalarının şekillenmesi, ruhunun değiştirilmesi, anlamlandırılması, değer olarak görülmesinde kaynak rol üstlenmektedir. Dil politikaları, sadece ideoloji söz konusu olduğu zaman hükümetleri bağlamaktadır. Weinstein’ın, dil politikalarının siyasal hedeflerini üçe ayırması ideolojiden bağımsız değildir. Siyasal

hedefler içerisinde belki de en önemli iki hedef statükonun korunması ve toplumsal dönüşüm sağlanmasıdır. Dil politikalarının siyasal hedefleri doğrudan devletlerin çıkar ve ideolojilerini devreye almaktadır. Örneğin tek dilliliği uygulayan devletler, vatandaşlarını tek dil çerçevesinde devlete “yakın” tuttuğunu iddia ederken aslında farklı etnik kökenden olanların kimliklerinin ortaya çıkmasına ve bu yüzden uzaklaşan “vatandaş” profilini yaratmasına neden olmaktadır.

Bir başka husus ideolojiler, dil politikaları üzerinden elitler yaratmaktadır. İngilizce konuşan seçkinler ile Keltçe konuşan avam arasında yıllarca süren çatışma kısmen son bulsa da kültürel ayrılık devam etmektedir. İdeoloji, bütün siyasal kavramlara farklı anlamlar yüklenmesine sebep olurken, dilsel kimlik de buna uygun olarak bölgeden bölgeye farklılaşmaktadır. Bu yüzden ideolojinin bizzat kendisi bir siyasal hedef haline dönüşmektedir. Dillerin varlığı, o halde ideolojiden bağımsız düşünülemez. İsrail’de İbranice’nin resmi dil haline dönüşebilmesi için Siyonizm veya Yahudi milliyetçiliğinin kabul edilmiş olması gerekiyordu ki böylece Yahudi seçkinler yaratılmış olsun.

Devletin siyasal sınırları koruyan bir entite olduğu düşünülünce, sosyal alana kalan dilsel kimliğin karşılıklı olarak siyasal toplum ile çatışma içerisinde olduğu kabul edilebilir. Savunma mekanizması olarak dil politikalarını ideolojik ekseninde değerlendiren devlet, toplumun talebini ya bu ekseninde kabul etmekte veya topluma kendi ideolojisini benimsetmektedir. Devletin ideolojik aygıtlarından eğitim ise buna hizmet etmekle kalmaz aynı zamanda dilin özsel ruhunu

devletin kendi kimliksel boyutuna uymasını (adaptasyon) sağlar. İdeolojinin belirlenmesi (kodifikasyon), sürece uyum sağlanması (adaptasyon) ve sürecin benimsenmesi (akomodasyon) olmak üzere üç boyut dil politikaları ile ideoloji ilişkisini açıklamaktadır.

Dil ideolojilerinin tanımında analiz edilmesi gereken bir çok paradigma bulunmaktadır. İdeolojiler, “fikirler”, “kavramlar” ve hatta “söylemler” gibi olası alternatiflerden fazlasını kapsar. Dilsel ideolojiler alanı, materyalist bir temele karşıt olarak idealist bir temele dayanmaz. Dilsel ideolojiler yalnızca zihinsel yapılar ve sözlü anlatımlarda değil, aynı zamanda somutlaştırılmış uygulamalarda, eğilimlerde ve görsel temsiller gibi olgularda da ortaya çıkar. Bunlar, Pierre Bourdieu'nün *habitus*'ünde hayat bulmaktadır (Woolard, 2020). Dil ideolojileri, etnik çıkar gruplarını, ulus devletleri, bireylerin siyasal ekonomik çıkarlarını içine alan dilin yapısı ve kullanımı ile ilgili duygu düşünce ve kavramları kapsar (Kroskrity, 2010). Cavanaugh'a (2020, s. 51) göre, dil sadece sosyal bir uygulama değil aynı zamanda politik ekonomik, ulusal, post kolonyal şartlara entegre olmuş ve bu şartlar tarafından şekillenmiş, siyasal manipülasyon öznesi olan kültürel bir değerdir. Dilsel ideolojiler toplum ile siyasal iktidarın arasındaki bağı inceleyen ve yön veren bir yapıya sahip olması nedeniyle, bir dili konuşanlar ile toplumda var olan diğer dillerin diyalektik ilişkisini ele alan inançlar ve tutumların tamamıdır (Cavanaugh, 2020, s. 52). Dilsel ideolojiler, araçsallaştırılarak bir devlet içerisinde ayrılıkçı faaliyetler yürütülebilmektedir. Dil bir etnik grup için meşruiyet aracı olabilmekte ve ayrılıkçı milliyetçilik faaliyetlerini

tetikleyebilmektedir. İspanya’da Bask ve Katalonlar, Birleşik Krallık’ta İrlandalılar ile Türkiye’de Kürtler dili ayrılıkçı faaliyetleri için meşruiyet kaynağı haline dönüştürmüş durumdadır. Söz konusu bu durum aslında dilsel ideolojilerin yukarıda betimlenen tanımına bir nevi somut örnek teşkil etmektedir.

Dil politikalarında sıklıkla kullanılan dilsel ideolojilerin, küresel kültürel politikaların tanımlanmasında ve yumuşak gücün oluşumunda yol gösterici olduğu savlanmaktadır. Bu açıdan İngilizcenin yalnızca bir dil değil aynı zamanda ABD ve İngiltere’nin medeniyet ve kültürel açıdan ileri düzeyde olduğu gerçeğini yaygınlaştıran bir araç olarak değerlendirilebilir. Özellikle kolonyal ve post-kolonyal ülkelerde dil politikalarını şekillendiren gerek tarihsel olaylar gerek sosyolojik yapı dilsel ideolojilere maruz kalmaktadır. Bir dilin bir bölgede değişmesi, tarihsel siyasi nüfuzun değişikliği anlamı taşır. Örneğin, Hindistan’da İngilizce kolonyal bir miras olup İngilizcenin yerini yerel dillerden birinin alması bu ülkede İngiliz nüfuzu ve hegemonyasının veya Anglisizm olarak adlandıracağımız ideolojinin yer değiştirdiği iddia edilebilir (Pennycook, 2000, s. 51).

Dilsel ideolojiler, dillerin sınıfsal ayrıma tabi tutulmasını, makro sosyo-politik uygulamaların toplumsal yansımaları ve tahayyüllerini analiz etmede yardımcı olmaktadır. Örneğin, Mikhail Bakhtin bir dilin diyalojik yani birçok farklı unsurdan meydana geldiğini söyleyerek, “çokdillilik”in veya çok sesliliğin olduğundan bahseder. Bir dili, “birçok farklı şiveye, ağıza, karakteristik grup davranışında ortaya çıkan söz, söylem ve sözceleme, mesleki jargona, farklı yaştan

nesillerin ifadelerine, siyasal otoritelerin kullandığı kelimelere” ayırmak mümkün olup tüm bu özellikler dinamik bir şekilde sürekli olarak güncellenebilmektedir(Bakhtin, 2010, s. 273). Sınıfsal ayrımın bir göstergesi olarak dili Voloshinov, sosyo-siyasal düzenin ve mevcut şartların üretimi sonucu ortaya çıkan bir gösterge olarak tanımlamaktadır (Voloshinov, 2001). “Dil konuşmacının duygu ve düşüncelerini niyetinin saklandığı özel alana serbest ve kolay bir şekilde geçen tarafsız bir araç olmayıp başkalarının niyetleri ile yoğrulmuş bir metadır”(Bakhtin, 2010, s. 272). Bu etkileşim ise dilsel ideolojiler yoluyla hayat bulmaktadır. Dil diğer taraftan, baskın grupların ideolojisinin benimsenmesine yarayan bir araç aynı zamanda bir hedeftir (Van Dijk, 2000, s. 181). Baskın grupların kültürünün ve düşüncesinin adapte edilmesi sürecini hızlandırmakta ve böylece hayal edilen cemaatlerin yaratılmasına yol açmaktadır. Siyasal iktidarın elinde tuttuğu ganimeti paylaşabilmek için onun gibi düşünce ve söylemlere sahip olmak dilsel ideolojinin paylaşılmasından geçmektedir.

Dilsel göstergeler, hayatımıza yön veren ancak ismi konulmamış ideolojilerden etkilenerek şekillenir. Oval oturma düzeni için ABD’de “Oval Office” isimli bir başkan odası bulunurken, Türkiye’de bu kavramın karşılığı sadece şekil açısından anlamlıdır. Neo-Marksist dilsel ideolojiler, 1980’lerde sınıfsal ayrım üzerinden dili analiz ettiği dönemden, Michel Foucault’nun iddia ettiği şekilde dilin göstergelerarası sosyal düzenden bağımsız bir kavram olarak değerlendirildiği döneme geçmiştir. Araştırmalar, Neo-Marksist açıdan standart dillerin standart olmayan çeşitleri üzerindeki

egemenliğine, çoğunluk dillerinin aşırı derecede azınlıklaştırdığı dillere ve bazı sosyal grupların (etnik, sınıf, cinsiyet) diğerleri üzerindeki kültürel otoritesine odaklanmaya başlamıştır(Woolard, 2020). Neo-liberal politikalar ile birlikte dilsel ideolojiler daha çok dilin pazarlanması ve postkolonyal bir düzene geçişin sorumlusu olarak belirmeye başlamıştır. Dilsel ideolojiler açısından değerlendirilebilecek bir diğer konu ise toplumsal cinsiyet sorunu olup dil içerisinde kullanılan kelimeler dili eril kılmakta ve ataerkil dillerin gelişimine hizmet etmektedir. Feminist çalışmalar her alanda olduğu gibi dil planlaması ve politikalarında eşitliğin sağlanması konusunda talepte bulunmaktadır. Dilde kullanılan cinsiyet içeren kelimelerin kadın erkek eşitliğini sağlayacak düzeyde planlanması feminizmin temel isteklerini oluşturmaktadır (Liddicoat, 2011). Feminist yaklaşım çok detaylı bir çalışma gerektirdiği için dünyada dil politikalarında yaygın olarak kullanılan liberal yaklaşım ve özellikle siyasal liberalizm ideolojisi ile çalışmamızı sınırlandıracağız. Nitekim dil politikaları ve ideolojiler yelpazesinde yer alan ideolojilerin ilişkisinin tamamını burada ele almamız imkânsız olup ayrı bir çalışmayı gerektirmektedir. Belki sol ve sağ ideolojiler olarak iki ayrı çalışmanın yapılması daha uygun olacaktır. Ancak, çalışmamızda biz daha çok kullanım durumuna göre yayın olan ideolojiler analiz etmeye çalışacağız. Bu yüzden dil politikalarında üniter devletlerde benimsenen milliyetçilik, daha çok Anglosakson ülkelerinde ve federal devletlerde gördüğümüz siyasal liberalizm ve Avrupa ülkelerinin birçoğunda benimsenen çok-kültürcülük temel olarak

benimsenen ideolojilerdir. Biz bu çalışmamızda siyasal liberalizm ve dil politikaları ilişkisini ele almaktayız.

## **2. DİL VE SİYASAL LİBERALİZM**

Liberal siyasi düşünce kökenleri itibariyle, özgürlük ve bireysel hakları monarşinin emirlerine, akıl ve bilimsel yöntemi inanca ve ortak iyi kavramları ile ilgili olarak siyasal tarafsızlığı ön yargıya tercih etmiştir. Locke örneğın sivil toplumu, hukuk devletinde bütün insanların ortak bir amaç etrafında toplanmadan birbirlerinin haklarına saygı duyduğu, özgür insanlardan oluşan toplum olarak betimlemiştir (Arnhart, 2018, s. 254). İnsanlar, yasalar ile iktidarın karşılıklı sorumlu olduğu, eşitliğin ve özgürlüğün içerisinde eylemlerini gerçekleştirirler. Şayet bir kişinin istediğini yapabilme özgürlüğü söz konusu ise bu ancak genel iyinin çıkarına olmalıdır(Locke, 2000, s. 106).

Siyasal liberalizm, dil politikaları söz konusu olunca daha çok dilsel adalet ve bunun sonucu olarak haklara erişim açısından hakkaniyet konusu üzerinde durmaktadır. Dil ve sosyal adalet ile dil politikalarının hakkaniyet çerçevesinde düzenlenmesini ele alan birçok çalışma(De Schutter, 2007, s. 123; Kymlicka & Patten, 2003; Patten, 2009; Peled, 2011; Schmidt, 2005; Van Parijs, 2011) dilin araçsal niteliğinden daha çok normatif niteliği üzerinde durmaktadır. Dil sadece iletişimi sağlayan bir araç olmayıp sosyal kaynakların adil bir şekilde dağıtımını hususunda özne rolündedir. Siyasal liberalizm ideolojisinden bahsedilince John Rawls akla gelmektedir. Ancak Rawls bile dil politikalarına açık bir şekilde “Siyasal

Liberalizm”(Rawls, 2017) adlı kitabında değinmemiştir. Rawls’ın siyasal liberalizmi Vestfalyacılık’a dayalı olup, adaletin temel ögesinin tek kültürlü ulus-devlet anlayışını savunmaktadır(De Schutter, 2008). Tek-kültürlü ulus-devlet ise dil, tarih ve milliyetçilik terimlerinde birleşmektedir. Burada dilin birleştirici unsur olduğundan hareketle çoğulculuğun teşvik ediciliğini kavramsallaştırmaya çalışmaktadır. *Halkların Yasası ve Kamusal Akıl Düşüncesinin Yeniden Ele Alınması* adlı kitabında, Rawls, ortak dil, tarih ve siyasal kültür ile ortak bir geçmiş bilincine dayanan objektif nesnelere ekseninde liberal halkların bir araya gelebileceklerini savlamaktadır(Rawls, 1999, s. 24). Ancak özellikle göçmenlere dayalı olarak kurulmuş olan ülkelere baktığımız zaman tek kültürlü yapıların varlığından daha fazla çok kültürlü toplulukların varlığı inkâr edilemez. Bu açıdan Kymlicka, çokkültürlülüğün 21. Yüzyılın hakikati olduğunu iddia ederek İkinci Dünya Savaşı sonrası düzenden etkilenen modern liberal düşünürler olan Rawls ve Buchanan’ı eleştirmektedir (Kymlicka, 2001, s. 325). Sosyal kaynaklardan biri olan dilin hakkaniyet çerçevesinde paylaşılması, “Fabian sosyalizminden etkilenmiş olan Rawls’ın”(Heywood, 2007, s. 89) temel ilkesi olarak düşünülebilir. Rawls, özellikle dilsel haklar konusunda kurumların daha çok çaba sarf etmesi gerektiği konusunu dile getirmektedir. Ancak bu konu ile ilgili olarak Amartya Sen’in eleştirileri dikkat çekmektedir. Sen’e göre adalet hakkaniyet çerçevesinde gerçekleşebilir ancak bunu gerçekleştirmenin yolu ideal kurumlardan geçmez. Kurumların ideal olarak düşünülmesi dilsel haklar konusunda adaletin sağlanabileceğini kanıtlamaz. Sen (Ives,

2014, s. 346), adalet konusunda Rawls'u "aşkın kurumsalcılık" çerçevesinde değerlendirmekte ve onun kurumlar üzerinden toplum için gerekli adaleti belirlemeye çalıştığını ancak bunun büyük bir yanılsama olduğunu belirtmektedir (Sen, 2009). Dilsel adaletin kurumlar üzerinden sağlanması geçici bir ön kabul olup dilin dinamik ve toplumsal olması sebebiyle dilsel adalet her zaman kurumlar tarafından sağlanamamaktadır. Dil araç olarak tek olduğu zaman adaletin sağlanabileceği düşüncesi Locke tarafından desteklense de, kimlik ve varlık mücadelesi olarak değerlendirildiğinde dilsel adalet sorgulanmaktadır.

Siyasal liberalizmin temsilcisi ve çağdaş felsefeci John Rawls, hükümetin tarafsızlığı (nötralite) ilkesinden yola çıkarak dilsel haklara müdahalenin yapılmaması gerektiğini düşünmektedir (Patten, 2003). Çoğulculuğun desteklenebilmesi için devletin belli bir grubu öncelemesinden daha ziyade tüm gruplara eşit yakınlık duyması siyasal liberalizmin öncelikleri arasında olmalıdır. Kymlicka'ya (1995) göre, güçler ayrılığının olduğu, resmi dillerin tanımlandığı ve siyasal sınırların var olduğu bölgelerde, devletlerin şu veya bu dil grubuna yönelik tarafsız kalması düşünülemez.

Dilsel hakların bireysel veya grup hakları tartışmasında, Rawls (1971) ve Dworkin (1978) gibi teorisyenler bireylerin vatandaşlık kapsamında değerlendirilmesini öngörmekte ve vatandaşlığı toplumsal kimlikten ayırmaya çalışmaktadırlar. Böylece bir toplum içerisinde kültürel üyelik örtük bir şekilde sorgulanmaktadır. Kymlicka bu konu ile ilgili olarak dil haklarını grup hakları olarak görmektedir. Grup

hakları, topluluk haklarından ayrılmakta ve grubu bireyin üzerinde imtiyazlı kıldığı için kendiliğinden bireysel hakların karşısında konumlanmaktadır. Fransız Quebec bölgesinde federal mahkemelerde Fransızca savunma grup temelli bir hak olduğu gibi grup içerisinde bireylerin her biri için bireysel bir hak kapsamında değerlendirilmektedir(May, 2011, s. 268). Devletin kurumları olan mahkemelerde veya diğer devlet dairelerinde resmi dil kullanımı hukuksal değil siyasal bir hak gibi değerlendirilmesi öngörülmektedir.

Rawls'un Hobbes, Locke ve Rousseau ile Kant'dan aldığı toplum sözleşmesi fikrinden yola çıkarak, eşit olmayan koşulların herkesin menfaatine olacak şekilde düzenlenmesi gerekir. Rawls'a göre "tüm sosyal mülkiyetler eşit olarak paylaşılmalıdır". Dil bir sosyal mülkiyet olarak değerlendirilirse, eşit olarak herkesin menfaatine olacak şekilde paylaşılmalıdır. Devletin görevi ise sosyal bir "eşya" olan dilin eşit şekilde paylaşımını sağlamak üzere tedbir almaktır. "Temel özgürlükler açısından tüm yurttaşların eşit olduğu" (Arnhart, 2018, s. 570) bir ülkede fırsat eşitliğinin sağlanması ancak dile erişim ve dil yoluyla diğerlerine erişimi gerektirir.

Siyasal liberalizmin üzerinde durduğu bir başka konu ise iktisadi eşitsizliklerin en az menfaatlenen kişiye fayda sağladığı sürece göz yumulabileceğidir. Bu durumda dil öğretimi ve dile erişim hususunda yapılan harcamalarda eşitsizliğin olması, bir dile daha fazla harcama yapılması doğrudan temel özgürlüklerin korunmasını sağlayacaktır. Devlet televizyon kanalları için vergi tüm vatandaşlardan eşit bir şekilde alınmaktadır ancak yerel bir dil için yapılan harcamalara,

Rawls'a göre eşitsizlik doğurmasına rağmen, en az faydalanan grup için göz yumulabilir. Zira yerel bir dilden tüm vatandaşlar yararlanmamakta ve sadece o dili konuşanların belirlenen vergiyi ödemesi beklenmektedir oysaki adalet ilkeleri belli başlı hakkaniyet koşullarıdır.

Dworkin (2002, s. 219)'e göre insanlar, ekonomik ve güvenlik endişelerinin ötesine geçecek şekilde bir topluluğa bağımlıdır. Kişilik sahibi olmak için bile ortak bir kültüre ve özellikle ortak bir dile ihtiyaç vardır ve kültür ve dil sosyal olgulardır. Sadece dilin ve kültürün sağladığı kelime dağarcığı içinde mümkün olan düşünce ve inançlara sahip olabiliriz, bu yüzden hepimiz, açık ve derin bir şekilde, bir bütün olarak bir topluluğun öğeleriyiz. Bununla birlikte, bu bağımlılık, bir topluluğun, üyelerine doğru şekilde fayda sağlamak için ahlaki veya başka bir şekilde homojen olmamız gerektiği anlamına gelmez. Aksine, çoğulcu ve hoşgörülü topluluklarda kültürel ve dilsel hükümler daha zengin ve bu nedenle görünüşte daha avantajlıdır. Elbette bazı (belki de pek çoğu) insanlar ahlaki olarak homojen bir topluma ait olmak ister ve geleneksel ahlaki kalıplar bozulduğunda sempati duymamız gereken his kaybı oluşur. Ancak bu hususun, insanların entelektüel, kültürel ve dilsel ihtiyaçlarını karşılamadaki başarısıyla hiçbir ilgisi yoktur.

İnsanların benlik algıları veya özsaygısı dilsel kimliklerinin tanınması ile yakından ilişkilidir. Siyasal liberalizmde dil politikaları dilsel kimlik ve konuşulan diller fark etmeksizin bütün vatandaşların eşit temel hak ve özgürlüklerini garanti altına almalıdır. Bunu yapabilmek

için devlet mahkemeler ve hastanelerde tercüman imkânı vererek müdahalede bulunabilir. Diğer yandan, Rawls'un odak konusu olan benlik algısı, devletin bütün dilleri sembolik olarak tanınması veya toprağa dayalı dilsel rejim uygulamaları ile haklılaştırılmaz. Ancak çok dilli politikalar adil fırsat eşitliği prensibi adına siyasal liberalizm söz konusu olunca zorunlu hale gelmektedir. Çok dilliliğin sağlanmasında insanların dilsel kimliklerini tanımak, ekonomik boyutunu hesaplamak ve dil politikalarının sonuçlarını dikkate almak için demokratik müzakereler yapılmalıdır (Bonotti, 2017).

Dil politikaları, ortak iyi adına devletin müdahalesini gerektirebilir. Nitekim adaletin sağlanması, toplumun eşit haklara sahip olabilmesi için devlet iki şekilde müdahale alanı oluşturur. İlki negatif olup devlet sivil toplumdan uzak durarak adaleti sağlamış olur diğer taraftan pozitif müdahale ile devlet adaleti sağlamış olur. İngiliz filozof Green'in bireyi güçlendirmek ve insanların yaşamlarını felce uğratacak felaketlerden uzak tutmayı amaçladığı kavram olarak tanımladığı pozitif özgürlük dilsel adaletin toplumda sağlanmasını hedefler. Buna Petrovic ve Kuntz (2013) dilsel pozitif liberalizm ve dilsel negatif liberalizm adını vermektedir. Dilsel pozitif liberalizm refah devletinin gelişiminde anahtar rol oynar nitekim Heywood, Beveridge raporuna atıfta bulunarak refah devletinin en önemli felaketleri arasında mahrumiyet, hastalık, cehalet, sefalet ve aylıklık konularına değinmektedir. Mahrumiyet ve cehaletin kökeninde ise bize göre dilsel yoksunluk yatmaktadır (Heywood, 2007). Bu yüzden, dil politikası sadece bireyleri değil devletin doğrudan kendisini ilgilendiren bir sorundur.

Kimlik politikaları 21. yy liberal dünyasında büyük bir ideolojik alana dönüşmüştür. Neredeyse, her konuda kimlik müzakere, tartışma alanı haline gelmektedir. Dilsel aidiyetin kim olduğumuzu değil ne elde edeceğimizi belirlediği bir durumda azınlık grupların dilsel politikaları belirleyen çoğunluğun onayladığı bir “nötr” devlete karşı çıkışı ilk aşamada kaçınılmazdır. Kimlik ile ilgili ön yargıyı bertaraf edebilmek için azınlıklar sıklıkla kamusal ve özel alan kavramlarına başvuru yapmaktadır. Kamusal ve özel alan tartışması bilhassa azınlıkların dilsel kimlikleri için sığındığı liman haline dönüşmektedir. Liberaller bu konuyu daha çok çeşitlilik veya çoğulculuk ilkesi çerçevesinde yeniden kavramsallaştırmaktadır (Tamir, 2020, s. 158).

### **3. SİYASAL LİBERALİZM VE AZINLIK DİLLERİ**

Siyasal liberalizm, özgürlüklerin derecesi ve kısıtlanması konusunda negatif ve pozitif olmak üzere iki grup sınıflandırmaktadır. Dil politikaları veya dilsel haklar açısından sınıflandırma biraz daha farklılaşmakta ve dört grup daha ortaya çıkmaktadır. Bu gruplar, hoşgörü temelli ve destekleyici haklar, bireysel ve topluluk hakları, bölgesel ve kişisel haklar ile bağlayıcı ve esnek hukuk açısından haklardır. Dil politikaları ülkeden ülkeye değişmekte ve bu bahsi geçen haklardan biri veya birkaçı aynı anda değerlendirilmektedir. Örneğin, Belçika sadece bölgesel dil haklarını savunurken, Fransa hoşgörü temelli dil haklarını uygulamaktadır. Amerika Birleşik Devletlerinde destekleyici dil hakları mevcut iken Kanada’da Quebec nedeniyle halen daha çözümlenmemiş bölgesel dil hakları sorunu mevcuttur. Quebec milliyetçiliği üzerine yapılan çalışmalarda

(Kalayci, 2010, s. 210) Fransızcanın bölgesel bir dil olarak görülmesi talebi on yıllardır devam etmektedir.

Siyasal liberalizm, azınlık hakları konusunda eşitlik ilkesinin yanında toplumsal ortak iyiye vurgu yapmayı tercih etmektedir. Azınlık hakları dilsel haklar ile değerlendirilmeli ve bu konuda devletin pozitif müdahalesi gerekmektedir. Rawls, devlet kavramı olarak bütün azınlıkların tek bir çatı altında bir toplumu oluşturduğu ulus-devlet anlayışından bahsetmektedir(Kymlicka, 2001, s. 221). Bir ulus-devlet içerisinde sosyal adaletin sağlanması için devlet gereken müdahaleyi yapmakta ve azınlıkların çeşitlilik içerisinde birlik olarak dilsel hakları tanınmaktadır. Buna prosedür liberalizmi denmekte ve sol-kanat liberteryen eşitlikçilik ideolojisine daha çok yakın durmaktadır (Kymlicka, 2001, s. 329). Azınlık dilleri açısından değerlendirildiğinde, birey anadilinden dolayı eşitsizlik ile karşılaşmadan sosyal imkânlardan faydalanabilmelidir. Rawls'a göre, birey standart bir şiveyi konuşmuyorsa veya anadili farklı ise bu farklılık onun sosyal konum elde etmesine engel olacak şekilde etki etmemelidir. Anadil bu açıdan ırk, toplumsal cinsiyet veya inanç gibi gayrimeşru bir ayırım temelini oluşturur (Van Parijs, 2002). Diğer taraftan, farklı dillerde yetkinlik birçok bağlamda bir yetenek, adil fırsat eşitliği anlamı taşımaktadır.

Dil politikaları ve azınlık dillerinin genel olarak çatıştığı savlanmaktadır. Bunun birçok nedeni vardır. Öncelikle azınlık olarak görülen gruplar gerek etnik köken, gerek kültür gerekse dinlerinden dolayı hâkim topluluklar tarafından dış grup olarak

değerlendirilmektedirler. Diğer yandan dilsel farklılıklar toplumsal pozisyonlara erişim konusunda eşitsizliklere neden olabilmektedir. Dil politikaları şüphesiz kaçınılmaz bir şekilde güç ilişkilerini içermekte ve güç ilişkilerini meşru kılmak için araçsallaştırılmaktadır (Oakes, 2017). Azınlık dil hakları, liberal demokratik haklar olarak değerlendirilirken grup içerisinde bireysel hakların korunması olarak görülebilmektedir. Birey, özellikle kendi kültürel grubu içerisinde özgür hissetmekte ve kendini ifade edebilmektedir. Bireyin kendi topluluğuna ait kültür hem kamusal hem de özel alanda var olabilmesi için dilini kullanabileceği atmosfere ihtiyaç vardır. Örneğin, cami, kilise, sportif etkinlikler, sosyal aktiviteler, alışveriş merkezleri gibi kamusal alanlar bireyin dilsel haklarının varlığını gösterecek yerler olarak betimlenebilir. Azınlık gruplarının tamamı bazen bu haklardan yararlanamaz. Örneğin, göçmen gruplar kendi topluluk kültürünü yaşatmada göç ettikleri ülkede sorunlar yaşayabilmektedir. Yerli halk veya sömürge halklara bu fırsat sunulmakta ve onlarda kendi kültürlerini yaşatabilmek için mücadele vermektedirler. Bu tür göçmen olmayan gruplara “ulusal azınlık” kavramını veren Kymlicka, “ulusal” olarak adlandırdığı bu grupların ister azınlık ister çoğunluk olsun topluluk kültürüne sahip olan gruplar olduğunu belirtmektedir (Kymlicka & Rubio Marin, 1999, s. 138).

Son olarak azınlık dilleri, kültürel bir miras olarak değerlendirildiğinde, çokkültürlülük teması desteklenmiş olacaktır. Nitekim siyasal liberalizm, her ne kadar kültürel çeşitlilik konusunda detaylı fikir sunmasa da, Rawls’dan hareket ederek kültürel hakların korunmasının sadece temel insan haklarını koruyarak

gerçekleşebileceğini iddia edebiliriz (Fabre & Miller, 2003). Azınlık kültürleri, dağıtıcı adalet açısından değerlendirilmekte ve toplumsal iyinin korunması için kültürel hakların adaletin sağlanması için göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

## SONUÇ

Bu çalışmada siyasal liberalizm ve dil hakları ile ilgili genel kanının yanı sıra dilsel hakların en iyi şekilde özellikle çok kültürlü toplumlarda siyasal liberalizmin öngörülleri ile korunabildiği iddia edilmektedir. Nitekim öncülüğünü modern düşünürlerden John Rawls'un yapmış olduğu siyasal liberalizm hak ve hakkaniyet çerçevesinde dilin ele alınmasına katkıda bulunmaktadır. Her ne kadar Rawls doğrudan dil hakları ile ilgili bir çalışma yapmamış veya bir öngöründe bulunmamış olsa da sosyal adaletin tesis edilmesinde temel insan hakları olarak dil haklarının değerlendirilmesinde öncü olmuştur.

Dil hakları, toplumsal adaletin sağlanması ve sosyal imkânlardan faydalanılması için çoğulcu ve çok kültürlü toplumlarda dil politikalarının üzerinde durduğu bir konu olmuştur. Dile erişim aynı zamanda kimliksel varoluş olarak değerlendirildiği için kişinin fiziksel ve ruhsal varlığı konuştuğu ve gördüğü dil ile yakından ilişkilidir. İktidarların dil politikalarına önem vermesinin birincil nedeni güç temerküzü ve toplumsal hâkimiyettir. Kimin dili güçlü ise sosyal ganimetten o daha fazla yararlanmakta ve kimliksel üstünlük sağlamaktadır. Bazı dillerin diğerlerinden üstün ve kudretli olabilmesi ulusal ve uluslararası hegemonyayı sağlar. Bu yüzden birçok devlet

içerisinde ya hiç veya sadece bazı azınlık dilleri tanınmakta ve dil politikalarına dâhil edilmektedir.

Azınlıkların ulusal veya yerel olması dillerinin tanınması ile bağdaştırılabilir. Ancak yerel veya sömürgeleştirilmiş halklar kendi dilleri için ya asimile olmakta veya sıklıkla siyasal iktidar ile çatışmaktadır. Halklar kendilerini ancak dil ile ifade ettikleri için varlıklarını kendilerine ait diller ile gerçekleştirmektedirler. Siyasal liberalizm sadece herhangi bir ideoloji değil, çok farklı etnik kökenden olan halk topluluklarının dilsel hakları için bir reçete olarak tanımlanabilir.

Dil iletişim aracı olmaktan çok ideolojilerin hâkim olmaya çalıştığı bir alana dönüşmüş durumdadır. İdeoloji ise siyasal toplum kökenli olup sivil toplumu şekillendirmeye çalışan fikirler örgüsüdür. Dil bir kimlik olarak incelenirken siyasal iktidarın yaklaşımı ve çözüm önerisi dile ait sorunların aşılma(ma)sına yol gösterici bir pusula olmaktadır. Dilin liberal özelliklere sahip olduğunu iddia edersek herhalde çok ileri gitmiş olmayız. Dil konuşulduğu sürece özgür ve anayasal güvence altındadır. Bütün dillerin aynı anda eşit şartlarda olması elbette düşünülemez bu açıdan siyasal liberalizmin vurgu yaptığı hakkaniyet için adalet adına dilsel politikalar geliştirilmektedir.

## KAYNAKÇA

- Arnhart, L. (2018). *Platon'dan Pinker'e siyasi düşünce tarihi*. Adres Yayınları.
- Bakhtin, M. M. (2010). *The dialogic imagination: Four essays* (Vol. 1). University of Texas Press.
- Bonotti, M. (2017). Political liberalism, linguistic diversity and equal treatment. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 38(7), 584-594. <https://doi.org/10.1080/01434632.2016.1192179>
- Cavanaugh, J. R. (2020). Language ideology revisited. *International Journal of the Sociology of Language*, 2020(263), 51-57.
- De Schutter, H. (2007). Language policy and political philosophy: On the emerging linguistic justice debate. *Language problems and language planning*, 31(1), 1-23.
- De Schutter, H. (2008). The Linguistic Territoriality Principle — A Critique. *Journal of Applied Philosophy*, 25(2), 105-120. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-5930.2008.00397.x>
- Dworkin, R. (1978). Liberalism. In S. Hampshire (Ed.), *Public and Private Morality* (pp. 113-143). Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI:10.1017/CBO9780511625329.007>
- Dworkin, R. (2002). *Sovereign virtue: The theory and practice of equality*. Harvard university press.
- Eagleton, T. (2005). *İdeoloji* (M. Özcan, Trans.). Ayrıntı Yayınları.
- Fabre, C., & Miller, D. (2003). Justice and Culture: Rawls, Sen, Nussbaum and O'Neill. *Political Studies Review*, 1(1), 4-17. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1478-9299.00002>
- Heywood, A. (2007). *Siyasi ideolojiler*. Adres Yayınları
- Irvine, J. T. (1989). When Talk Isn't Cheap: Language And Political Economy. *American Ethnologist*, 16(2), 248-267. <https://doi.org/https://doi.org/10.1525/ae.1989.16.2.02a00040>

- Ives, P. (2014). De-politicizing language: obstacles to political theory's engagement with language policy. *Language Policy*, 13(4), 335-350. <https://doi.org/10.1007/s10993-014-9323-1>
- Kalayci, H. (2010). Etnik Milliyetçilikten Sivil Milliyetçiliğe Geçişte Tarihin Rolü: Quebec Örneği. *Mülkiye Dergisi*, 34(266), 203-222.
- Kroskrity, P. V. (2010). Language ideologies—Evolving perspectives. *Society and language use*, 7(3), 192-205.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (2001). *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford University Press.
- Kymlicka, W., & Patten, A. (2003). *Language rights and political theory*. Oxford University Press.
- Kymlicka, W., & Rubio Marin, R. (1999). Liberalism and Minority Rights. An Interview. *Ratio Juris*, 12(2), 133-152.
- Liddicoat, A. J. (2011). Feminist language planning. *Current Issues in Language Planning*, 12(1), 1-7. <https://doi.org/10.1080/14664208.2011.548314>
- Locke, J. (2000). *Two treatises of government*. McMaster University Archive of the History of Economic Thought.
- Mardin, Ş. (2016). *İdeoloji*. İletişim Yayınları.
- May, S. (2011). Language Rights: The "Cinderella" Human Right. *Journal of Human Rights*, 10(3), 265-289. <https://doi.org/10.1080/14754835.2011.596073>
- Oakes, L. (2017). Normative language policy and minority language rights: rethinking the case of regional languages in France. *Language Policy*, 16(4), 365-384. <https://doi.org/10.1007/s10993-016-9411-5>
- Patten, A. (2003). Liberal neutrality and language policy. *Philosophy & Public Affairs*, 31(4), 356-386. <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.2003.00356.x>
- Patten, A. (2009). Survey Article: The Justification of Minority Language Rights. *Journal of Political Philosophy*, 17(1), 102-128. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2008.00321.x>

- Peled, Y. (2011). Language, rights and the language of language rights The need for a new conceptual framework in the political theory of language policy. *Journal of Language and Politics*, 10(3), 436-456. <https://doi.org/10.1075/jlp.10.3.07pel>
- Pennycook, A. (2000). Language, ideology and hind sight. *Ideology, politics, and language policies: Focus on English*, 49-65.
- Petrovic, J. E., & Kuntz, A. M. (2013). Strategies of reframing language policy in the liberal state A recursive model. *Journal of Language and Politics*, 12(1), 126-146. <https://doi.org/10.1075/jlp.12.1.06pet>
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Oxford University Press.
- Rawls, J. (1999). *The Law of Peoples*. Harvard University Press.
- Rawls, J. (2017). *Siyasal Liberalizm*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Ricento, T. (2006). Americanization, language ideologies and the construction of European identities. In *Language ideologies, policies and practices* (pp. 44-57). Springer.
- Schmidt, R. (2005). Political theory and language policy. In T. Ricento (Ed.), *An introduction to language policy* (pp. 95-110). Blackwell
- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Harvard University Press.
- Tamir, Y. (2020). *Why nationalism*. Princeton University Press.
- Van Dijk, T. (2000). *Ideology: A Multidisciplinary Approach*. Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446217856>
- Van Parijs, P. (2002). Linguistic Justice. *Politics, Philosophy & Economics*, 1(1), 59-74. <https://doi.org/10.1177/1470594x02001001003>
- Van Parijs, P. (2011). *Linguistic justice for Europe and the world*. Oxford University Press.
- Voloshinov, V. (2001). *Marksizm ve dil felsefesi* (M. Küçük, Trans.). Ayrıntı Yayınları.
- Woolard, K. A. (2020). Language Ideology. In J. Stanlaw (Ed.), *The International Encyclopedia of Linguistic Anthropology* (pp. 1-21). Wiley. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/9781118786093.iela0217>

## **BÖLÜM 5**

### **KATILIMCI YÖNETİM ANLAYIŞI VE KAMU YÖNETİMİ**

Prof. Dr. Hamza ATEŞ<sup>1</sup>  
Arş. Gör. Merve DEMİR<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>

<sup>2</sup> merve.demir@medeniyet.edu.tr



## GİRİŞ

Yöneticiler kurumlarda çeşitli yönetim kademelerinde yer alırlar. Bunlar üst yönetim kademesi orta yönetim kademesi ve alt yönetim kademesi olarak nitelendirilir. Üst yönetim kademesinde kurumların ölçeğine ve kuruluş şekline göre farklılık göstermekle birlikte yönetim kurulu üyeleri genel müdür, genel müdür yardımcıları, orta yönetim kademesinde bölüm müdürleri yardımcıları, bölüm şefleri, bölüm başkanları, grup başkanları, alt yönetim kademelerinde ustabaşı, şef muavini vb. gibi pozisyonlar ve bu pozisyonlara sahip yöneticiler bulunurlar. Yukarıda anılan yöneticiler üst yönetimce tespit edilen yönetim kültürüne göre kurumlarını yönetirler. Yönetim kültüründen kastedilen konu yönetim yaklaşımının otokratik, katılımcı veya ekstrem demokratik olmasıdır.<sup>3</sup>

Otokratik liderlik tarzı ya da yönetim biçimi, kararların yalnızca yönetici tarafından alındığı bir ortamı ifade eder. Astların karar alma sürecine herhangi bir şekilde girdi sağlaması söz konusu değildir. Soru sormalarına fırsat verilse bile, bu sorular kararların şekillenmesinde etkili olmaz.<sup>4</sup>

Ekstrem demokratik yönetim yaklaşımında ise tüm kararlar astlara bırakılır ve astların saptadığı planlara, uygulama standartlarına göre kurumlar yönetilir.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> AKDEMİR, Ali, "İşletme Bilimine Giriş", Birlik Ofset Yayıncılık ,Eskişehir, 2000, s.25

<sup>4</sup> BERBEROĞLU, Güneş, "Yönetim ve Organizasyon", Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir,2000, s.124

<sup>5</sup> AKDEMİR, a.g.e., s.25

Serbest yönetim, astları bağımsız davranmaya ve inisiyatif kullanmaya teşvik eder. Burada yönetici sınırları belirler ve astlar kendi faaliyetlerini yürütür ya da kendi amaçlarını kendileri belirler. Yöneticinin bu ortamdaki işlevi, ast grubuna dışarıdan bir yol gösterici olarak, destek vermektir. Astları kararlarında ve faaliyetlerinde serbest bırakan bu liderlik tarzının uygulanabilmesi, yöneticinin astlarını yeterli görmesine bağlıdır. Katılımcı liderlik tarzının temelinde astların karar sürecine katılması vardır. Astların kararlara katılımı, değişik boyutlarda gerçekleşir. Bunlardan hangisinin uygulanacağı, otokratik yönetimde olduğu gibi, ortama göre değişir. Astların kararlara katılmasında en önemli belirleyici etken, yöneticinin bu konuya olumlu yaklaşmasıdır. Bunun dışında, astların kararlara yapıcı katkıda bulunabilecek niteliklere sahip olması gereklidir. Bu tür yönetimden olumlu sonuç alınabilmesi için, yöneticinin bunun yararlı olduğuna inanması gerekir. Gerçekte, katılımcı yönetimin kurumlarda tam olarak uygulandığını söylemek zordur. Çoğunlukla, “astların görüşleri alınır, yönetici bunları bazen dinler ve kararı kendisi verir”.<sup>6</sup>

Bu bölümde katılımcı yönetim anlayışından bahsedilecek faydaları ve mahsurlarına değinilecek, kamu yönetiminde katılımcı yönetim anlayışı üzerinde durulacaktır.

---

<sup>6</sup> BERBEROĞLU, a.g.e., s.124

## 1. ÖRGÜTLERDE YÖNETİME KATILMA

Günümüzde kurumlar, kamu kuruluşları, sendikalar ve mesleki kuruluşlar gibi herhangi bir örgütte çalışanlar çalıştıkları örgütün yönetimine katılmak istemekte karar süreçlerine kendilerinin de dahil edilmesini veya bu konularda fikirlerinin sorulmasını arzu etmektedirler.<sup>7</sup>

1980’li yıllarda yaşanan gelişmeler sonucunda, insan kaynaklarının daha etkin kullanılması, yönetimde katılımcı anlayışının yaygınlaştırılması çabaları yoğunluk kazanmıştır. Yönetime katılma, personelin motivasyonunu artırıcı etki yaratmakta çalışan insanı yetki devri, öneri geliştirme sistemleri, iş zenginleştirme gibi uygulamalarla çalışana olumlu katkılar sağlamaktadır. Katılımcı yönetim anlayışındaki amaç çalışanların hedefleriyle kurumun hedefleri arasında bütünleşme sağlamaktır.<sup>8</sup>

### 1.1. Tanım

Yönetime katılma, üç önemli özellik taşımaktadır. Bunlardan birincisi, bir örgütün alt yönetim kademelerinin veya işgörenlerin örgüt politikası ve yönetimi konusundaki kararlara katılmaları, ikincisi, katılanların böyle bir yönetim türü ile demokratik ortama kavuşmaları, üçüncüsü ise, yönetici ile işgören arasında bir diyalog ve işbirliğinin geliştirilerek örgütün daha rasyonel karar verme olanaklarına, diğer bir deyişle, etkinlik ve verimliliğe kavuşturulmasıdır. Yönetime

---

<sup>7</sup> EREN, Erol, “Yönetim ve Organizasyon”, Beta Yayınları, İstanbul, 2001, s.438

<sup>8</sup> DÜREN, Zeynep, “2000’ yıllarda Yönetim”, Alfa Yayınları, İstanbul, 2000, s.12

katılma, alınan kararlarda sorumlu rol oynayacak bireylerin oluşturduğu bir grup yönetim türüdür.<sup>9</sup>

Yönetime katılma, iş görenlerin çalıştığı örgüt ile ilgili kararların verilmesine, sorunların çözülmesine katkı sağlanmasıdır. Yönetime katılmayı sağlama, iş görenlerin örgütsel sorunlar için takım çalışması yapmasını gerçekleştirmektir. Yöneticinin, iş görenlerin yönetime katılmasını sağlama, örgütün amaçlarını gerçekleştirmede girişim ve yaratıcılık yeteneklerinin salıverilmesine olanak hazırlamasıdır.<sup>10</sup>

Yönetime katılmanın amaçladığı hususlardan biri de, yönetici ve iş görenler arasında işbirliği kurarak kurumun verimliliğini arttırmaktır. Ayrıca uygulama problemlerine daha yakın olan alt kademe elemanlarının iş görme ve işleri planlama konusundaki gerçekçi fikirlerinden yararlanan yöneticiler, yönetim etkinliğini ve verimliliği artırma imkânlarına kavuşmaktadırlar.<sup>11</sup>

Herkesin kendisine göre düşüncelerinin olması doğaldır. Birey yaptığı işin kendi ideallerine, düşüncelerine uygun olmasını istemektedir. İnsan inanmadığı bir konuda çalıştırılırsa psikolojik olarak onun iş veriminin düşeceği bellidir. “Ben size söylemiştim, bu iş böyle yapılırdı, bakın benim dediğimi tutmadınız, sonunda ben haklı çıktım” gibi yakınmalar olmaması için işçinin işinde çalışırken şahsi düşüncelerini kullanma imkânlarını da bulabilmesi çok önemlidir.

---

<sup>9</sup> EREN, a.g.e., s.439

<sup>10</sup> BAŞARAN, İbrahim, “Yönetimde İnsan İlişkileri”, Kadioğlu Matbaası, Ankara, 1992, s.323

<sup>11</sup> GÜMÜŞ, Mustafa, “Yönetimde Başarı Altın Kuralları”, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s.382

Hem işe alırken işveren, hem de işe girerken işçi bunu gözetlemelidir. Her ikisi de başarı için gereklidir. Vasıfsız işçi bile zamanla yaptığı iş hakkında belli görüş sahibi olabilir. Çünkü o işi mütemediyen o yapmaktadır. O basit bir işin nasıl daha iyi yapılacağı hususunda kendine göre ihtisas kazanmıştır. İnsanlar psikososyal özellikleri nedeniyle bir makineden farklılaşmaktadırlar.<sup>12</sup>

## 1.2. Yönetime Katılma Biçim ve Dereceleri

Katılımcı yönetim, işlemlerde haberleşme sisteminin önemini ön plana çıkarmıştır. Bu çerçevede, iletişim ve katılımcılık ruhu ayrılmaz ikili haline gelmiştir. Katılımcı yönetim yaklaşımı, karşılıklı güvene dayalı ilişkiler içeren çok yönlü, şeffaf ve etkin bir haberleşme sistemini gerektirmektedir. Bilgisayar destekli haberleşme sistemlerinin kurumlarda yaygınlaştırılması, bu döneme rastlamaktadır. Katılımcı yönetim, kurumlarda dört düzeyde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.<sup>13</sup>

- Stratejik Düzey: Planlama ve genel politikaların belirlenmesinde çalışanların katılımı;
- Yapısal Düzey: Daha esnek yapılara geçiş, çalışma yaşamının kalitesinin geliştirilmesi, motive edici yönetim yaklaşımlarının oluşturulmasına katılım;
- Kültürel Düzey: Bireyin psikolojik ve sosyal özelliklerine değer veren bir kurum kültürünün yaratılması;

---

<sup>12</sup> ÇAKMAKLI, Kemal, "Endüstride İş Veriminin Arttırılması", Nobel Tıp Kitabevleri, İstanbul, 2001, s.80

<sup>13</sup> DÜREN, a.g.e., s.12

- Davranışsal Düzey: Yöneticilikten liderliğe, talimatları yerine getiren çalışandan fikir yaratan ve öneri geliştiren çalışan tipine geçiş.

Genellikle iki biçimde yönetime katılma durumundan söz edilebilir. Bunlardan ilki biçimsel (formal) yönetime katılma, ikinci ise, biçimsel olmayan (informal) yönetime katılmadır. Resmi bir işbirliği türünü temsil eden biçimsel katılma da işçi veya işgücü sendikaların aracılığıyla personel ile patron ve üst kademe yöneticileri bu tür bir işbirliğine itilirler. Bu işbirliğini, ülkenin “iş kanunu” gibi yasal bir araç yada toplu sözleşme gibi özel işgören-işveren antlaşmaları zorunlu kılabilir. Ancak, böyle bir yasal veya özel antlaşmalar sonucu yönetime katılmaya zorlanmış hallerin katılma alanları (konuları) ile derecesi de çoğu zaman belirlenmektedir. İşletmelerde ve örgütlerde başlıca ekonomik anlamda katılma ve politik anlamda katılma şeklinde iki tür katılma söz konusu olmaktadır. Ekonomik anlamda katılmada yönetim istihdam ettiği kişilere kurumun kârından bir pay vermeyi taahhüt etmektedir. Pratikte kâr katılma olarak da adlandırılan bu durum çalışanların daha istekli olmalarını sağlamaya yöneliktir. Politik anlamda katılma ise, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde bütün vatandaşların doğrudan doğruya ve demokrasi gereği katılmasını ifade etmektedir.

Örgütlerde yönetime katılma başlıca dört türde olmaktadır. Bunlardan biri olan gönüllü katılma; yasal açıdan bir mecburiyetin bulunmadığı hallerde ortaya çıkmaktadır. Temsili katılma; genel olarak işveren ve işçi temsilcilerini aynı zamanda gerektiği zaman kamuyu temsil eden

kişileri de ifade etmektedir. Eşit sayıda katılma; görüşmelere katılan tarafların aynı sayıda olmasını belirtmek için kullanılmaktadır. Sendikal katılma ise; yönetime katılma hakkını kullanmak durumunda olan kesimi ifade etmektedir.

### **1.3. Yönetime Katılma Nedenleri**

Bir örgütün elemanlarının iyi çalışabilmesi motive edilmesiyle mümkündür. Belirli bir düzeye gelmiş eleman için en önemli motivasyon kaynaklarından birisi parayla ölçülemeyen bir değer olan güçtür. Amerikalıların “Önce gelir için mücadele, sonra güç için mücadele” sözü gücün önemini belirtmektedir. İnsanlar güç sahibi olmak isterler. Güç sahibi olmak da yetki ve sorumluluk sahibi olmaktır. Burada gücün iki türünden bahsedilebilir bunlar: Bilgi gücü ve emir verme gücüdür diğer bir deyişle karar verme gücüdür. Genel kanaate göre Her yönetici, bir üstünün kararlarını vermeli, bir altının kararlarını onaylamalıdır. İnsanlar her zaman bir üstlerinden karar beklerse, inisiyatiflerini geliştiremez ve söylenen işi iyi yapmaya çalışan birtakım robotlar haline gelirler. Bu robotlaşma süreci, çalışanlar için de motive edici bir unsurdur.<sup>14</sup>

Üstler genellikle astlarının yapacakları işleri planlar ve neyi ne şekilde yapmaları gerektiğinin bildirirler. Astlar yaptıkları işle ilgili, işin yapılma durumuyla ilgili birçok bilgi ve tecrübeye sahiptir. Astlar esas olarak işi yürütenler olduğu için kendi görüş ve fikirlerinin de sorulmasını istemekte üstleri tarafından fikir ve görüş beyan

---

<sup>14</sup> GARİH, Üzeyir, “Yönetim Teknikleri”, Hayat Yayıncılık, İstanbul, 2000, s.61

edemeyen bir robot gibi yönetilmekten hoşlanmazlar. Kendi fikirlerine itibar edildiği zaman gerçek bir doyum elde ederler.

Astların fikirlerini almak, üstlere yaptıracakları işlerin icrası için kolaylık sağlayacaktır. Çünkü işin planlanmasına az çok katılan ast, icrasını da severek yapacaktır. Yönetime katılmadan dolayı, ast üstlerinin sorunlarından daha çok haberdar olacak, yönetsel sorumluluğun elde edilmesinde ve karar verme alışkanlıklarının edinilmesinde değerli bilgiler sağlayacaktır. Bu durum, onların iyi birer yönetici olarak yetiştirilmelerine de yararlı olacaktır.<sup>15</sup>

Gelişen kurumlar incelendiği zaman kurumun gelişiminin karar verenlerin sayısındaki artışla doğrudan bağlantılı olduğu görülmüştür. Büyümenin esas şartını bu oluşturmaktadır. Yöneticiler alt kademe çalışanlarına kararlara katılabilme yetkisi vererek, karşılıklı anlaşarak fikir birliği sağlayarak kararlari onaylamalıdır.<sup>16</sup>

#### **1.4. Katılımcı Yönetimde Başarılı Olma Unsurları**

- Yaratıcı davranışı destekleyen bir ortam ve şirket kültürünün varlığı,
- Otokratik yönetim anlayışından kaçınmak,
- Çalışanların yeni fikirleri denemeye ve en azından kabul etmeye teşvik etmek,
- Çalışanlara kendilerinin kişisel gelişimine katkı sağladığına inandıkları bir iş vermek,

---

<sup>15</sup> EREN, a.g.e., s.433

<sup>16</sup> GARİH, a.g.e., s.62

- Çalışanların yaşadığı sorunları kendilerini geliştirme olanağı olarak görmelerini sağlamak,
- Savunmacı davranışlardan uzak bir çalışma ortamı yaratmak
- Alışılmamış, çok ters gelen hatta anlamsız görülen fikirlerin tartışılmasına olanak tanımak
- Kişileri, işin daha iyi yapılması doğrultusunda alışılanın dışına çıkmayı teşvik etmek,
- Yaratıcı davranışları ödüllendirmek,
- Alışılanın dışındaki fikirleri peşinen reddetmemek,
- Örgütteki insanların hata yapma korkusundan uzaklaştırmak.<sup>17</sup>

Katılım iletişimi geliştirmek için, brifing grupları, şirketin planları ve başarıları ile ilgili video kayıtları, geliştirilmiş not panoları ve yazılı iletişim, kişisel katkıları geliştirecek öneri listeleri, personel için yazılmış yıllık şirket raporları, özel disiplin ilkeleri ile çalışan grupları, iş ile ilgili olarak, diğer kişilerle değerlendirme (konsültasyon) yöntemleri uygulanabilir.<sup>18</sup>

Bir yönetici, rolünü üstlenmeden ve uygulamaya geçmeden önce birtakım temel kurallar belirlemelidir bunlar:<sup>19</sup>

- Toplantılarda herkes eşit konumda olmalı, tüm makam ve unvanlar unutulmalıdır.

---

<sup>17</sup> KOÇEL, a.g.e., s.65

<sup>18</sup> ERGÜL, Şebnem, "Personel Yönetimi", İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, İstanbul, 1996, s.133

<sup>19</sup> WHITE, Eales, Rupert, "Takım Lideri", Timaş Yayınları, İstanbul, 1998, s.94

- Herkes eşit söz hakkına sahip olduğundan ve bunu uygun şekilde kullandığından emin olmalıdır.
- Katılımcılar karşılıklı fayda ve saygı çerçevesinde fikir alışverişinde bulunmalı, yıkıcı eleştirilere izin verilmemeli, yapıcı olanlar teşvik edilmelidir.

## 2. KATILIMCI YÖNETİMİN FAYDA VE MAHSURLARI

Günümüzde Katılımcı Yönetim, artık personelin değerinin anlaşılması neticesinde özel kurumlarda, kamu kuruluşlarında organizasyonlar için daha iyi bir yönetim düşüncesi içinde zorunluluk olmuştur. Katılımcı yönetim düşüncesi kurumlarda hem çalışanların hem de müşterilerin fikir ve isteklerine değer vererek, onların karar süreçlerinde etkili olmalarını amaçlar. Kamu yönetiminde ise çalışanların kararlara katılarak kurumdaki etkinliklerini arttırmayı ve faaliyetlere sahip çıkmalarını amaçlar. Demokrasi düşüncesi içinde ise halkın, kamu kuruluşlarında ve yerel yönetimlere istek ve beklentilerini ulaştırarak bir araç vazifesi görür. Bununla birlikte katılımcı yönetimin bazı uygulamalarda mahzurları da tespit edilmiştir. Bu mahzurların ortadan kaldırılması eğitim ve kültürel bir değişimi gerektirmektedir. Bu başarılabilirse özellikle kamu yönetiminde katılımcı yönetim amaçlanan hedeflere daha süratli ulaşılmasını ve verimliliğin artmasını sağlayabilir.

## 2.1. Katılımcı Yönetimin Faydaları

Takımla karar vermenin önemli yararları şunlardır.<sup>20</sup>

- *Bilgi toplama:* Üzerinde çalışılan konuda daha çok bilgi ve veri toplama olanağı doğar.
- *Çok seçenek:* Takım üyeleri daha çok seçenek üretirler.
- *Anlama:* Kararın gerekçesi, altındaki nedenler, çözeceği sorunlar, ulaşılabilecek hedef takım üyelerince daha iyi anlaşılır.
- *Benimseme:* Takım üyeleri katıldıkları kararı daha iyi benimserler.
- *Eşgüdümleme:* Takım üyeleri kararı uygulamada güçlerini ve eylemlerini daha iyi eşgüdümleyebilirler.
- *Yaratıcılık:* Takımla karar verme üyelerin yaratıcılığını destekleyebilir.
- *Kestirim:* Takım üyeleri, kararın sağlayacağı yararları ve getireceği tehlikeleri daha iyi kestirebilirler.

Yönetime katılma çalışan kişilerin güdülenmesi açısından gerekli olan bir husustur. Eğer, yönetsel kararları icra eden personel, sorunun belirlenmesine ve çeşitli çözüm alması için 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 meydana getirilen

---

<sup>20</sup> BAŞARAN, a.g.e., s.205

kararların “kendi kararı” olduğuna içtenlikle inanacak ve uygulamasını da titizlikle yapacaktır.

Astlara kendilerini ilgilendiren konularda düşüncelerini açıklama yetkisi tanınarak klasik yönetim sisteminin katı ve biçimsel (hiyerarşik) yapısından ayrılmanın prodüktiviteyi (verimi) arttırıcı bir yarar getireceği de söz konusu edilmektedir. Çünkü, yönetime katılma psikolojik yönden daha tatmin edici bir iş çevresi yaratmada faydalı olmakta, miktar ve kalite yönünden daha yüksek bir üretim düzeyi elde edilmektedir.

Yönetime katılmanın önemli bir yararı da, personele sağladığı moral seviyesi sonucunda, işi terk etme ve işten ayrılmaların (istifalar) azalması diğer bir deyimle, personel devir süratinin azalması sonucunu sağlamasıdır. Ayrıca buna bağlı olarak, işe devamsızlıklar ve geç kalmalar da önemli ölçüde azalacaktır.

Nihayet sonuncu bir yararda, personelin yönetim kararlarına açıkça veya üstü örtülü bir biçimde karşı koyma durumlarının azalması, sosyal ilişkilerin daha sakin ve dostane bir ortamda yürütülmesinin gerçekleştirilmesidir.

## 2.2. Katılımcı Yönetimin Mahsurları

Takımla karar vermenin yararları yanında bazı mahsurlar da vardır.<sup>21</sup>

- *Uzun süre:* Takımla karar verme çok uzun zaman alabilir.

---

<sup>21</sup> BAŞARAN, a.g.e., s.205.

- *Pahalılık*: İşgören çok uzun sürede karar alınca, karar verme örgüte pahalıya mal olur.
- *Sınırlılık*: Takımla karar verme, kimi kez takım üyelerinin yüksek düzey yanaşıklığının yarattığı düşünmeyi sınırlaması yüzünden zayıf kararlara neden olabilir.
- *Kötü karar*: Takımın içinde bulunduğu ortamın kötülüğü (çatışma, gerilimli ortam, örgütsel ve toplumsal konum kaygıları, tehlike gibi) kararların çıkmasına yol açabilir.
- *Arkasına saklanma*: Takımın önderi ya da kimi üyeler başarısızlıklarını takım kararına bağlayabilirler.
- *Ödün verme*: Kötü kararlar, takım üyelerini ödün vermeye zorlayabilir.
- *Zarara uğrama*: İşgörenlerin kendileri ile ilgili olmayan sorunlara katılmak istemeleri bu kişilerin farklı konularda isabetsiz karar vermeleri örgütün zarara uğramasına neden olabilmektedir.
- İşverenler mülkiyet hakkını elinde bulundurdukları için kendilerini yönetim yetkisinin de sahibi olarak görmektedirler. İş görenin katılımını sakıncalı bulmakta işverenin mutlak yetkisi sayesinde verimlilik elde edildiğine inanmaktadırlar.

Yönetime katılma olgusunun kabulü veya reddi politik ve ekonomik koşullara göre değişebilir. İşverenler, örgütlerinde yönetime katılmayı ancak işleri bilen, sorunları idrak eden makul kişilerin örgüt

amaçlarına ve çıkarlarına uygun şekilde hareket edeceklerinden emin olduğu zaman ve koşullarda kabullenmektedirler.

Çalışma birimleri daha katılımcı ve takım çalışmasına yönelimli hale geldikçe ve profesyoneller ile bilgili işçiler daha egemen hale geldikçe, müdür ile müdür olmayan arasındaki ayırım yok olmaya başlar. Müdürler hiyerarşinin gücü olmadan çalışmayı öğrenmek zorundadırlar. Mevki, unvan ve makam artık uygun araçlar olmaktan çıkmışlardır, özellikle de astların kendi kendilerine düşünmeye özendirildikleri ve müdürlerin diğer departmanlarla ve hatta diğer şirketlerle beraber çalışmak zorunda olduğu bir dünyada bunlar hiç de geçerli olmayacaktır. Artık başarı gitgide iyi fikir kaynaklarına ulaşılmasına, bu düşüncelerin uygulamaya konması için kimin işbirliğine gereksinim duyulduğunun belirlenmesine, iyi sonuçlar elde etmek için ikisiyle de birlikte çalışılmasına bağlıdır. Kısacası, yeni yönetim çalışması, yetkinin edinilmesinde ve kullanılmasında çok farklı yollara sahiptir.<sup>22</sup>

### **3. KATILIMCI YÖNETİM İLE İLGİLİ KAVRAMLAR**

Yetki devri, katılımcı yönetimin temelidir ve astların karar alma mekanizmasına katılımıyla hasıl olan çok önemli uzun vadeli sonuçları vardır. Burt Scalan ve Roger Athertan bunlardan önemli olan iki tanesini açıklıyorlar: Birincisi: yetkinin yasallaşmasına ya da astların yetkiye bağımlılığının rıza ile gerçekleşmesine yardımcı olur. İkincisi: insanların potansiyelinin olumlu yardımlaşmalar için ortaya

---

<sup>22</sup> DAVIDOW, William H., MALONE, Michael, S. "Sanal Şirket", Koç Unisys Yayınları, İstanbul, 1995, s.179

çıkmasını sağlar. Çünkü, bu zihinsel ve duygusal katılımlarla sonuçlanır. Motivasyon ve işe bağlılık her ikisi birlikte artırılır. Yetki kullanımındaki yaklaşımımızı değiştirirsek, katılımı artırır ve katılımın avantajlarından yararlanırız. En azından bu avantajlar, başarıya motivasyonu üzerinde katılımın olumlu etkisidir. Çalışanlar, gerçekten karar alma mekanizmalarına katılımı istiyorlar mı? Yöneticiler, gerçekten gerekli yetkiyi dağıtmak istiyorlar mı? Bu iki sorunun cevabı, birincisi için evet, ikincisi için hayırdır. Birçok çalışan daha fazla şans ve daha önemli bir rol istemektedir. William Halal ve Bob Brown, şirketlerdeki katılımı ölçmek için bir anket hazırlamışlardır. Kendi çalışma tempoları dışında, çalışanların uygulamalara daha fazla katılımcı olmak istedikleri ortaya çıkmıştır.<sup>23</sup>

### **3.1. Yetki Devri**

Organizasyonda takım ruhu oluşturulup, çalışma takımları faaliyete geçtikten sonra, toplam kalite yönetiminin gelişmesi için temel teşkil eden kültürel değişim ihtiyacı kendisini hissettirecektir. Bu değişimin sağlanması yolunda atılan adımlar, yapılan uygulamalar kurum kültürünün temeli olacak ve takımlarında etkinliğini artıracaktır. Bu takımlara bir lider atanmış veya takım bu lideri çalışmalarını esnasında kendisi belirlemiş olabilir. Takım bir grup olmaktan çıkıp, organizasyonun gelişmesi için prosedürleri, talimatları, uygulamaları sorgulamaya ve çalışmalarını etkinleştirmeye çalıştığı andan itibaren yetki ihtiyacı ortaya çıkacaktır. Takıma verilecek yetkinin seviyesi

---

<sup>23</sup> HODGETTS, Richard, M., "Yönetim, Teori, Süreç ve Uygulama", Der Yayınları, İstanbul, 1997, s. 108

aynı zamanda takımın başarısını da belirleyecektir. Bu nedenle yetki takımın sorumluluğu ile orantılı olmak zorundadır.

Yetki, görevin tamamlanmak zorunda olduğu belirli bir dönem çerçevesinde, bağımsız hareket etmek ve karar alma ortamını sağlamak için tanınır. Bu yetki görevlendirenin gücüyle hareket etme izni ve onun vekili olma olarak tanımlanabilir.<sup>24</sup>

Organizasyona yeni alınan bir personelin yaptığı işi öğrenmesi, çalışanların yetiştirilmesi, yöneticilerin iş yükünü hafifleterek, daha önemli görevlerde etkinliğini arttırmak, yöneticinin gücünü dağıtarak takım ruhunu geliştirmek, çalışkan personeli motive etmek gibi maksatlarla yetki verilir veya devredilir.

Yetki verirken, karmaşık görevler veya ulaşılması zor kararları içeren faaliyetlerden kaçınarak en iyi işler, memnun edici görevler, kanalize edici faaliyetler yetki olarak devredilirse, üretken çalışmalar başarılı olmanın gururunu yaşar ve sonuçta motivasyonla bir takım ruhu kazanıldığı görülür.<sup>25</sup>

Bir eleman nezaretçisinin yakın gözetim uygulayacağını ve faaliyetlerini yakın denetim altında tutacağını bekliyorsa kendi inisiyatifıyla iletişime geçme ihtiyacı pek duymayacak ve fazlaca öz denetim uygulayacaktır. Öte yandan kendisine yüksek düzeyde serbestlik tanınmış ve öz denetim uygulamaya gelmiş bir eleman

---

<sup>24</sup> NELSON, Robert B., "Yetki Verme, Çalışanların Yetkilendirilmesi (7)", Hayat Yayıncılık, İstanbul, 1999, s. 93.

<sup>25</sup> STRAUB, Joseph T., "Yetki Verme, Atak Yöneticinin Rehberi (3)", Hayat Yayıncılık, İstanbul, 1999, s. 37

gelecekte de aynı muameleyi görmek isteyecektir. Eğer bu serbestliğe ve özerkliğe değer veriyorsa, öz denetim uygulamaya devam edecek, yöneticiyi düzenli olarak işin ilerlemesi konusunda bilgilendirecek ve fazlaca bir dış denetim gerektirmeyecektir.<sup>26</sup>

Takımın yapısına göre yönetici kontrol ve denetlemesini ayarlayıp, bunun ölçüsünü belirlemek zorundadır.

İşin kutsal ve bütünleşmiş olduğu konusundaki gelişen anlayış ve özel bilginin gücündeki artış nedeniyle, bireyin yetkilendirilmesi yönündeki, birçok şirketteki hareket takım hareketi içerisinde, olabilecek en güçlü çıkış yolunu bulacaktır. Birey takıma geçerli, yaratıcı ve tutarlı katkıyı sağlayabilecek şekilde yetkilendirilecektir.<sup>27</sup>

Kamu kuruluşlarında da idareye çağdaş yaklaşım, yetki verme ve yerinden idare yönündedir. Gereğinden fazla düzenlemeler koymak ve yetkilerin en yüksek düzeyde yığılmasına yol açmak gibi, bürokrasinin zayıf ve kusurlu tarafları, ancak bu yolla önlenebilir. Yönetim, enerji ve kararlılıkla işlemelidir; hâlbuki bürokratik engeller tempoyu düşürür ve yöneticileri aşırı derecede ihtiyatlı hareket etmeye zorlar.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> WELLS, Ronald G., "Yetki Devri", Rota Yayınları , İstanbul 1997, s. 127.

<sup>27</sup> LAMBERT, Tom, "Kilit Yönetim Çözümleri", Dünya Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 69.

<sup>28</sup> AKTAN, Tahir, "Kamu Yönetimi", Anadolu Üniversitesi Yayınları, ESKİŞEHİR 1999, s. 127.

### 3.2. Motivasyon

İnsan davranışını istenilen doğrultuya yönlendiren, belli bir amaç için harekete geçiren güçler motivasyon olarak tanımlanır. Motivasyonla çalışanların yaratıcı gizli güçlerini kullanmaları ve iş başarılarını artırmaları amaçlanır.<sup>29</sup>

Organizasyonda kişilere ve gruplara, motivasyon; muktedir oldukları kapasitelerini harekete geçirmelerini sağlar. Çalışanlar açısından bireyin kişisel gereksinimlerini karşılanmasından, kişinin kendisini kanıtlamasına kadar geniş bir yelpazeyi kapsar.

Kendini motive eden kişi; olumlu düşünme, öz güven, sağduyu ve sezgi, belirli amaçlara ulaşma, gizli yeteneklerin ortaya çıkartılarak kullanılması, değişimle gelişmek arzusu gibi gelişim araçlarını kullanır ve bunları etkin olarak kullandıkça kendine olan öz güveni artar.<sup>30</sup>

Örgüt açısından ise motivasyon, örgütsel davranışın istenilen hedefe yönlendirilmesidir. Toplam Kalite Yönetiminde çalışanlarda ve takımlarda yoğun bir eğitim ile kalite bilincinin gelişmesi sağlanırken, motivasyon desteği ile de belirlenen kalite hedeflerine organizasyonun ulaşma isteği yaratılır. Hedefler takımlar için önemlidir ve kurum öncelikle hedefleri iyi seçmeli ve takımları motivasyonla daha iyi bir iş ortamına geçirmeyi amaçlamalıdır. Burada çalışanların mutluluğu

---

<sup>29</sup> ŞİMŞEK, Muhittin, "Kalite Yönetimi", Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1998, s.65.

<sup>30</sup> SHİNN, George, "Motivasyonun Mucizesi", Sistem Yayıncılık, İstanbul 1996, s.34

ön plana çıkmaktadır. Bu durum insan kaynağının daha etkin kullanımını sağlar.

Çalışanlar kurumun misyonu veya değerleri ile bütünleşerek motive olacakları gibi, her biri çok değişik nedenlerle de motive edilebilirler. Uğruna mücadele etmeye degecek bir misyon ve değerler kümesi bağlılık ve katılımı sağlayacak kişisel motivasyon ve heyecan yaratır. Çalışanlar ancak böyle bir durumda işletmeleri ile tam olarak bütünleşebilirler.<sup>31</sup>

Motivasyon, bir ödüllendirme sistemidir ve bu ödül maddi veya manevi olabilir. Burada önemli olan kurumda çalışanlara veya takımlara hitap etmesi ve onları harekete geçirici mahiyette olmasıdır. Grup kendisi için hiçbir ödül olmadığını veya ödüllerin işin karşılığı değerinde olmadığını görürse motive olmaz. Bunun yanı sıra ödülü elde etmek için gereken efor, ödülün değerinden fazla çalışmayı gerektiriyorsa veya bu ödülün dağılımında bir adaletsizlik hissediyorsa yine motive olamayacaktır. Değerli bir ödüle ulaşma şansının küçük olması da motivasyonu engelleyecektir.

### **3.3. Ekip Çalışması**

Organizasyonların sadece güçlü yöneticilerle geleceğe taşınması fikri, Japonların Kalite Kontrol Çemberlerinin başarılı çalışmalarını 1980’li yıllardan itibaren tüm dünyaya göstermeleri ile değerini yitirmiştir. Her seviyedeki personelin fikirleri, yaratıcılığı ve performansından kuruluş adına en üst düzeyde yararlanmayı hedefleyen takım

---

<sup>31</sup> ÇETİN, Canan, AKIN, Besim ve EROL Vedat, “Toplam Kalite ve ISO 9000 Kalite Güvence Sistemi”, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1998, s.166.

çalışması, takım üyelerinin gönüllülük esası veya yönetimin talimatı ile kurulur. Takım çalışmalarında fikirlerin ortaya atılması aşamasında kullanılan en etkili ve en çok kullanılan metotlardan biri beyin fırtınasıdır.

Başarılı olabilmek için takımlar bir arada olmak, birlikte çalışmak zorundadır. Bu iş birliğinin etkin ve verimli bir şekilde yürütmesi; uyum içinde olmak, ortak değerleri paylaşmak ve ekip bilincine sahip olmakla sağlanır.<sup>32</sup>

Ekipler, var olan süreçleri geliştirmeyi, verimi arttırmayı, yeni ürün ve hizmetler için fikirler geliştirmeyi, spesifik problemleri çözmeyi, kaliteyi ve hizmeti arttırmanın yollarını keşfetmeyi, insanların işlerinden aldıkları tatmini arttırmayı ve hiyerarşik baskıları azaltmayı hedeflemektedirler. Ancak beklentiler ekiplerin bundan daha fazlasını da yapabileceği yönündedir.<sup>33</sup>

Takımların, aksayan süreçleri düzgün biçimde çalışır duruma getirmekten çok daha geniş bir potansiyeli vardır. Ama bu potansiyel çoğunlukla anlaşılmamaktadır. Takımların tam kapasiteyle kullanılabilmesi için, hem çalışanların iş yapma tarzının, hem de önemli gördükleri şeylerin değiştirilmesine yardımcı olmaları gerekir. Başka bir deyişle, takımların bir kuruluşun kültürünün

---

<sup>32</sup> YAMAK, Oygur, "Kalite Odaklı Yönetim", Panel Matbaacılık, İstanbul, 1998, s. 289

<sup>33</sup> ÇETİN, AKIN, EROL, a.g.e., s. 192

değiştirilmesine katkıda bulunacak şekilde kullanılması gerekir. Kuruluşun ayakta kalıp büyümesi ancak bu sayede mümkün olur.<sup>34</sup>

### **3.4. Beyin Fırtınası**

Beyin fırtınası, yaratıcı bir şekilde fikir geliştirme ve dikkatli düşünmeyle ulaşılamayan esaslı fikri bulma tekniğidir. Beyin fırtınası en iyi grup halinde yapılır, böylece birinin fikirleri diğerlerinde başka fikirleri tetikleyebilir. Tek bir kişinin yalnız başına beyin fırtınası yapması da mümkündür. Beyin fırtınası esnasında katılımcılar düşüncelerini ortaya atarlar ve bunlar, üzerinde düşünülmeden ya da yargılanmadan kaydedilir. Akış hızını sağlamak için fikirlerin bu safhada düşünülmemesi son derece yaratıcı olur.<sup>35</sup>

Takım (Grup) çalışmaları iyi bir şekilde yönlendirilir ve yönetilirse başarılı olur. Özellikle sorunların tespitinde ve çözümlenmesinde en etkili yönetim şeklidir. Kötü yönlendirilen gruplar ise yararından çok zarar getirir. Kişilerin çatışmasına, sorunların kronikleşmesine ve motivasyonun düşmesine neden olur.<sup>36</sup>

İşletmedeki her sorunu bireylerin aşmasında problemler yaşanabilir. Her düzeyde grup çalışması etkin şekilde yürütülerek, yaratıcılık ve sorun çözme kurumsallaştırılmalıdır.

---

<sup>34</sup> WEAVER, Charles N., "Toplam Kalite Yönetiminin Dört Aşaması", Sistem Yayıncılık, İstanbul, 1997, s. 145.

<sup>35</sup> VOSS, Tony, "Takımınızın Yeteneklerini Geliştirmede Lider Yöneticilik (Coaching)", Hayat Yayıncılık, İstanbul, 2000, s. 217.

<sup>36</sup> KAVRAKOĞLU, İbrahim, "Kalite Cep Kitabı", Kalder Yayınları, İstanbul 1996, s. 15.

Bir grubu oluştururken, grup yöneticisi, üzerinde çalışılan soruna yabancı olan kişilerin de gruba dahil edilmesi konusunda ısrarcı olmalıdır. Kaçınılmaz bir biçimde, grubun içinde, sorunla çok yakından ilgili, kurumun içinden gelen katılımcılar da bulunacaktır. Ama grupta mutlaka soruna tamamen yabancı kişilerin de bulunmasına önem verilmelidir. Dışarıdan gelen bu katılımcıların teknik yönden soruna yakın olmaları gerekir. Bunlar, başka uzmanlık dallarından ve organizasyonun farklı teknik bölümlerinden gelmeli, hatta ilerinde organizasyonun tamamen dışıdan gelen bir veya iki kişi de bulunmalıdır. Eğer üretimle ilgili bir sorun üzerinde çalışılıyorsa, grubun içine satış bölümünden, idari kadrodan, muhasebeden ve üretim hattında çalışan insanların çeşitli kesimlerinden temsilciler alınabilir. Bunların hepsinin üzerinde çalışılan sorunla doğrudan ilgili olmaları gerekmez.<sup>37</sup>

#### 4. KAMU YÖNETİMİNDE KATILIMCI YÖNETİM

Çağdaş kamu yönetimi, temelde kamusal alanda örgütlenme, yürütme, planlama, yönlendirme, eşgüdüm, işbölümü ve denetim işlevlerini kapsar, verimlilik ilkesine dayanır. Kamu yönetimi aynı zamanda siyasal karar organlarını etkilemede ve hükümet programlarının düzenlenmesinde rol alır. Avrupa'da, ağdaş kamu yönetimi, feodal düzenin yerini ulusal devletlere bırakmasıyla ortaya çıkan bir olgudur. Ulusal devlete geçiş, siyasal yönetimin merkezileşmesi ve ülke

---

<sup>37</sup> RAWLİNSON, Geoffrey, "Yaratıcı Düşünme ve Beyin Fırtınası", Rota Yayınları, İstanbul, 1995,s.64

düzeyinde etkinlik gösteren uzmanlaşmış kamu yöneticileri topluluğunun oluşturulması zorunluluğunu beraberinde getirmiştir.<sup>38</sup>

Yüzyılımızın ilk yarısında, monarşi ve meşrutiyet yönetimlerinin yerini, giderek çoğulcu demokratik rejimler almaya başlamıştır. Demokratik yönetimlerde, sosyal politikalara konu olan kesimlerin sayısal çokluğu nedeniyle, seçmen olarak önem taşıdığı daha önce de vurgulanmıştı. Bu nedenle, pek çok ülkede siyasal partiler, programlarında bu kesimlere yönelik politikaları önemseyerek, sürekli geliştirmişlerdir. Bu kesimlerin oylarını almak ya da iktidarlarını sürdürebilmek için, bu politikalara öncelik verip, işlerlik kazandırma çabaları içine girmişlerdir. Bu süreç içinde; sosyal politikalara konu olan kesimlerin, örgütleri aracılığı ile, demokratik yönetimlerde küçümsenmeyecek bir baskı gücü olduğu da gözardı edilmemelidir. Bu nedenlerle; sosyal politikaların kapsam yönünden genişlik, içerik yönünden zenginlik kazanmasında, yüzyılımızda demokratikleşme alanında kaydedilen gelişmelerin de önemli bir payı olduğunun kabul edilmesi gerekir.<sup>39</sup>

Yönetime katılma, kamu yönetiminde kararları etkileme demektir. Düşünce, görüş bildirme oy kullanma yolları ile kararların isabetli, verimli amaçlara yönelmesini sağlamak demektir. Halk, çeşitli biçimlerde yönetim çalışmalarına katılabilir. Bu katılıma, resmi danışma organlarında halk temsilcileri olarak bulunmak veya gayri resmi şekilde olur. Birçok özel kuruluşlar, dernekler ve kamu

---

<sup>38</sup> Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi, TODAİE, Ankara, 1999, s.231

<sup>39</sup> ALTAN, Zühtü, Ömer, "Sosyal Politika", Anadolu Üniversitesi Yayınlar, Eskişehir, 1999, s.57

teşebbüsleri yönetim adına onunla işbirliği yaparak, kamu yararına hizmetler görürler. Burada halkın büyük çapta yönetsel çalışmalara katıldığını görüyoruz. Halk bazı kurullarda temsilci bulundurmak suretiyle de yönetsel çalışmalara katılmış olur. Örneğin, il ve ilçelerde vali ve kaymakamın başkanlığında kurulan denetim kurullarında çiftçi temsilcileri bulunur. Keza il ve ilçelerde kurulan vergi itiraz komisyonlarında resmi memurlar yanında üye olarak halk temsilcileri de bulunur. Bu kurulların yaptıkları görevler birer kamu görevidir. Halkın yönetsel çalışmalara katılmasının bir diğer biçimi de bazı hallerde halkın danışma organlarında yer almasıdır. Burada bir zorunluluk yoktur. Halk temsilcileri karar yetkisine sahip değildir. Sadece yönetimin aldığı kararlar hakkında halkın görüşü alınır. Bu çeşit kurullar çok defa hukuken vardır. Fakat uygulamada etkili bir görev yapamazlar. Çok kez birçok kararların alınmasında yönetimin ilgili meslek kuruluşlarının görüşünü alması öngörülmüştür.<sup>40</sup>

#### **4.1. Siyasal Katılma**

Kamu kurumlarında hizmetlerin görülmesine ilişkin kararlar tek bir otorite tarafından alınmıyorsa otoriter karar alma yöntemi mevcuttur. Toplum üyelerinin tümü tarafından alınan kararlar ise demokratik bir düzenin var olduğunu gösterir. Doğrudan demokrasinin uygulandığı eski Yunan siteleri ve günümüz İsviçre sindeki bazı küçük komünler bir araya bırakılırsa, tüm toplumun bir araya gelerek kendilerine ilgilendiren sorunlar hakkında hep birlikte karar aldığı tarihin hiçbir döneminde görülmemiştir. Oy birliği kuralının bu şekilde anlamak ve

---

<sup>40</sup> TORTOP, a.g.e., s.168

uygulamak bugünkü milyonluk toplumlarda elbette ki söz konusu dahi olamaz. O halde yapılacak şey ve de bugüne kadar yapılagelen şey toplumu ilgilendiren kararların temsili demokrasi kurallarına uyarak toplum üyelerinin seçimle belirlenen temsilcileri tarafından alınmasıdır. Kendi kendini yönetme adı verilen bu yöntemle siyasal partilere büyük görevler düşer.<sup>41</sup>

Yerel toplulukların katılım hakkı, belirli bir mekânda yaşayan kişilerin, yerel ve ortak işlerde yönetime, bir başka deyişle karar alma sürecine katılmalarıdır. Anayasa, yerel yönetimlerin (il, belediye ve köy) karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulmasını öngörmektedir. Anayasa mahkemesi, yerel yönetimlerin organlarından boşalma olması durumunda, seçimlerin boşalmayı izleyen ilk yılın Ekim ayının üçüncü Pazarına bırakılmasını, Anayasanın 13. Maddesinde yer alan nedenler dışında bir sınırlama olarak görmüştür. Mahkemenin bu dava nedeniyle verdiği kararda “yerel yönetimlerdeki boşalmanın hemen doldurulmaması demokratik katılımın uzunca bir süre kesintiye uğraması sonucunu doğurmaktadır. İncelenen kural, çağdaş batı demokrasisinin en güçlü niteliği olan katılımcılığın “sürekli biçimde etkin olma” ögesini önemli ölçüde zedeleyerek bireyleri ve toplumu kamu işlerinde söz sahibi olmaktan uzaklaştırmaktadır.” denilmektedir. Anayasa mahkemesinin aynı kararına göre, yerinden yönetim ilkesi yönünden kamu yararı ancak halkın katılımının seçim yoluyla etkinliğini arttırmasıyla gerçekleştirilir. Anayasa yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının,

---

<sup>41</sup> NADAROĞLU, Halil, “Yerel Yönetimler”, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2000, s.19

organlık sıfatını kazanmalarını ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetimi, “Yargı” ya bırakarak katılım hakkını güvenceye bağlamıştır (m.127/3). Türkiye tarafından 08.05.1991 gününün, 3723 sayılı yasayla onaylanması uygun bulunan “Avrupa Yerel Yönetimler özerklik şartı” nın 3. maddesinde özerk yerel yönetim kavramı benimsenmiştir. Bu maddenin 2. fırcasına göre, yerel yönetim organları seçimle gelmeli, vatandaşların doğrudan katılımına olanak verilmelidir.<sup>42</sup>

#### **4.2. Kamu Yönetiminde Yönetime Katılma Nedenleri**

Yönetime katılmanın etkinliği, kamu hizmetlerinin türüne göre değişiklik göstermektedir. Yerel yönetimlerde daha güçlü olmasına rağmen merkezi yönetimlerde de, yönetime katılma gelişmiştir. Fakat egemenlik, hiyerarşi, gizlilik, otoriteye dayanan örgütlerde çok sınırlıdır denilebilir (örneğin askeri örgütlerde ve polis örgütünde olduğu gibi). Yönetime katılma, çok duyulan sosyal bir gereksinmeye yanıt vermektedir. Yönetime katılmanın nedenleri üç noktada toplanabilir.<sup>43</sup>

- Yönetim çok kez vatandaşların işlerine onların isteği üzerine ve yasal nedenlerle ilgi göstermektedir. Oysa vatandaşların da kendi görüşlerini belirtmek için yönetim işlerine karışmaları çok doğaldır.

---

<sup>42</sup> Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi, TODAİE, Ankara, 1999, s. 240

<sup>43</sup> TORTOP, Nuri, “Kamu Yönetimi”, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1999, s.171

- Son olarak, memurlar da kendilerini ilgilendiren ve kendilerinin uygulayacakları kararlara katılmak isterler veya isteyeceklerdir.
- Belirtilen bu politik nedenlere, teknik nedenleri de eklemek gerekir. Yönetmel çalışmalar bürokratik yöntemlerle yürütülemez. Yönetimi ütöpik görüşlerle hayallerle değil, fakat gerçekleştirilebilir projeler olmak koşulu ile, katılmaya dayanan bir yönetim sistemi ile yönetmek gerekir. Ancak bu tür bir operasyonda başarılı olmak yerine, çok daha ayrıntılı ve derin düşünmek gereklidir.
- Yönetime katılmanın her aşamada, bütün kesim ve alanlarda kabul edilmesi gereklidir. Örneğın yerel idarelerde (aşama), maliye ve polis hizmetlerinde (kesim) ve karar alma, hizmetlerin yönetimi ve denetim sistemlerinde (alan) uygulanabilir. Katılma yöntemleri, genel (üniversel) ve tek düze (üniform) olamaz. Bunlar, ulusal tarihi geleneklere, ülke büyüklüğüne, nüfusun özelliklerine, sosyo kültürel düzeyine, teknolojik duruma, üretim biçimine, sınıf yapısına ve egemen olan ideolojiye göre değişir. Katılma biçimi, kırsal ve şehirselle ortamda, enformatiğın yararlandığı endüstri bölgelerinde, okuma yazmanın çok düşük olduğu gelişme halindeki bir bölgede, sosyalist veya kapitalist bir ülkede aynı, birbirine benzer biçimlerde olamaz.

## KAYNAKÇA

- Akçaylı, Nurhan. *Yönetime Katılma ve Özyönetim*. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 1991.
- Akdemir, Ali. *İşletme Bilimine Giriş*. Eskişehir: Birlik Ofset Yayıncılık, 2000.
- Aktan, Tahir. *Kamu Yönetimi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999.
- Altan, Zühtü Ömer. *Sosyal Politika*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınlar, 1999.
- Başaran, İbrahim. *Yönetimde İnsan İlişkileri*. Ankara: Kadioğlu Matbaası, 1992.
- Berberoğlu, Güneş. *Yönetim ve Organizasyon*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2000.
- Çakmaklı, Kemal. *Endüstride İş Veriminin Arttırılması*. İstanbul: Nobel Tıp Kitabevleri, 2001.
- Çetin, Canan, Akın Besim, Erol Vedat. *Toplam Kalite ve ISO 9000 Kalite Güvence Sistemi*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1998.
- Davidow, William H. ve Malone, Michael S. *Sanal Şirket*. İstanbul: Koç-Unisys Yayınları, 1995.
- Düren, Zeynep. *2000' yıllarda Yönetim*. İstanbul: Alfa Yayınları, 2000.
- Eren, Erol. *Yönetim ve Organizasyon*. İstanbul: Beta Yayınları, 2001.
- Ergül, Şebnem. *Personel Yönetimi*. İstanbul: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, 1996.
- Garih, Üzeyir. *Yönetim Teknikleri*. İstanbul: Hayat Yayıncılık, 2000.
- Gümüş, Mustafa. *Yönetimde Başarı Altın Kuralları*. İstanbul: Alfa Yayınları, 1999.
- Hodgetts, Richard M. *Yönetim, Teori, Süreç ve Uygulama*. İstanbul: Der Yayınları, 1997.
- Kavrakoğlu, İbrahim. *Kalite Cep Kitabı*. İstanbul: Kalder Yayınları, 1996.
- Koçel, Tamer. *İşletme Yöneticiliği*. İstanbul: Beta Yayınları, 2001.
- Lambert, Tom. *Kilit Yönetim Çözümleri*. İstanbul: Dünya Yayıncılık, 1998.
- Nadaroğlu, Halil. *Yerel Yönetimler*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2000.

- Nelson, Robert B. *Yetki Verme, Çalışanların Yetkilendirilmesi (7)*. İstanbul: Hayat Yayıncılık, 1999.
- Rawlinson, Geoffrey. *Yaratıcı Düşünme ve Beyin Fırtınası*. İstanbul: Rota Yayınları, 1995.
- Shinn, George. *Motivasyonun Mucizesi*. İstanbul: Sistem Yayıncılık, 1996.
- Straub, Joseph T. *Yetki Verme, Atak Yöneticinin Rehberi (3)*. İstanbul: Hayat Yayıncılık, 1999.
- Şimşek, Muhittin. *Kalite Yönetimi*. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 1998.
- TODAİE, Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi, Ankara, 1999, s.231
- Tortop, Nuri. *Kamu Yönetimi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1999.
- Voss, Tony. *Takımınızın Yeteneklerini Geliştirmede Lider Yöneticilik (Coaching)*. İstanbul: Hayat Yayıncılık, 2000.
- Yamak, Oygur. *Kalite Odaklı Yönetim*. İstanbul: Panel Matbaacılık, 1998.
- White, Eales Rupert. *Takım Lideri*. İstanbul: Timaş Yayınları, 1998.
- Wells, Ronald G. *Yetki Devri*. İstanbul: Rota Yayınları, 1997.
- Weaver, Charles N. *Toplam Kalite Yönetiminin Dört Aşaması*. İstanbul: Sistem Yayıncılık, 1997.



## BÖLÜM 6

### TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNDE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SONRASINDA YAŞANAN DEĞİŞİKLİKLER<sup>1</sup>

Prof. Dr. İbrahim Ethem TAŞ<sup>2</sup>

Arş. Gör. Sadegül DURGUN<sup>3</sup>

Yemliha ÇETİN<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Bu çalışma 2020 yılında tamamlanan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin Kamu Personel Rejimine Yansımaları” isimli yüksek lisans tezinden faydalanılarak hazırlanmıştır.

<sup>2</sup> KSÜ, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Kahramanmaraş/Türkiye, i.ethem.tas@gmail.com, Orcid:0000-0003-0958-7306

<sup>3</sup> KSÜ, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Kahramanmaraş/Türkiye, sadegulozcanksu@gmail.com, Orcid: 0000-0003-4652-7804

<sup>4</sup> Kahramanmaraş/Türkiye, cetinyemliha@hotmail.com, Orcid: 0000-0002-5287-7598.



## GİRİŞ

Devletlerin temel görevlerinden biri kamu hizmeti sunmaktır. Devletler, bu görevi kamu kurumlarında istihdam edilen kamu personeli aracılığı ile yürütmektedirler. En geniş anlamıyla kamu personeli kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan tüm kişileri ifade etmektedir.

Devletler farklı kamu personel rejimlerine sahiplerdir. Bu farklılıklar hem uygulama hem de hükümet sistemi kaynaklı olabilmektedir. Hükümet sistemleri ülkelerdeki erkler arasındaki ilişkiyi düzenlerken ve belirlerken aynı zamanda kamu personel rejimini de etkilemektedir. Uygulamadaki farklılıklar ise statü, istihdam türü, ayrı bir yargı kolunun varlığı, sendikalaşma gibi alanlarda kendini göstermektedir.

Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandum ile parlamenter sisteminden vazgeçilmiş ve 9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Bu sistem ile erkler arasındaki ilişkilerle birlikte kamu personel rejiminde de değişiklikler söz konusu olmuştur. Çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamelele ile kamu personel rejiminde önemli değişiklikler yapılmıştır.

Bu çalışmanın amacı Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte kamu personel rejiminde yaşanan değişiklikleri ortaya koymaktır. Bu doğrultuda öncelikle kamu personeline ve kamu personel rejimine ilişkin bilgiler verilmiş, ardından Türkiye özelinde kamu personel rejimi incelenmiştir. Son olarak değişen hükümet

sistemi sonrasında çıkarılan kararnameleler doğrultusunda yapılan değişiklikler ele alınmıştır.

## 1. KAMU PERSONEL REJİMİ

Devletler, kamu faaliyetlerini icra etmek için personele, mal ve sermayeye gereksinim duymaktadırlar. Bu faaliyetleri, kamu kurumları aracılığıyla kamu personeli adı verilen çalışanları eliyle yerine getirmektedirler. Dolayısıyla kamu faaliyeti icra eden kurumlarda çalışanlara kamu personeli denilmektedir (Kayar, 2019:20-25).

Kamu personeli terimi farklı anlamlarda kullanılmaktadır. En geniş anlamda kamu personeli kamuda çalışan tüm personeli kapsamaktadır. Kamu kuruluşlarında çalışan memur, sözleşmeli personel ve işçi statüsündeki herkes bu kapsamda değerlendirilmektedir. Geniş anlamda kamu personeli özel hukuka tabi olan işçiler hariç kamu personelinin tümünü kapsamaktadır. Dar anlamda kamu personeli, devlet başkanı, bakan, milletvekili, belediye başkanı, belediye ve il genel meclis üyesi, muhtar ve ihtiyar meclis üyesi dışındaki kamu personelinin kapsamaktadır. En dar anlamda kamu personeli ise sadece memurları kapsamakta, sözleşmeli personel bu kapsam dışında kalmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2015: 570-575).

Kamu personeli terimi yerine kamu görevlisi, devlet personeli, devlet görevlisi, memur ve kamu çalışanı gibi terimler de kullanılmaktadır. Genel olarak kamu personeli terimi, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan görevliler ile kamu otoritesini kullanarak faaliyet icra eden görevlileri ifade etmektedir. Sadece atanmışları kapsamakta,

seçilmişler kapsam dışında kalmaktadır (Güler, 2013: 62-65). Yani kamu personeli sayılmanın şartı; devlet adına iş görmeye, atanmış olmaya, süreklilik arz etmeye ve kanun gücüne dayanmaya bağlanmıştır. Kamu personeli kavramı gerek dar anlamda gerekse geniş anlamda kullanılсын, her iki durumda da kamu personelinin kamuda görev alması ve kamusal yetki kullanması ortak özellik olarak belirtilmektedir (Aydın ve Taş, 2016: 89-90). Kamuya yararlı bir işle meşgul olmak veya kamu hizmeti icra etmek tek başına kamu personeli sayılmak için yeterli olmamakta, kamu personeli sayılabilmek için bir kamu kurum ve kuruluşunda görev almak gerekmektedir (Atay, 2018: 852-855).

Kamu personel rejimi ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu farklılıklar genel olarak personelin istihdam türlerinde, statüsünde, sendikalaşma ve grev hakkında, ayrı bir idare hukuk sisteminin varlığında, personelin atama ve yükselmesiyle ilgili meselelerde ve görev süresinde söz konusu olabilmektedir. İfade edilen farklılıkların görülmesinde etken hususlardan bir tanesi de uygulanan hükümet sistemleridir. Yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişkiyi düzenleyen hükümet sistemi, kamu personel rejimi ve siyasi iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişkiyi de etkilemektedir.

Çağdaş devlet düzenlerinin hemen hepsinde kamu personel rejiminin benzer ilkeler benimsediği görülmektedir. Bununla birlikte bu ilkeler bir anda uygulamaya konmamakta, belirli süreçlerden geçerek oluşmaktadır. İlkelerin belirlenmesinde nesnel kriterler söz konusudur, ancak öznesi insan olan ilkelerin tam anlamıyla uygulanabilmesi her

zaman mümkün olmamaktadır. Çünkü insan davranışları önceden kestirilemediğinden ve duygusal, fiziksel durumlara göre değişim gösterebildiğinden, bu ilkelerin de kesinlik ifade etmediği ileri sürülmektedir (Canman, 2000: 17). İlkeler benzer olsa da, zaman zaman toplumdan topluma, ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmekte, farklı niteliklerle birlikte her toplumda farklı sonuçlar verebilmektedirler. Kamu personel rejimine hâkim olan ilkeler aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

- Sınıflandırma İlkesi: Sınıflandırma, birbirleri arasında hiyerarşik bağ bulunan hizmet gruplarından benzer veya aynı birimlerin bir araya getirilerek ayrıma tabi tutulması ya da birbirine uygun özelliklere sahip olan birimlerin bir araya getirilmesi işlemidir (Gözler ve Kaplan, 2015: 630).
- Kariyer İlkesi: Kamu personeline, yerine getirdiği kamu hizmeti için gerekli bilgilere ve yetiştirme koşullarına uygun biçimde, sınıfı içinde en yüksek dereceye kadar ilerleme imkânı sağlayan, yani düzenli ve planlı mesleki ilerleme olanağı sağlayan bir ilkedir.
- Liyakat İlkesi: Liyakat, bir işe layık, uygun ve yeterli olan kişinin seçilmesidir. Liyakat sisteminde kayırmacılık, yandaşlık ve ayrımcılığa yer yoktur (Can vd., 1995: 15-17).

Temel amacı kamu hizmeti sunmak olan kamu yönetimleri bu amacını kamu personeli aracılığı ile yerine getirmektedir. Temel ilkeleri ortak olsa da her ülkenin kendine has bir kamu personel rejimi söz konusudur. Ülkeler tercih ettikleri hükümet sistemleri, belirledikleri

yasal düzenlemeler ile kendi kamu personel rejimlerini oluşturmakta ve şekillendirmektedirler.

## **2.TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİ**

İnsanlık tarihi kadar eski olan iş gücüne ihtiyaç olgusu, örgütlenmiş insan topluluklarının temelini teşkil etmektedir. Çalışmanın ana sorunsalı olan personel kavramı ise insan topluluklarının ilk örgütlenmesinden bu yana ihtiyaç olan iş gücünün öznesi durumundadır. Türk tarihine bakıldığında da, yerleşik hayata geçilmesinden bu yana, insan gücüne ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. İnsanların bir araya gelerek oluşturduğu obalar, boylar, beylikler ve nihayetinde devletler, barınma, mevcudiyetini koruma, yeni topraklar kazanma ve neslini devam ettirme gayesiyle kurumlar oluşturmuşlardır. M.Ö. 7. yüzyıla kadar dayanan Türk devlet geleneğinde, personel ihtiyacı ilk başlarda gönüllülük esaslı karşılanırken, zamanla belirli bir bedel karşılığı temini sağlanır olmuştur. Çağdaş anlamıyla personel yapılanması ise 1800'lü yılların sonlarına doğru, mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçiş denemelerinin yaşandığı Tanzimat döneminde görülmektedir (TBMM, 10.05.2021, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)). Bu başlık altında, Türk Kamu Personel Rejiminin tarihsel gelişimi, Cumhuriyet dönemi öncesi ve Cumhuriyet dönemi şeklinde incelenmiştir.

### **3.1. Cumhuriyet Dönemi Öncesi Türk Kamu Personel Rejimi**

Türkiye'nin kamu personel rejimi anlayışı, Osmanlı Devleti kamu personel rejiminden etkilenmiştir. Osmanlıda kamu hizmetleri, mülkiye, ilmiye, seyfiye ve kalemiye sınıflarında yer alan personel

tarafından görülmekteydi. Mülkiye sınıfında, sadrazamlar, vezirler, sancakbeyleri gibi yöneticiler bulunmaktaydı. İlmiye sınıfı, yargı, din ve eğitim işlerini yerine getiren şeyhülislam, kadı ve müftü gibi görevlilerden oluşurken, Seyfiye sınıfı üst kademe askerler dışında kalan askerleri kapsardı. Kalemîye sınıfı ise devlet kayıtlarını tutan bürokratlardan meydana gelmekteydi (Akgüner, 2009: 8-9).

Fatih Kanunnamesi, Osmanlı Devleti'nde hizmetlerin ve görevlerin sınıflandırılması konusunda bilgi vermektedir. Diğer adıyla Kanunname-i Al-i Osman Kanunu olarak bilinen ve iki bölümden oluşan Fatih Kanunnamesinin ikinci bölümünde sınıflarına göre devlet adamlarının rütbeleri, dereceleri ve görevlerinden bahsedilmektedir. Yirmi dokuz devlet adamı sayılarak bunların yetki ve görevleri anlatılmış ve hangi sınıf memurların nereye kadar terfi edecekleri belirlenmiştir (DPB, 24.08.2019, [www.dpb.gov.tr](http://www.dpb.gov.tr)).

Osmanlı Devleti'nde 1830'lu yıllara kadar kamu personel rejiminde kamu görevlilerinin padişaha kişisel bağlılığı temel ilke olarak benimsenmiştir. Padişah bürokrasi üzerinde mutlak takdir yetkisine sahiptir. Kul düzeni olarak anılan bu sistemde padişah, kamu personelinin kamu hizmetine alınmasından itibaren, eğitimi, yükselmesi ve hizmetten ayrılmasına kadar olan her aşamada mutlak yetki sahibidir. Kamu hizmetine alınacak kişiler çocukluktan itibaren devşirme sistemi ile devlet bünyesine alınırlar. Devşirme sistemi gayrimüslim ailelerin çocuklarının erken yaşlarda alınarak devlet tarafından eğitilmesini sağlayan bir sistemdir. Eğitimlerinin ardından yeteneklerine göre bürokraside orta ve üst düzey yönetici kadrolarına

atanan bu kişilerin herhangi bir aile, cemaat veya tarikat bağlantısı olmadığı için ve çocukluktan itibaren sadece devleti temsil eden padişaha itaat ve bağlılık ilkesi ile yetiştirilmeleri nedeniyle sadece padişaha sorumlu olarak ve yine padişahın iradesi doğrultusunda hizmet etmekteydiler. Devşirme sistemiyle kamu görevlilerinin padişaha mutlak bağlılık ve itaati ile yetenekli kişilerin kamu yönetiminde yer almaları sağlanmıştır (Aslan, 2012: 322-333).

Osmanlı Devleti'nin yükselme döneminde devlet görevlilerinin atanma ve yükselmesinde liyakat ilkesi esas alınmıştır. Osmanlıda ordu ve devlet yönetiminde yüksek makamlarda bulunan kişiler itibarlarını şahsi cesaret ve meziyetlerine borçluydu. Kişiye, devlete verdiği hizmet ve aldığı vazifeye göre değer veriliyordu. Padişah, görevleri ve makamları kişilerin kabiliyetlerine göre dağıtıyordu. Herkes layık olduğu göreve getiriliyor ve makamlar yetenekli kişiler tarafından dolduruluyordu. Osmanlı Devleti'nde herkesin içinde doğduğu şartları değiştirme ve kendi kaderini tayin etme hakkı bulunmaktaydı. Padişahın yanında görev alan üst düzey görevliler halktan kimselerdi. Rütbe ve makamlara getirilmek için aranan şartların ve yeteneklerin babadan oğula geçtiği kabul edilmezdi. İtibar, hizmet ve makamlar kabiliyet ve faziletin bir mükâfatı olarak görülüyordu. Tembel ve yeteneksiz kişiler hiçbir zaman yükselmiyorlardı (De Busbecq, 2005: 63-66).

İlerleyen dönemlerde batılı ülkeler Rönesans ve Reform hareketleriyle değişim ve gelişim sağlamış, Osmanlı ise çağın gereklerine yeterince ayak uyduramayıp, ekonomi, eğitim, sanayi ve bilim gibi konularda

batının gerisinde kalarak zayıflamış ve gerileme dönemine girmiştir. Devşirme, tımar ve vergilendirme sistemlerinin bozulması ile liyakat ilkesinin uygulanmaması sonucu bürokrasi hantal ve çağ dışı bir yapıya bürünmüştür. Pozitif bilimlerde yeterince ilerleme sağlanamaması ve bilimsel çalışmaların ikinci planda kalması sonucu ilerleme çabaları etkisiz kalmıştır. Üst düzey yöneticilerin çağın gerektirdiği bilgi ve birikime sahip olmayan kişilerden oluşması ve liyakat esasının terk edilmesiyle devlet yönetimi zayıflamıştır (Gencer ve Özel, 2010: 8-9).

Devletin çöküşünü durdurmak amacıyla batılı ülkeleri örnek alarak 1839 yılında çıkarılan Tanzimat Fermanı'ndan itibaren kamu personel rejiminde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Kamu görevlilerin hizmete alınması, maaş bağlanması ve unvan verilmesi ile ilgili çeşitli nizamnameler çıkarılmıştır. 1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı'nda, Osmanlı Devleti tebaasında hangi milletten olursa olsun, yeteneklerine göre her bireyin kamu hizmetine kabul edilebileceği ve herkes için aynı hükümlerin geçerli olacağı belirtilmiştir. İlk Anayasa olan ve 1876 yılında yürürlüğe giren Kanun-i Esasi'nin 17. maddesinde bütün Osmanlı toplumunun yasalar önünde eşit olduğu ifade edildikten sonra, 19. maddede Osmanlı tebaasına mensup herkesin ehliyet ve kabiliyetlerine göre uygun memuriyetlere kabul edileceği hükme bağlanmıştır (DPB, 24.08.2019, www.dpb.gov.tr).

Osmanlı Devleti dönemine genel olarak bakıldığında, kamu personel rejimine yönelik hukuki düzenlemeler ile bir personel sistemi oluşturulmaya çalışıldığı görülmüştür. Ancak bunu geliştirecek, takip

edecek ve denetleyecek merkezi bir personel teşkilatlanması oluşturulamamıştır (DPB, 24.08.2019, www.dpb.gov.tr). 19. yüzyılın başlarında mülkiye, harbiye, tıbbiye gibi batı tipi eğitim kurumlarının kurulmasıyla kamu personelinin bu kurumlardan eğitim alan kişilerden atanması sağlanmıştır (Aslan, 2012: 345). Zaten Osmanlı Devleti'nin yıkılmasından sonra Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasında, başta harbiye olmak üzere çağdaş eğitim veren bu okullardan mezun olanlar kişilerin etkin olduğu görülmektedir.

### **3.2.Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Personel Rejimi**

Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllarda Türk kamu personel rejiminde Osmanlı döneminin etkilerinin devam ettiği görülmektedir. 1923'te kurulan Türkiye Cumhuriyeti Osmanlıdan çağın gerisinde kalan ve enerjik olmayan bir kamu personel düzeni devralmıştır. 1839 yılından 1924 yılına kadar uygulanan kamu personel rejiminin genel özellikleri şunlardır (Akgüner, 2009: 14-15):

- Kamu personelinin statü güvencesi azdır ve yargısal güvencesi de yoktur.
- Merkezi personel kurumu bulunmamaktadır.
- Liyakat sınırlı bir şekilde uygulanmaktadır.
- Etkin ve çağdaş bir sınıflandırma sistemi bulunmamaktadır.
- Aylık ve ücretlerin belirlenmesi yöntemi ilkel bir yapıdadır.
- Kamu hizmetine giriş ve memurun aldığı eğitim siyasetinin takdirine göre yapılmaktadır.
- Yükselme ve atamada üst kademelerin takdiri etkilidir.
- Kıdeme göre maaş belirlenmektedir.

- Sicil sistemi disiplin aracı olarak kullanılmaktadır.
- Memurların siyaset yapmaları yasaktır.
- Sendikalaşmanın yasal altyapısı bulunmamaktadır.
- Kamu personeli üzerinde idare tarafından kadroların azaltılması yöntemiyle işten çıkarılma korkusu bulunmaktadır.

1924 Anayasasında, her Türk vatandaşının ehliyet ve kabiliyetine göre kamu hizmetine alınacağı ile memurların atama, yükselme ve ücretlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. 1924 Anayasası 23, 92, 93 ve 94. maddeleri kamu personeli ile ilgilidir. Bu maddelere göre (TBMM, 10.05.2021, www.tbmm.gov.tr):

- Milletvekilliği ile memurluk aynı kişide birleşemez.
- Siyasi hakları olan her Türkün kabiliyetine göre, kamu personeli olma hakkı vardır.
- Memurların nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri kanunla belirlenir.
- Kanuna aykırı işlerde üst ve amirin emrini yerine getirmek memuru sorumluluktan kurtarmaz.

1924 Anayasası ile kamu hizmetine alınmada herkesin eşit olduğu, memurlarla ilgili tüm düzenlemelerin sadece kanunla yapılabileceği belirtilmiş ve kanunsuz emir konusu açıklanmıştır.

Kamu personel rejimi ile ilgili olarak Cumhuriyet döneminde yaşanan en önemli gelişme, 18 Mart 1926 tarih ve 788 sayılı Memurin

Kanununun çıkartılması olmuştur. Memurin Kanunu, kamu personelinin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi ve kamu personel sisteminin oluşturulmasında gerekli temel ilkeleri ortaya koymuştur. 788 sayılı Memurin Kanunu, kamu personeline memurlar ve hizmetliler ayırımına yer vermiştir. Memurlar, hizmetin asil elemanı, hizmetliler (müstahdem) ise hizmetin yardımcı elemanları olarak tanımlanmıştır. Memurin Kanunu, asli ve yardımcı hizmet ayırımını getirmekle birlikte, her iki tür hizmetin de memurlar eliyle yürütülmesini öngörmüştür. Kanunda, memurun tanımı da yapılmıştır. Kanun askeri personel hariç tüm memurlara uygulanmıştır. Memur ve hizmetli (müstahdem) olabilme şartları, personelin hak ve yükümlülükleri ile tarafsızlıkları, sicil, atanma, yükselme, ödül, ceza, yer değiştirme, emeklilik ve izin gibi konular 788 sayılı kanunla düzenlenmiştir (DPB, 24.08.2019, www.dpb.gov.tr). 788 sayılı kanun 1924 Anayasasında öngörülen liyakat ilkesi gereği, memurluğa alınmayı göreve uygun eğitim koşulu ve aynı görev için birden fazla müracaat varsa yarışma sınavı yapılmasını şart koşmuştur. Yani ilgili göreve tek kişi başvurması halinde sınavsız atama yapılabilmekteydi. Ancak bu durum da 1939'da yapılan düzenlemeyle sınav yapma şartına bağlanmıştır (Güler, 2013: 163).

02.07.1927 tarihli 1108 sayılı Maaş Kanunu ve 18.05.1929 tarihli 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile ilkel bir yapıda olan kamu personelinin maaş ve ücretlendirme sistemi çağdaş bir düzene kavuşturulmuştur. Söz konusu kanunlarla desteklenen 788 sayılı Memurin Kanunu ile kariyer ilkesi benimsenmiş, kamu hizmetine girişte öğrenim koşulu getirilmiş,

cretlerde gösterge ve katsayı uygulaması getirilmiş, personel aylıklarından yapılan kesintiler azaltılmış, ücretler yükseltilmiş ve sosyal yardımlar getirilmiştir (Akgüner, 2009: 17).

18.03.1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu ile 14.07.1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu arasında geçen dönemde Türk kamu personel rejiminde memurların yargısal güvencesi mevcuttur. Kamu hizmetine girişte diploma, yükselmede ise kıdem esastır. Kamu personel rejimi şekilci, disiplinli ve ağır işleyen bir sisteme sahiptir. Ayrıca bu dönemde (Kayar, 2019: 6-7):

- Memuriyete girişin genel koşulları belirtilmiştir.
- Kadınlar ilk defa memur olarak kamu hizmetine alınmıştır.
- Memurluğa alınanlar bir adaylık döneminden geirilmiflerdir.
- Memurluğa alınanların öğrenim durumlarına göre girebilecekleri aylık dereceleri belirlenmiştir.
- Terfilerde kıdem esas alınmış, çeşitli disiplin cezaları ve bu cezaların verilmesini gerektiren durumlar belirtilmiştir.
- Azil uygulaması yürürlükten kaldırılmıştır.
- Memurların görev başındayken yaptığı eylem ve hareketlerden dolayı yargılanmaları özel hükümlere bağlanmıştır.

Türkiye’de çok partili siyasi hayata geçilen 1946 yılından sonra, kaymakam, vali ve bakanlıkların taşra personelinin tarafsızlığı gündeme gelmiştir. 1950 yılında iktidarın değişimi ile bürokrasi ve siyasi iktidar arasında g yarışı ortaya çıkmış, ayrıca 1950-1960

yılları arasında memurların atanma ve yükselmesinde siyasi etkiler artış göstermiştir (Kayar, 2019: 8).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Türkiye’de ve dünyada önemli değişikliklerin meydana gelmesi, ülkenin sahip olduğu kamu yönetim sisteminin ve özellikle personel yönetimi sisteminin yetersizliğini gözler önüne sermiştir. Bu nedenle, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusu gündeme gelmiştir. Bu konuyla ilgili çözüm üretmek amacıyla, çeşitli raporlar hazırlanmıştır ve raporlarda çeşitli öneriler sunulmuştur (Kayar, 2019: 8). Raporlardan bazıları şunlardır (DPB, 24.08.2019, [www.dpb.gov.tr](http://www.dpb.gov.tr); Akgüner, 2009: 19, Aykaç ve Altunok, 2014:5):

- Prof. Dr. Fritz Neumark tarafından 1949 yılında hazırlanan “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor”.
- James Barker tarafından 1951 yılında hazırlanan “Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Rapor”
- James W.Martin ile Frank C.E. Cush tarafından 1951 yılında hazırlanan Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor.
- Walter Leimgruber ve Gıyas Akdeniz tarafından 1952 yılında hazırlanan raporlar
- 1958 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" başlıklı rapor.

1960 dönemi öncesi hazırlanan raporlarda genel olarak şu konular üzerinde durulmuştur (Kayar, 2019: 9):

- Mevcut memur sayısının fazla olması.
- Kamu hizmetine giriş yöntemleri.
- Maaş sistemi.
- Liyakat sistemi.
- Memur güvencesi.
- Terfi sistemi.
- Hizmet içi eğitim
- Merkezi personel kurumunun kurulması gerekliliği.

Türkiye’de 27 Mayıs 1960 darbesi sonrasında ülke yönetiminde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Kuvvetler ayrılığına dayalı Parlamenter Sistemin benimsendiği bu dönemde, değişim sadece yönetsel yapıyla kalmamış, kamu personel rejiminde de reformlar gözlemlenmiştir. 27 Mayıs 1960 darbesi sonrasında çıkarılan 1961 Anayasası ile devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekte olduğu kamu hizmetleri için yapılan asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle yürüteceği hükme bağlanarak, memurların asli ve sürekli kamu görevi yapan kişiler olduğu belirtilmiştir. Ayrıca devlet memurları ile ilgili işlerin kanunla düzenleneceği hükmü getirilmiştir (Kayar, 2019: 10-11). 1960 yılında Devlet Personel Dairesinin kurulmasıyla kamu personelinin tüm işlemlerinin tek çatı altında toplanması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, kamu personeline verilecek olan ücretin nesnel olarak belirlenmesini sağlamak, personel

kadrolarının tarafsız bir şekilde incelenmesi sonrası onaylanmasını sağlamak ve bozuk ücret dengesini düzeltmek amacıyla 13.12.1960 tarihli ve 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanunla başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Devlet Personel Dairesinin en önemli icraatı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nu hazırlamak olmuştur. Yirmi yıllık süreçte işlevini koruyan bu kanunun, 12 Eylül 1980 darbesinden sonra yapısında değişiklikler olmuştur (Güler, 2013: 255-260). Devlet Personel Dairesinin kurulması, kamu rejimine merkezi bir personel teşkilatı kazandırmıştır (Akgüner, 2009: 20).

Devlet Personel Dairesinin kurulmasının nedenleri şunlardır (Kayar, 2019: 14):

- Kamu personeline verilecek ücretin objektif ölçütlere göre, hizmetle orantılı olmasını sağlamak.
- Personel kadrolarının yetkili ve tarafsız bir kurulun incelemesinden geçerek onaylanmasını sağlamak.
- Personel ücretlerinin çağın koşullarına uygun hale getirilmesini sağlayacak düzenlemeler yapmak.
- Bozuk ücret dengesini düzeltmek.

Bu dönemde, Devlet Personel Dairesinin kurulmasıyla kalınmamış, sistemin sorunlarını, eksiklerini tespit edebilmek ve aksayan yönlerini tamamlamak amacıyla 1960 sonrası dönemde yerli ve yabancı bilim adamları ve kurumlarca çeşitli raporlar hazırlanmıştır. Bu dönemde hazırlanan raporlar şunlardır (Akgüner, 2009: 21-22): Van Mook Raporu (1962), John F. Fisher Raporu (1962), Devlet Personel Rejimi

Hakkında Ön Rapor (1962), Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) (1963). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ifade edilen yerli ve yabancı raporlarla tespit edilen sorunlara çözüm bulmak, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu personelinin daha fazla verim almak ve kamu personel rejimini düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır (Tortop, vd., 2013: 519).

14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun çıkması kamu personel rejimi açısından en önemli gelişmelerden birisi olmuştur. Daha önce çıkarılan kanun ve düzenlemelere göre personel sistemine yönelik detaylı ve sistematik bir yaklaşım getiren 657 sayılı Kanun, günümüzde de personel kanunlarının temel mevzuatı olma özelliğini taşımaktadır (DPB, 24.08.2019, www.dpb.gov.tr). 657 sayılı Kanun sınıflandırma, liyakat ve kariyer esaslarına dayanmaktadır. Kanuna göre memurlar mesleklere, görevin gerektirdiği niteliklere ve devlet için taşıdıkları değere göre sınıflandırılacaktır. Liyakat sistemi gereği kamu hizmetine girişte ve yükselmede sınav şartı getirilmiştir. Yöneticilerin atanmasında ise yönetime takdir yetkisi tanınmış, yükselme ve maaş artış esasları belirtilmiştir. Yeni sicil sistemi getirilerek, görev gerekleri ve memur güvencesini sağlayan disiplin rejimi düzenlenmiştir. Hizmet içi eğitim getirilerek ek görevler kaldırılmıştır. Ayrıca sağlık, lojman ve emeklilik gibi haklar yeniden düzenlenmiştir (Kayar, 2019: 14-15).

1965 yılında çıkarılan 657 sayılı Kanun hemen uygulanamamıştır. 31 Temmuz 1970 tarihinde çıkarılan 1327 sayılı Kanun ile 657 sayılı Kanunun %50'sinden fazlası değiştirilerek uygulamaya konulmuştur.

Daha sonra, 657 sayılı Kanunda 120'den fazla değişiklik yapılmış ve kanunun özgün metni ortadan kalkmıştır (Tortop, vd., 2013: 523-524). 1970 yılında çıkarılan 1327 sayılı Kanun ile genel kadro uygulamasına geçilmiştir. 1327 sayılı Kanunun kaldırılması ile 13 Aralık 1983 tarihinde 190 sayılı KHK çıkarılarak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılması düzenlenmiştir. Söz konusu kararnemeye göre kadrolarla ilgili karar yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir (Güler, 2013: 264-269).

1960 sonrası dönemde Türk kamu personel rejiminin bazı sorunları bulunmaktadır. Liyakat, kariyer ve sınıflandırma ilkelerinin sağlıklı bir şekilde uygulanamaması Türk kamu personel rejiminin temel sorunlarından birisidir. Türk kamu personel rejiminde ne tam liyakat sistemi ne de tam kayırma sistemi uygulanmaktadır. Ayrıca maaş ve performans sistemi de sorunludur. Bu dönemde kamu personel rejimi için rasyonel, kalıcı ve tutarlı düzenlemeler yapılamamasının en önemli nedenlerinden birisi de ülkenin yaşadığı siyasal istikrarsızlık ile ekonomik ve sosyal sorunlardır. Türk kamu personel rejimi için 1960-1980 arasındaki dönemde aşırı siyasallaşma, adam kayırma ve kamu kaynaklarının israf edilmesi başlıca sorunlardır (Tortop, vd., 2013: 524-527).

1980 darbesi sonrasında ıkarılan 1982 Anayasası ile Rasyonelleştirilmiş Parlamenter Sisteme geçilmiştir. Devlet yönetiminde yapılan değişikliklere paralel olarak kamu personel rejiminde de düzenlemeler yapılmıştır. 12 Eylül 1980 darbesinden sonra Milli Güvenlik Konseyince oluşturulan, Kamu Yönetimini

Yeniden Düzenleme Komisyonu alışmaları sonrasında, 2680 sayılı yetki kanunu ile çıkarılan 08.06.1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Başkanlığı olarak yeniden düzenlenmiştir. Devlet Personel Başkanlığının, kamu personel rejiminin yürütülmesinden sorumlu olması ve başbakanlığa bağlı olarak görev yapması  ng r lm ştir (Güler, 2013: 259-260). 1984 yılında 657 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ile devlet memurluğuna giriş, devlet memurluğu sınavına girme koşuluna bağlanmıştır (e-Mevzuat, 05.05.2019, www.mevzuat.gov.tr). Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanacak olan yönetmelik ile sınav yapılması  ng r lm ştir. 1999 yılında getirilen yeni sistem ile Devlet Personel Başkanlığı, kurumlardan kendisine bildirilen boş kadrolar için,  ğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılacak olan sınavla personel almıştır. 2002 yılında yapılan son değişiklikle birlikte Kamu Personeli Seçme Sınavı adıyla düzenlenen sınav, kamu görevine ilk defa atanacaklar için yapılmaya başlanmıştır (Güler, 2013: 172-173).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi  ncesi uygulanan Parlamenter Sistemde atama kararları 23.04.1981 tarihli 2451 ve 23.06.1981 tarihli 2477 sayılı Kanunlar gereği atama kararnamesi ve atama emri olarak iki şekilde yapılmaktadır. Kararname ile atama ise ortak kararname ve Bakanlar Kurulu Kararnamesi olarak iki biçimde yapılmaktadır (Yavuz, 1999: 552). Tüm kararnameler Cumhurbaşkanı ve Başbakanın imzasıyla çıkmaktadır (Giritli vd., 2012: 624-625). Böylece kamu yönetiminde atama, yükselme ve görevden alma yetkisi yürütmenin sorumlu ve sorumsuz nitelikte olan iki kanadı arasında

paylaştırılarak denge oluşturulmuştur. Ortak kararname ile yapılan atamalar, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakanın imzasıyla yapılmaktadır. 1996 yılında yapılan değişiklik ile koalisyon hükümetlerinde müşterek kararnamenin, Başbakan ile birlikte mecliste en çok üyeye sahip olan diğer iktidar partisine mensup başbakan yardımcısı tarafından da imzalanması usulü benimsenmiştir (Güler, 2013: 272). Böylece atama konusunda yürütme organı içerisinde de denge ve kontrol mekanizması sağlamak amaçlanmıştır.

Çağdaş anlamda Türk kamu personel sisteminin yapısı, Osmanlı'nın son döneminde şekillenmeye başlamış, bu gelişim Cumhuriyetin ilanı ile birlikte bugüne kadar sürmüştür. 1926'da çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu ile başlayan, 1960'ta Devlet Personel Dairesinin kurulmasıyla kurumsal hüviyet kazanan ve 1965 yılında çıkan 657 sayılı Kanun ile devam eden personel rejimini şekillendirme çabaları halen devam etmektedir.

Devlet adına iş görenlerin hukuki statüleri, çalışma prensipleri, özlük hakları gibi tüm iş ve işlemlerin genelini ifade eden Türk kamu personel rejimi, tarihsel süreç içerisinde birtakım değişikliklerle bugüne kadar gelmiştir. Tarafsızlık, kariyer, liyakat ve sınıflandırma ilkesini benimseyen Türk kamu personel rejiminin genel özellikleri şunlardır (Gözler ve Kaplan, 2015: 628-658):

- Memurluk kapalı bir kariyer düşüncesine dayanır.
- Memurluğa girişte genel öğrenim esastır.
- Hizmete giriş merkezi bir sınav sistemiyle gerçekleştirilir.
- Yükselmelerde kıdem ve öğrenim düzeyi belirleyici bir ölçüttür.

- Aylıklar ve ücretler sınıf ve derece esasına göre düzenlenmiştir.
- Memurluk güvenceli bir statüdür.
- Memurluk gelenekçi ve şekilci bir statüdür.
- Memurluk rejimi kanunlarla düzenlenmiştir.
- Kamu personelinin yargısal denetimi özel kurallara bağlanmıştır.

Türk kamu personel rejiminin temel ilke ve esasları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile belirlenmiştir. 657 sayılı Kanuna göre kamu personeli; memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olarak dört farklı şekilde kamuda istihdam edilmektedir (Giritli vd., 2012: 586-587). Geçici personel istihdamı 696 sayılı KHK ile kaldırılmıştır. İstihdam edilen bu kişiler farklı hizmet sınıflarında görev almaktadırlar. 657 sayılı Kanunda hizmet sınıfları şu şekilde sıralanmaktadır: Genel İdare Hizmetleri Sınıfı, Teknik Hizmetler Sınıfı, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı, Avukatlık Hizmetleri Sınıfı, Din Hizmetleri Sınıfı, Emniyet Hizmetleri Sınıfı, Jandarma Hizmetleri Sınıfı, Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı, Yardımcı Hizmetler Sınıfı, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı, Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı.

Parlamentar sisteme göre şekillenen Türk Kamu Personel Rejimini, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyumlu hale getirmek için bazı yasalarda değişiklik yapılmış ve cumhurbaşkanlığı kararnameleleri çıkartılmıştır. Yürütme organının yapısını büyük ölçüde değiştiren yeni hükümet sistemi, yürütme organının emri altında faaliyetlerini

yürüten kamu kurum ve kuruluşları ile bunlarda görev alan kamu personelinin ilgilendiren mevzuata da birtakım yenilikler getirmiştir.

#### **4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDEN SONRA TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİ**

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte kamu personel rejiminde bazı değişiklikler meydana gelmiştir. Üst düzey kamu personelinin atanmasında Cumhurbaşkanına verilen yetkiler ile kamu personel sisteminde liyakat, etkinlik ve verimlilik unsurlarının öne çıkarılmak istenmesi gibi konular büyük önem taşımaktadır. Özellikle bürokrasinin yürütme organının kontrolü altına alınmasını sağlamayı amaçlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, güçlü ve istikrarlı bir yürütme organı oluşturarak bu amacına ulaşmayı hedeflemektedir. Yürütme organının tek başlı hale getirilerek yasama organına karşı sorumsuz olması, yürütme organını temsil eden Cumhurbaşkanına üst düzey kamu personeli atama yetkisi verilmesi ile kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarının ihdasında Bakanlar Kuruluna ait olan yetkilerin Cumhurbaşkanına geçmesi gibi değişikliklerle kamu personel rejimi yeniden şekillendirilmiştir.

Bu bölümde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte, kamu personel rejiminde meydana gelen değişiklikler özellikle 2 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı KHK ile 10 Temmuz 2018 tarihli 1, 2 ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri üzerinden incelenmiştir.

#### **4.1.703 sayılı KHK ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**

16 Nisan 2017 tarihli Anayasa değişikliği sonrası hükümet sistemindeki değişikliklere uyum sağlamak amacıyla 2 Temmuz 2018 tarihinde Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan 703 sayılı KHK, 9 Temmuz 2018 tarihli ve 30473 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır. 10 Temmuz 2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlar, ofisler ve politika kurulları oluşturulmuştur. 2 ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile de kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadro ve pozisyonların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usuller düzenlenmiştir (e-Mevzuat,05.05.2021, www.mevzuat.gov.tr). Ayrıca üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usul ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usul ve esasları da yine bu kararname ile hükme bağlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kapsamında çıkarılan 2 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı KHK ile Devlet Personel Başkanlığının bir yıl daha çalışmalarına devam ederek süre sonunda kapatılacağı belirtilmiştir. Ancak belirtilen süre geçmesine rağmen kurum bir süre daha Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına<sup>5</sup> bağlı olarak faaliyetlerine devam etmiş, ardından varlığına son verilmiştir (<https://www.aile.gov.tr>; <https://www.csgeb.gov.tr>, 03.05.2021). Devlet Personel Başkanlığının görev ve yetkilerinin İnsan Kaynakları Ofisi, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü,

---

<sup>5</sup> 21 Nisan 2021 tarihinde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı şeklinde iki Bakanlığa ayrılmıştır.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Çalışma Genel Müdürlüğü arasında paylaştırılarak (Kayar, 2019: 19) sürecin yeni sisteme uyumlu hale getirileceği belirtilmiştir. Kamu personel rejiminde merkezi bir personel teşkilatı olan ve personel rejiminin yürütülmesinden sorumlu olan Devlet Personel Başkanlığının kaldırılmasının kamu personel rejimi açısından radikal bir karar olduğu değerlendirilmektedir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeni kurum ve kuruluşlar ile birimler ihdas edilmiş, ayrıca mevcut birimlerde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Kararname ile Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeye ve kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali özerkliği olan İnsan Kaynakları Ofisi kurulmuştur. İnsan Kaynakları Ofisinin görevleri şunlardır (CBİKO, 06.05.2021, [www.cbiko.gov.tr](http://www.cbiko.gov.tr)):

- Ülkenin insan kaynakları dökümünü oluşturmak, ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerini icra etmek.
- Türkiye'nin sahip olduğu insan kaynağının geliştirilmesini sağlamak amacıyla projeler üretmek.
- Özel yetenek keşfi yapmak ve yetenek yönetimi projelerini icra etmek.
- Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının istediği alanlarda küresel seviyede insan kaynağı oluşturmak.
- Kamuda kariyer ve performans yönetimi modellemelerinin uygulamaya geçirilmesi için projeler sunmak.
- Kamuda liyakat ve yetkinliğin sağlanması için çalışmalar yapmak.

- Verimliliğin artırılması amacıyla insan kaynaklarına yönelik çalışmalar yapmak.
- Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri icra etmek.

İnsan Kaynakları Ofisi, başkanlık şeklinde düzenlenmiştir ve başkan tarafından yönetilmektedir. Başkan en üst amir konumundadır ve ofisi Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç ve politikalara uyumlu olacak şekilde yönetmektedir. İnsan Kaynakları Ofisi görev alanına giren konularla ilgili yaptığı çalışmalar için kamu kurum ve kuruluşlarından belge isteyebilir ve idari düzenlemeler yapabilir (e-Mevzuat, 05.05.2021, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)). Ofis tüm bu iş ve işlemleri yapmak üzere, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Başbakanlığın kaldırılmasıyla Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına bağlanan bir birimdir. Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır (Kayar, 2019: 18):

- Cumhurbaşkanı tarafından yapılan atamaları kanunlar çerçevesinde inceleyerek gerekli işlemleri yapmak.
- Üst düzey kamu yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil ve biyografilerini tutmak.
- Üst düzey kamu yöneticilerinin hizmet içi eğitim faaliyetleri ile ilgili gerekli işlemleri yapmak.
- Kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmaları için koordinasyon faaliyeti yapmak.
- Cumhurbaşkanının özlük işlemlerini yapmak.

- Cumhurbaşkanlığı teşkilatının personel politikasını önermek ve uygulamak.
- Cumhurbaşkanlığı teşkilatı personelinin özlük işlemlerini yapmak.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuş olan diğer bir birimdir ve Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar arasında yer almaktadır. 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince kadro ihdas tekliflerini incelemek, memur ve öğretim elemanı, sürekli işçi kadroları ile sözleşmeli personel pozisyonlarına açıktan atama izni vermek, ayrıca kadro, pozisyon ve iş analizi yapmakla görevlidir. Ayrıca 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin uygulanması ile kadro ve pozisyon işlemlerinin elektronik ortamda yürütülmesine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Yönetmeliğini hazırlamak görevi de vardır (e-Mevzuat, 05.05.2021, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)). Kuruluşundan bu yana kurumun, Türkiye'nin kalkınmasına yönelik çalışmaları bulunmaktadır.

Çalışma Genel Müdürlüğünün, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Devlet Personel Başkanlığı yerine düşünülen temel birim olma özelliğine sahiptir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı bir birim olan Çalışma Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri şunlardır (Çalışma Genel Müdürlüğü, 01.05.2021, [www.ailevecalisma.gov.tr](http://www.ailevecalisma.gov.tr)):

- Kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ile ilgili işlemlerini yapmak.
- Kamu personeli ile ilgili istatistiki bilgiler hazırlamak, personel kayıtlarını tutmak.
- Kamu personeline ilişkin mevzuat tasarılarının hazırlanmasına yardım etmek.
- Kamu personeli sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasını sağlamak.
- Kamu personel alımı sınavları ve yerleştirme işlemlerine ilişkin esasları tespit etmek.
- Kamu personelinin eğitimi ile ilgili çalışmalar yapmak.
- İstihdam fazlası personelin işlemlerini yapmak.
- KİT personeli ile ilgili işlemleri yapmak.
- Görev alanı ile ilgili araştırma ve inceleme yapmak.

Kayar'a (2019:19-20) göre, daha önce sadece Devlet Personel Başkanlığı tarafından yürütülen görev ve yetkilerin farklı kurumlara dağıtılması kontrol ve koordinasyon sorunları doğurabilecektir. Ayrıca bu durum Anayasal yönden de sorunludur. Anayasaya göre kamu personeli ile ilgili atama, ücret, hak ve yükümlülükler gibi özlük işleri kanunla düzenlenebilir. Bunun istisnası ise Parlamenter sistemin uygulandığı dönemde 13 Aralık 1983 tarihli 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kadro ihdası ve kadro değişiklikleri gibi işlemler düzenlenerek Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi olmuştur (Güler, 2013: 264-266).

Osmanlı döneminden itibaren kamu personel rejiminde merkezi bir kurumun eksikliği 1960 yılında Devlet Personel Dairesi ile giderilmiş, tarihsel süreçte olgunlaşarak Başkanlık ismini almış, kamu personelinin temel politikalarının belirlendiği bir kurum haline gelmiştir. Ancak yeni sistem ile birlikte bu kurum lağvedilerek, sorumluluk alanı dört kuruma paylaştırılmıştır. Acar'a (2019: 120-121) göre; kurumun kapatılmasının temel sebebi, çağdaş personel modellerinin belirleyici aktörü olan ABD'nin bütçe ve maliye merkezli politikalar üretmesidir. Ulusal düzlemde, Devlet Personel Başkanlığının ana aktör olması beklenirken, kamuda mali politikaların öne çıkmasıyla, ana aktör Maliye Bakanlığı ve Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) olmuştur. Bununla birlikte Türkiye'de de maliyeci bakış açısı yaygınlaşmış, personel politikaları daha çok yönetim yönüyle değil mali politikalar yönüyle öne çıkmıştır. Yani personel yönetimi kavramı yerini insan kaynakları kavramına bırakmıştır. 1 sayılı CBK ile kurulan ve Devlet Personel Başkanlığı'nın görevlerini üstlenen ofislerin ortak özelliğinin maliyeci bakış açısını yansıttığı izlenmektedir. Acar (2019: 137-139); bu dört kurumun kurulmasının sebeplerini,

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin ABD-İngiltere tarzı yönetim modelini örnek aldığı ve kurumlarını ona göre teşkil etmek istediği,
- Kamu personelinin temel hukuki dayanağı olan 657 sayılı kanunun çok fazla değiştirildiği ve güncel ihtiyaçlara ve siyasi iradenin hedeflerine cevap veremediği,

- Türkiye'nin bütün kurumlarını etkisi altına alarak, ülkeyi yıkmaya yönelik girişimde bulunan bir terör örgütünün yapılanmasını kamu kurumları içerisinde gizlice kurduğu ve bunların ayırt edici özelliklerinin tespitinin çok zor olduğu,
- Parlamenter sisteme göre teşkil edilen kurumların değişim ve dönüşüm kabiliyetlerinin yetersiz olduğu şeklinde saymıştır.

Belirtilen sebeplerle, yaşanan sıkıntıların iyi tespit edilerek sürecin doğru şekilde yönetilmesi ve yeni sistemin işlevselliği adına kurumun kapatılmasının kamu personel rejimini olumsuz yönde etkilenmesinin önünün alınması gereklidir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Ofislerinde çalışacak olan personel ile ilgili düzenlemeler getirmiştir. Kararnameye göre Cumhurbaşkanlığı teşkilatında görev alacak olan personelin, esas olarak kadrolu olmayacak şekilde ve sözleşme ile çalışacağı öngörülmüştür (e-Mevzuat, 05.05.2021, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)). Cumhurbaşkanlığı Ofisleri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuştur. Kararnameye göre ofislerde personel istihdamı 5523 sayılı Kanuna göre olacaktır. Ofislerde uzman personel ve destek personeli şeklinde istihdam yapılacaktır. Ayrıca sözleşmeli personel de istihdam edilebilecektir. 2 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı KHK kapsamında kamuda sözleşmeli uzman ve uzman yardımcısı istihdamı türü düzenlenmiştir.

703 sayılı KHK ile birlikte Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile öngörülmesi halinde, 657 sayılı Kanun ve diğer kanunlardaki sözleşmeli personel hükümleri kapsamı dışında olacak şekilde, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren işlerde geçici olarak çalışmak üzere, Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında yerli veya yabancı sözleşmeli personel istihdam edilebilir. Ayrıca devlet memuru istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile idari hizmet sözleşmesiyle sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Bununla birlikte 703 sayılı KHK ile iş mevzuatına tabi sözleşmeli personel istihdamı ile vekâlet ve istisna sözleşmesi ile sözleşmeli personel istihdamı da düzenlenmiştir (Kayar, 2019: 54-58). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte sözleşmeli personel bakımından birçok düzenleme yapıldığı görülmektedir. 703 sayılı KHK ile yapılan düzenleme, 657 sayılı kanunun 4. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre kamuda istihdam şekilleri memur, sözleşmeli personel ve işçiler şeklinde sayılmıştır. Böylece başta Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde yer alan kurum, kurul ve ofisler olmak üzere, bakanlıklara bağlı kamu kurum ve kuruluşlarında yürütme organının inisiyatifi ve istekleri yönünde kadrolar oluşturularak sözleşmeli personel istihdamının önü açılmıştır.

#### **4.2. 2 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**

2 Temmuz 2018 tarihinde çıkarılan 703 sayılı KHK ile kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadroların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda çıkarılan 10 Temmuz

2018 tarihli, 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 190 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca kararnamenin uygulanması ve kararname kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının kadro analizlerini yapma, standartları belirleme ve gerekli işlemleri yapma görevi Strateji Bütçe Başkanlığı ile Devlet Personel Başkanlığına verilmiştir. (Kayar, 2019: 16-20).

10 Temmuz 2018 tarihinde çıkarılan 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bazı kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ihdası, dolu kadrolarda derece değişikliği ve boş kadrolarda sınıf, unvan ve derece değişikliği yapma veya iptal etme işlemlerinin Cumhurbaşkanınca yapılması öngörülmüştür (e-Mevzuat, 10.05.2021, www.mevzuat.gov.tr). Bu kurum ve kuruluşlar:

- Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri,
- Özel Bütçeli İdareler,
- Özel Bütçeli Diğer İdareler,
- Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar,
- Sosyal Güvenlik Kurumları,
- Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleriyle Kurulan Diğer İdareler,
- Fonlar ve Kefalet Sandıklarıdır.

Kararname hükümleri, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı ve milli güvenlik nedeniyle gizli kalması gereken kadro ve pozisyonlara uygulanmayacaktır (e-Mevzuat, 10.05.2021, www.mevzuat.gov.tr). Kararname kapsamına

giren kurum ve kuruluşlara verilmiş bulunan ve kararnameye ekli cetvellerde gösterilen dolu kadrolarda derece değişikliği Cumhurbaşkanlığınca yapılacaktır. Ayrıca kurum ve kuruluşlara verilen kadrolardan boş olanların; hizmetin yerine getirilmesi için sınıf, unvan ve derecelerin değiştirilmesi ve iptali Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili veya ilişkili kurum ve kuruluşların veya bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından yapılacaktır. Sürekli işçi kadroları da Cumhurbaşkanlığınca ihdas edilecektir (e-Mevzuat, 10.05.2021, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren bu kurum ve kuruluşların, sözleşmeli personel kadroları; sayı, unvan, nitelik, sözleşme ücreti ve sürelerinin belirlenmesi suretiyle merkezde toplam sayı olarak, taşrada ise bölge veya il bazında Cumhurbaşkanı tarafından ihdas edilebilir.

#### **4.3. 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Cumhurbaşkanına önemli atama yetkileri verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önce Türkiye’de yürürlükte olan kanun ve yönetmeliklerde üst düzey kamu yöneticileri kapsamlı bir şekilde tanımlanmamış; görevleri, yetki ve sorumlulukları belirtilmemiştir. Üst kademe yöneticilerin atanma usul ve esasları ise ayrı kanunlarda bağımsız şekilde düzenlenmiştir. Bu kapsamda 2451 ve 2477 sayılı kanunlar sadece üst düzey makamlara atanma usulünü açıklamıştır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 38-39). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Anayasanın 104. maddesinde, Cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verme yetkisi verilmiştir

(Gözler, 2018: 101). Yürütmeye tanınan bu geniş tasarruf alanı, etkinliğin sağlanmasına yönelik bir düşüncenin ürünü olmuştur. Ayrıca üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Burada üst kademe yöneticiden kastın kademine göre yükselmiş kamu görevlilerinin olmadığı açıktır (Alkan, 2018: 80-81). Cumhurbaşkanına bu yetkiyi tek başına kullanma gücünün verilmesi, alınacak karar ve uygulanacak politikaların işlevselliğinin sağlanmasına yöneliktir. Ayrıca üst düzey yönetici listesinde sayılmayan bazı stratejik pozisyonların kullanımında Cumhurbaşkanı yine mutlak tasarruf sahibidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi gereği Anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlanması amacıyla 2 Temmuz 2018 tarihinde çıkarılan 703 sayılı KHK ile üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasının sınavsız yapılması öngörülmüştür. Söz konusu KHK ile daha önce en yüksek devlet memuru olan Başbakanlık Müsteşarlığının kaldırılmasıyla, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı en yüksek devlet memuru olmuştur (Kayar, 2019: 179-180).

10 Temmuz 2018 tarihli 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile üst kademe kamu yöneticileriyle ilgili usul ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında yapılacak olan atamaların usul ve esasları belirlenmiştir. Ayrıca söz konusu kararnamede kimlerin üst kademe kamu yöneticisi sayılacağı da yer almaktadır. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanı

kararıyla atama, Cumhurbaşkanını onayı ile atama ve ilgili Cumhurbaşkanını yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama olmak üzere üç çeşit atama usulü öngörmüştür. Kararname, sayma yoluyla üst kademe yöneticilerini belirterek, bu kişileri Cumhurbaşkanını kararıyla atanacaklar ve Cumhurbaşkanını onayı ile atanacaklar olmak üzere iki gruba ayırmıştır. Bu gruplar dışında kalan görevlere yapılacak olan atamalar da kararnamede düzenlenmiştir. (Resmî Gazete, 09.05.2021, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr)).

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde iki gruba ayrılan üst düzey kamu yöneticileri (I) ve (II) sayılı cetvellerle düzenlenmiştir. (I) sayılı cetvelde (Resmî Gazete, 09.05.2021, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr)):

- MİT Başkanı,
- Diyanet İşleri Başkanı,
- MGK Genel Sekreteri,
- Bakan Yardımcıları,
- TRT Genel Müdürü,
- Merkez Bankası Başkanı,
- Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları,
- Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kurul başkanları,
- Valiler,
- Büyükelçiler,
- Düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyeleri,
- Rektörler ve
- Genel müdürler gibi üst düzey kamu yöneticileri bulunmaktadır.

Bu listede yer alan üst düzey kamu yöneticileri doğrudan Cumhurbaşkanlığı tarafından atanırlar. Kararname gereği bu görevlere ataması yapılacak kişilerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde sayılan memurluğa giriş için gerekli olan genel şartları taşımaları gerekmektedir. Bunun yanında en az dört yıllık fakülte mezunu olmaları, kamuda, özel sektörde veya serbest olarak en az 5 yıl çalışmış olmaları gerekmektedir (e-Mevzuat, 05.05.2021, www.mevzuat.gov.tr). (I) sayılı cetvelde yer alan üst düzey kamu yöneticilerinin görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, bu yöneticilerin de görevi sona ermektedir. Ancak yerlerine atama yapılmaya kadar görevlerine devam etmektedirler. Görev süreleri sona eren görevliler, yeniden atanabilirler. Üst düzey kamu yöneticileri görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanlığı tarafından görevden alınabilmektedirler. (I) sayılı cetvelde bulunan görevlilerden bazılarının görev süresi 3 veya 4 yıl şeklinde düzenlenmiştir (Resmî Gazete, 09.05.2021, www.resmigazete.gov.tr). Kararnamenin (III) sayılı listesinde hangi üst düzey kamu yöneticilerinin görev sürelerinin 3 veya 4 yıl olduğu da belirtilmiştir.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (II) sayılı cetvelinde ise (Resmî Gazete, 09.05.2021, www.resmigazete.gov.tr):

- Polis Akademisi Başkanı,
- Bakanlık daire başkanları,
- Bakanlık müfettişleri,
- Hazine kontrolörleri,

- Hukuk müşavirleri,
- Defterdarlar,
- İl emniyet müdürleri,
- Bakanlık il müdürleri,
- İl müftüleri,
- Genel müdür yardımcıkları,
- Vali yardımcıkları ve
- Kaymakamlar
- Hudut Mülki İdare Amirleri gibi görevliler sayılmıştır.

Bu cetvelde yar alan görevliler ilgili makamlar tarafından atanırlar ancak atamanın gerçekleşmesi için Cumhurbaşkanının onayı gerekmektedir. Kararname gereği bu görevlere ataması yapılacak kişilerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde sayılan memurluğa giriş için gerekli olan genel şartları taşımaları zorunludur. Ayrıca, en az dört yıllık fakülte mezunu olmaları ve kamuda, özel sektörde veya serbest olarak en az 5 yıl çalışmış olmaları gerekmektedir.

Türkiye'de ilk kez 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile üst kademe kamu yöneticiliğine sözleşmeli personel atanması öngörülmüştür. Kararnameye göre (I) sayılı cetvelde bulunan kadro, pozisyon ve görevlere atananlar, 657 sayılı Kanunun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı kalmaksızın sözleşmeli olarak da çalıştırılabilir. Sözleşme süresi üst düzey kamu yöneticisinin görev süresi ile sınırlıdır ve görev süresi

sona eren veya görevden alınan üst düzey kamu yöneticisinin görevi ile ilişiği kesilir ve sözleşmesi feshedilmiş sayılır. Kayar'a (2019: 52-53) göre burada amaç, kamu veya özel sektörden Cumhurbaşkanınca atanan, görev süreleri sınırlı olan, elit bir yönetici sınıf yaratmaktır. Buradan bu makamlara rastgele kişilerin atanacağı sonucu çıkarılmamalıdır. Alkan (2018: 83), yeni sistemin eskisine göre iki avantajının olduğuna vurgu yapmaktadır. Bunlardan birincisi, atamaların hızlı ve etkili olması, atama kararlarının pazarlık konusu yapılamaması, bir diğeri ise, üst düzey yöneticilerin değişen koşullara bağlı olarak niteliklerinin ve atama usullerinin güncellenip hızla uygulanabilmesinin mümkün kılınmasıdır.

Üst düzey kamu yöneticilerinden görevden alınanlar ve görevleri sona erenlerle ilgili 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinde düzenlemeler yapılmıştır. Kararnameye göre üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine kamu görevlisi olmayanlar arasından atananlardan, görevleri sona eren veya görevden alınanlara tazminata ilişkin hususlar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecektir (Resmî Gazete, 09.05.2021, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr)).

Türk Silahlı Kuvvetleri ile İçişleri Bakanlığına bağlı olan Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığındaki personelin atama işlemleri de 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenmiştir. Kararnameye göre (Resmî Gazete, 09.05.2021, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr)):

- Türk Silahlı Kuvvetlerinde asteğmen ile albay rütbeleri arasındaki rütbe terfileri, bakan tarafından, albaylıktan

tuğgeneral/tuğamiral rütbelerine terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılır.

- Kuvvet komutanlarının görev süresi iki yıl, Genelkurmay Başkanının görev süresi ise 4 yıldır.
- Jandarma Genel Komutanı, Cumhurbaşkanlığı tarafından generaller arasından atanır.
- Sahil Güvenlik Komutanı, Cumhurbaşkanlığı tarafından amiraller arasından atanır.
- Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında astsubaylığa ve subaylığa terfiler bakan onayı ile albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelerine terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar ise Cumhurbaşkanlığının onayı ile yapılır.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre (I) ve (II) sayılı listelerde yer almayan kadro ve görevlere atamalar, ilgili Cumhurbaşkanlığı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili diğer amirler tarafından yapılacaktır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı yardımcısı ve bakanlar bu atama yetkilerini alt kademe yöneticilerine devredebilirler. 1 sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerin boşalması halinde Rektörler için Yüksek Öğretim Kurulu Başkanı, diğerleri için ilgili Cumhurbaşkanlığı yardımcısı veya bakan tarafından görevlendirme yapılabilir ve bu görevlendirmeler aynı gün cumhurbaşkanlığına bildirilir (Resmî Gazete, 09.05.2021, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr)).

Anayasa üst kademe yöneticilerini atama yetkisini Cumhurbaşkanına vermiştir. Gözler' e (2018: 102) göre, Cumhurbaşkanının tek başına ve kendi iradesiyle yapılan bu atama işlemi devredilemez niteliktedir ve burada 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ilgili bir durum ortaya çıkmaktadır. Kararnameye göre (II) sayılı cetveldeki görevlilerin Cumhurbaşkanı onayı ile ataması yapılır düzenlemesi anayasaya aykırıdır veya (II) sayılı cetvelde bulunan görevliler üst kademe yöneticisi değildir. Çünkü üst kademe yöneticisi atama yetkisi Anayasaya göre doğrudan doğruya ve münhasıran Cumhurbaşkanına aittir ve başka bir makamın teklifine bağlı olamaz.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kapsamında çıkarılan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yürütme organını temsil eden Cumhurbaşkanı, kamu yöneticilerinin atanması konusunda çok geniş yetkilerle donatılmıştır. 3 sayılı CBK tek tek sayma yoluyla kimlerin üst kademe yöneticisi olduğunu belirtmiş ve bunların atama usul ve esaslarını sıralamıştır. Bunların hangilerinin Cumhurbaşkanı kararıyla atanacağı, hangilerinin Cumhurbaşkanı onayı ile atanacağı hüküm altına alınmıştır. Üst kademe yöneticiler ile ilgili bir diğer atama usulü ilgili bakan, bakan yardımcısı veya ilgili amirce atamalardır. Bunlar (II) sayılı cetvelde sıralanan ve görev süreleri 3-4 yıl arasında değişen yönetici sınıfıdır. Kararnamede (I) sayılı cetvelde belirtilen kadro ve görevler için tam olarak açık kariyer (kadro sistemi) sistemine geçilmiş, ancak (II) sayılı cetvelde belirtilen kadro ve görevler içinse sınırlı biçimde açık kariyer sistemine geçilmiştir (Kayar, 2019: 183). (I) Sayılı cetvelde sayılan yöneticilerin görev süresinin kendini atayan Cumhurbaşkanı ile sınırlı olması yeni seçilen Cumhurbaşkanının

kendi ekibi ile yürütmeye etkin ve hızlı politikalar geliştirmesi yönünden isabetli, ancak kamu yönetiminin ve idarenin hizmetlerinin devamlılığı yönünden sorunlara neden olabilecek bir durum olarak değerlendirilmektedir.

## **5. SONUÇ VE DEğERLENDİRME**

Hükümet sistemi ve kamu personel rejimi siyasi iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişkiyi düzenleyen temel unsurlardır. Kamu personelini ilgilendiren konular, kanun, kararname, yönetmelik ve yönergelerle belirlenir. Kamu çalışanlarının, bütün hak ve ödevlerinin belirlenmesinde yürütme, yasama ve yargı erklerinin birbirlerini etkileyen, dengeleyen ve sınırlayan alanları bulunmaktadır. Kuvvetler arası ilişkilere göre şekillenen hükümet sistemleri, kamu personel rejimi üzerinde önemli etkilere sahip olabilmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti devlet yönetiminde, 2007 yılında yapılan Anayasa Değişikliği Referandumuna kadar olan sürede parlamenter sistem uygulanmıştır. 2007 ile 2017 Anayasa Değişikliği Referandumu arasındaki dönemde parlamenter sistem özelliklerinin ağır bastığı, yarı-başkanlık hükümet sistemine benzeyen ve bu doğrultuda, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir sistem uygulanmıştır. 2017’de yapılan halk oylamasından sonra ise Başkanlık Sisteminin Türkiye uyarlaması olarak nitelendirilebilecek olan ve Türk Tipi Başkanlık Sistemi olarak anılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir.

Türkiye’ye has bu sistemi özgün yapan temel faktör partili Cumhurbaşkanlığı modelidir. Bu sistemin bir diğer belirleyici niteliği

ise üst düzey kamu personelinin büyük çoğunluğunun doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanıyor olmasıdır. Temel farklılıklardan bir diğeri, sadece Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, başkan yardımcılarını ve bakanların ise başkan tarafından atanmasıdır.

Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerinin atanması konusunda tek başına irade beyanının, kamu yönetiminin etkinliği yönünden isabetli olduğu, fakat tarafsızlık, şeffaflık ve liyakat ilkesi yönünden sorunlu olabileceği değerlendirilmiştir. Bu atamalarda, kamu yönetiminin yerleşik teamülleri yerine, doğrudan atanmanın yapılabilmesi yürütmeye tamamen bağlı bir üst yönetici kadronun oluşmasına sebep olabilecektir. Bununla beraber, üst düzey kamu yöneticilerinin görev süresinin kendilerini atayan Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlı olması, yeni seçilen Cumhurbaşkanına kendi ekibi ile çalışma olanağı sağlayarak, yürütmenin elini güçlendirecek, yeni başkanın istediği politikaları rahatlıkla uygulayabilmesine imkân verecektir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kamu personel rejiminde meydana gelen önemli değişikliklerin başında, Devlet Personel Başkanlığı'nın kapatılması gelmiştir. Kamu personel rejimine yön veren Devlet Personel Başkanlığının yetki ve sorumluluklarının dört farklı kuruma verilmesi, kamu personel rejiminin tek elden idaresini zorlaştırabilecek, kontrol ve koordinasyon konularında aksaklıklar yaşanmasına sebebiyet verebilecektir.

Sonuç olarak yürütme organını güçlendiren, istikrarlı yönetim sağlayan ve Türkiye'ye özgü olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Türkiye'de daha önce yaşanan yönetim sıkıntılarının aşılması ve halkın iradesinin doğrudan devlet yönetimine yansması amaçlanmıştır. Devlet yönetiminde siyasi iktidar, politik hedeflerini gerçekleştirmeye çalışırken, kamu yönetiminde eşitlik ve tarafsızlık ilkelerine göre hareket etmek zorundadır. Yani idarenin, kamu hizmetlerini sunmada tarafsızlığı beklenir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütmenin daha güçlü bir konuma getirildiği ve üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında söz sahibi kılındığı görülmektedir. Henüz uygulamada yeni olan hükümet sisteminin, kamu personel rejiminde meydana getirdiği değişikliklerin doğuracağı sonuçlar zamanla daha iyi anlaşılacaktır. Ancak çalışmada belirtilen aksaklık ve eksikliklerin giderilmesi halinde, sistemin Türk kamu personel rejimine daha çok fayda sağlayacağı ifade edilebilir.

## KAYNAKÇA

- Acar, O. K. (2019). "Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 24 (1), ss.119-146.
- Akgüner, T. (2009). Kamu Personel Yönetimi. Der Yayınları, Ankara. 388s.
- Alkan, H. (2017). "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi", Yeni Türkiye (94), ss. 471-476.
- Aslan, O. E. (2012). Devlet Bürokrasisi ve Kamu Personel Rejimi, İmge Kitabevi, Ankara, 657s.
- Atay, E. E. (2018). İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1012 s.
- Aydın, A.H., Taş, İ.E. (2016). Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 272s.
- Aykaç, B., Altunok, H. (2014). "Türk Yönetim Sistemini Etkileyen Yabancı Uzman Raporları Üzerine Bir İnceleme: Mook ve Podol Raporlarında Yöneticilik", İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 1(1), ss. 1-18.
- Canman, D. (2000). İnsan Kaynakları Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, 304s.
- Can, H., Akgün, A., Kavuncubaşı, Ş. (1995). Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 442s.
- Çalışma G., M. (2018). <https://www.ailevecalisma.gov.tr/cgm/genel mudurluk/gorevlerimiz/>, 01.05.2021 .
- De Busbecq, O. G. (2005). Türk Mektupları Kanuni Döneminde Avrupalı Bir Elçinin Gözlemleri(1555-1560), Çev.: D. Türkömer, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 259s.
- Gencer, A. İ., Özel, S. (2010). Türk İnkılap Tarihi, Der Yayınları, İstanbul, 307 s.
- Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T., Berk, K. (2012). İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 1222s.
- Gözler, K., Kaplan, G. (2015). İdare Hukuku Dersleri, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 863s.
- Gözler, K. (2018). Türkiye'nin Yönetim Yapısı. Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 288s.

- Güler, B. A. (2013). Kamu Personeli Sistem ve Yönetim, İmge Kitabevi, Ankara, 365s.
- İKO (İnsan Kaynakları Ofisi) (2018). <https://www.cbiko.gov.tr>, 06.05.2021.
- Kayar, N. (2019). Kamu Personel Yönetimi. Ekin Yayınevi, Bursa, 436s.
- Sobacı, M. Z., Köseoğlu, Ö. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler, SETA Yayınları, İstanbul, 57s.
- TC. Anayasası. (1982). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> (05.05.2021).
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M. A. (2013). İnsan Kaynakları Yönetimi, Nobel Yayın, Ankara, 576 s.
- Yavuz, H. (1999). Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 573s.
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>.
- Devlet Personel Başkanlığı, [www.dpb.gov.tr](http://www.dpb.gov.tr).
- <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, 10.05.2021.
- <https://www.aile.gov.tr/bakanlik/hakkinda/teskilat-semasi/#0>, 03.05.2021
- <https://www.csgb.gov.tr/#>, 03.05.2021.
- <https://www.mevzuat.gov.tr/>, 10.05.2021.
- <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-3.pdf>, 09.05.2021.



## BÖLÜM 7

### T.C CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞLE İLE BİRLİKTE DEĞİŞEN ANAYASA MALİ HÜKÜMLERİMİZ VE MALİ KURUMLARDAKİ REVİZYON

Doç. Dr. Zuhall ERGEN<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F, zergen@cu.edu.tr

Bu çalışma,03 - 05 Ocak 2020” tarihlerinde Adana’da düzenlenen “**Uluslararası 5 Ocak Sosyal ve Beşeri Bilimler Kongresinde**” özet metin olarak sunulmuş bildirinin genişletilmiş halidir.



## GİRİŞ

Kamu bütçelerinin yapısal olarak bir kanun mu yoksa idari bir tasarruf mu olduğu sorusu bütçe hukuku açısından önem taşır. Çünkü bu sorunun yanıtı bizim bütçe sürecini, bütçe hazırlıklarını, Parlamento görüşmeleri ve en önemlisi bütçenin hukuki yapısını kavramamıza yardım eder. Ülkemiz de bu sorunun teorik olarak, bütçenin “yasa” olduğunu kabul edenler, bütçeyi yasa olarak kabul etmeyenler yani “idari bir tasarruf” olduğunu düşünenler ve bütçeyi hem bir yasa hem de belli açılardan bir “idari tasarruf” olarak değerlendiren taraflarca tartışılır. Temelde kamu bütçesinin hukuki çerçevesini anlamak için farklı ülkelerdeki bütçelerin hukuki yasal çerçevesine ve bütçelerin hukuki yasal dayanaklarına bakmamız gerekir.

Bu açıdan bakıldığında, farklı yabancı ülkelerde farklı yasal gelenekler olmasına rağmen bütçenin hukuki yasal çerçevesini bu ülkeler için açıklayan ortak kavram; Latince “*inter alia*” kavramıdır. Türkçeye, “bunlar arasında”, ve “taraflar arasında” anlamında çevirebileceğimiz bu kavram yasama organı, politikacılar ve bürokratlar (hem siyasi hem de idari kurumlar) ve vatandaşların arasındaki bütçe açısından güven ve yasal ilişkisi düzeyini ifade etmektedir. Parlamentolar, hükümetlere belirli süreler(Mali Yıl) için asil vekil ilişkisi bağlamında vatandaşın bütçe hakkını teslim ederken, hükümetlerde parlamentodan devir aldıkları bütçe hakkı ile bütçe yasası doğrultusunda kamusal karakterli mal ve hizmetler arz etme görevini ifa eder. Ayrıca, bu kavram, bütçe yasasını uygulanabilir

kılmayı da ifade eder. Yürütme için bütçe yasası, bütçenin mali yıl içinde uygulama esasları konusunda hukuki bir çerçevede çizer. Aynı şekilde bu yasa yargı kurumları açısından bütçe uygulaması esnasında ortaya çıkacak ihlalleri tespit içinde gereklidir. Tüm bunlara ilave olarak, bütçe kurallarının, sadece yasalara bağlı uygulanabilir olduğunu ifade etmektedir.

## **1.CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞLE BİRLİKTE REVİZE EDİLEN BÜTÇE İLE İLGİLİ ANAYASAL HÜKÜMLER**

Ülkemizde ilk mali anayasamız olarak nitelendirdiğimiz ve 1927 yılında kabul edilerek fiilen 2006 yılına dek uygulamada kalan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu bütçeyi bir yasa olarak ifade etmiştir. Buna mukabil, 2003 yılında kabul edilip pilot kamu kurumları uygulaması sonrasında tüm hükümleriyle uygulanmasına geçilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu bütçeyi iki parçalı bir yapıya kavuşturmuştur. Çatıda T.C. Genel Yönetim Bütçesi yer alırken bu kısım bütçenin bir idari tasarruf hükmünde olduğunu gösterir. Çünkü genel yönetim bütçesi içinde mali yıl boyunca bütçesi kanunlaşmayan 2 tür kamu kurumu bulunur. Bunlar IV sayılı cetvelde yer alan Sosyal Güvenlik Kurumları bütçeleri ve cetvelsiz olarak Mahalli İdare Bütçeleridir. 5018 Sayılı KMYKK'da T.C. Merkezi Yönetim Bütçesi olarak adlandırılan ve esas devlet bütçesi olarak kabul ettiğimiz üç cetvelden müteşekkil bir bütçe daha mevcuttur. Bu kısımda yer alan tüm cetveller ve cetvellere dahil kamu kurumlarının bütçesi her yıl düzenli olarak TBMM'de bütçesi

yasalaşarak uygulanan kurumlar niteliğindedir. Sonuç olarak, bütçe, temel olarak bir yasadır fakat özellikleri olan bir yasadır. Çünkü bütçenin temel dayanağı (yasama organı) Anayasa'dır. Özellikle, "bütçe hakkı (power of purse)" açısından bütçe anayasal bir metindir ve bütçenin hazırlanması, görüşülmesi, kabul edilmesi yasalarla hükme bağlanmıştır.

### **1.1 Anayasamızdaki Eski ve Yeni Bütçe Hükümlerinin Karşılaştırılması**

Ülkemizde "bütçe hakkı (power of purse)" ile ilgili Anayasa maddeleri için şu açıklamaları yapabiliriz. Öncelikle, bütçenin temel dayanağı (yasama organı) olan Anayasa için 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun; 11 Şubat 2017 Tarihli ve 29976 Sayılı Resmî Gazete 'de yayınlanmıştır. Bu değişikliği içeren yeni düzenlemeler şu şekildedir (ilk olarak değişiklik yapılan eski madde, sonra yeni hali ve en son gerekçesi yazılacaktır).

#### **Eski Madde**

## **II. Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri**

### **A. Genel olarak**

Madde 87–

Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesin hesap kanun

tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde ön görülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

### **Değişiklik**

II. Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri

A.Genel olarak

Madde 87-(Değişik: 3/10/2001-4709/28 md.; 7/5/2004-5170/6 md.; 16/4/2017-6771/5 md.)

Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; (...) bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

### **Gerekçe**

Öngörülen hükümet sistemine uygun olarak Türkiye Büyük Millet Meclisinin görevleri yeniden düzenlenmektedir. Kuvvetler ayrılığı prensibine uygun olarak yasamanın yürütmeyi denetlemesi ile

Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesi yasamanın görev ve yetkileri arasından çıkarılmıştır.

## **Eski Madde**

### **I. Bütçe A. Bütçenin hazırlanması ve uygulanması**

Madde 161 – Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır. Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir. Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz

## **Değişiklik**

### **I. Bütçe**

#### **A. Bütçe ve Kesinhesap**

Madde 161- (Değişik: 29/10/2005-5428/3 md.; 16/4/2017-6771/15 md.)

Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.

Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı karnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.

Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.

Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından

Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar. Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez. Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.

### **Gerekçe**

Maddeyle bütçe ve kesin hesap ile ilgili hükümler tek madde olarak düzenlenmektedir. Önerilen hükümet sisteminde kanun teklif etme yetkisi milletvekillerine verilmektedir. Ancak, Cumhurbaşkanına istisna olarak, bütçe kanununu hazırlama ve sunma yetkisi ve görevi verilmektedir. Bütçe Meclisin onayıyla kabul edilebilmektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin korunması ve yürütmeye istikrarın devamı için, bütçe kanununun yürürlüğe konulamaması halinde bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranında artırılarak yürürlüğe konması hükme bağlanmaktadır. Bu düzenleme, bütçenin süresinde yasalaşmaması nedeniyle yaşanabilecek sistem tıkanıklıklarını önleyecek olması bakımından dengeleyici bir işlev görecektir

**B. Bütçenin görüşülmesi MADDE 162- (Mülga: 16/4/2017-6771/16 md.)**

**C. Bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları**

## **MADDE 163- (Mülga: 16/4/2017-6771/16 md.)**

### **D. Kesinhesap**

## **MADDE 164- (Mülga: 16/4/2017-6771/16 md.)**

Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasıyla ilgili 2709 sayılı 1982 Anayasamızda bulunan 162, 163, 164. Maddeler yürürlükten kaldırılarak 161. Maddenin içeriği genişletilmiştir. Ve ek olarak 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla bütçenin parlamento da görüşülme süreciyle ilgili değişiklikler içeren yasal düzenlemeler yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Merkezi Yönetim Bütçe Kanun teklifi Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulacak ve parlamento da görüşülme süreci bu şekilde başlatılacaktır. Eskiden Bakanlar Kurulu'na ait olan bütçe kanunu teklifi hazırlama yetkisi, yeni yönetim sistemi ile birlikte T.C Cumhurbaşkanı'na devredilmektedir. Yeni uygulama göre, Meclis bütçede değişiklik yapma hakkına sahipken artık bu haktan mahrum kalacaktır. Ayrıca, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun üye sayısı ve dağılımları da revize edilmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonu üye sayısı siyasi partilerin güçleri oranında belirlenecektir. Yeni uygulama da Meclis'in bütçeyi onaylamaması halinde ise "geçici bütçe kanunu" çıkılacaktır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanması söz konusu olacaktır. Bu uygulama da Meclis'in bütçe üzerindeki etkisi de bir azalma olduğu söylenebilir.

## **2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ İLE BİRLİKTE DEĞİŞEN BÜTÇE KURUMLARI**

Yeni yönetim sistemine geçiş ile birlikte ülkemizde sayısı 26 olan bakanlık sayısı, 16'ya düşürülmüş, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı yeni politika kurulları ve başkanlıklar ihdas edilmiştir. Bu bağlamda özellikle bütçe ile ilgili (hazırlama, uygulama) etkin işlev gören kurumlardan maliye Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak yeniden yapılandırılmıştır. Ancak yeni sistemde Bütçe Kanun tasarısını hazırlama görevi bu bakanlıktan alınarak Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na verilmiştir. Kesin hesap kanunu teklifini hazırlama görevi ise Hazine ve Maliye Bakanlığına bırakılmıştır. Kesin hesap kanunu teklifi izleyen mali yılın haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulacaktır. Daha önce Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bu düzenleme ile mali kontrole ilişkin birimleri Hazine ve Maliye Bakanlığı'nda Muhasebat Genel Müdürlüğü ile birleştirilerek Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ismini almıştır.

Ayrıca, Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Strateji ve Bütçe Başkanlığı Kurularak görev ve yetki alanı belirlenmiştir. Parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte bütçe sürecine ilişkin işlemler Maliye Bakanlığı ve Bakanlar Kurulundan alınarak Cumhurbaşkanlığına devredilmiştir. Buna paralel olarak da bütçe sürecinin de en önemli rolü oynayan Maliye Bakanlığı Bütçe ve

Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) kaldırılarak, 24 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 13 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur.

## SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi yasama ve yürütmenin doğrudan halk tarafından seçildiği, her iki kuvvetin de meşruiyetini halktan aldığı ve yürütmenin de yasamanın da halka karşı sorumlu olduğu bir görüntü çizmektedir. Yeni yönetim sisteminin yürürlüğe girmesiyle birlikte, 2709 Sayılı 1982 Anayasası'nın bütçe hükümlerinin de olduğu birkaç maddesinde revizyon yapılmış, bu revizyon sonucu 87,161,162,163,164 maddelerde önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. 2018 yılında onaylan ve yürürlüğe giren bu değişiklikler bütçenin hazırlanmasından uygulanmasına kadar birçok başlıkta etkili olmuştur.

Yeni yönetim sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Kurumu'na bağlı yeni başkanlıklar ve politika kurulları oluşturulmuştur. Bu başkanlıklar içinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın harcamacı kuruluşlar tarafından gönderilen bütçe tekliflerini inceleme ve bütçe hazırlıklarına esas olacak teknik, ilke ve usullere uygunluğunu sağlamada çok önemli bir rol üstlendiği görülmektedir. Ayrıca, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, kamu idarelerinin mali yıl içinde ödenek, gelir ve nakit rakamlarını toplayıp bunları harcama politikaları açısından değerlendirecek bir şekilde yapılandırılmıştır. Kurumun

sadece harcama değil, kamu idarelerinin yatırım teklif ve bütçelerinin de hazırlanmasında çok önemli bir rol üstlendiği görölmektedir.

## KAYNAKÇA

2709 Sayılı T.C. Anayasası; 1982, TBMM, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm>,

Erişim Tarihi:30.12.2019

Tüğen Kamil, 2019, Devlet Bütçesi,18. Baskı,Bassaray Matbaası, Çamibi, İzmir.

Turan Menaf, 2018, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Social Sciences Research Journal, Volume:7, Issue: 3, 42-91.

T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı; 2020, [www.sbb.gov.tr](http://www.sbb.gov.tr), Erişim Tarihi: 30.12.2019

## BÖLÜM 8

### KAMU İHALE SÖZLEŞMELERİNDE ANLAŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLU: YÜKSEK FEN KURULU BAŞKANLIĞINA BAŞVURU VE SÖZLEŞMELERDEKİ MALÎ ŞARTLAR HAKKINDA BİR DEĞERLENDİRME\*

Arş. Gör. Yeliz Neslihan AKIN<sup>1</sup>

---

\* Bu “kitap bölümü”, 6. Çukurova Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Kongresi 5 - 6 Mart 2021 / Adana, Türkiye’de (Cukurova 6th International Scientific Researches Conference 5 - 6 March 2021 / Adana, Turkey), Tebliğ olarak sunulan ve özet metni yayımlanan bildirinin genişletilmesi ve detaylandırılması suretiyle hazırlanmıştır.

<sup>1</sup> İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, Malî Hukuk Ana Bilim Dalı, İstanbul, Türkiye. akin.yn@istanbul.edu.tr. ORCID ID: 0000-0003-1370-7622.



## GİRİŞ

İdarelerin akdedeceği sözleşmelerin tarafını seçmek üzere yürüttükleri kamu ihale sürecinin nihaî hedefi, idarenin ihtiyaç duyduğu kamu kaynağını temin etmektir. Zira kamu ihalesi, aslında bu sözleşmelerin akdedilmesinde bir hukukî ve malî usul olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda, ihtiyaç duyulan kamu kaynağının elde edilmesinde yürütülen ihale süreci kadar, akdedilen kamu ihale sözleşmelerinin ihtilafsız bir şekilde sonuçlanması da oldukça önemli hâle gelmektedir. Her bir anlaşmazlık, idarenin kamusal ihtiyaçlarının teminine yönelik bu faaliyetlerin aksamasına sebep olabileceği gibi, tarafların uyumlu iradelerine tabi olan kamu ihale sözleşmelerinde arzu edilen iş birliğinin bozulması anlamına da gelmektedir.

Kamu ihale sözleşmesi sürecinde ortaya çıkan birtakım anlaşmazlıklar vardır ki, bunlar sözleşme akdedilirken mevcut olmayan koşullar sebebiyle tarafların en başta göstermiş olduğu iradelerini değiştirme taleplerini yaratabilir. Bunun dışında, sözleşmenin yürütülmesi aşamasında tarafları bağlayan idarî, teknik şartnameler ile sözleşme hükümlerinde farklı yorumlar da ortaya çıkabilmektedir. Buna benzer durumlarda sözleşmelerin uygulanmasından doğan anlaşmazlıkların çözümü için, doğrudan yargısal başvuru yapılabilecek olmakla birlikte; yargı dışı anlaşmazlık çözüm mekanizmalarının da ihdas edilmesi mümkündür.

Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı da Nafia Yüksek Fen Heyeti adıyla ilk kez teşekkül ettiği 1934 yılından bugüne kadar, Devlet'in yapım işlerine yönelik hususlarda görüş, düşünce, tetkik ve yorumlarda

bulunma yetkisiyle donatılmıştır. Devamında yapılan normatif düzenlemelerle hukuk sistemimizde Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı, idarenin hukukî işlemlerinin bir türünü oluşturan sözleşmelerden doğan anlaşmazlıkların çözümüne yönelik görev ve yetkileri ifa etmekte; yapım işleri kapsamındaki sözleşmeler alanındaki anlaşmazlıkları yargı yoluna başvurulmaksızın çözüme kavuşturabilmek amacıyla incelemeler yaparak kararlar almakta ve böylece yargı yükünü de hafifleten bir hukukî sonuç alma mekanizmasını oluşturmaktadır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na getirilen Ek Madde 1 ve Ek Madde 2 hükümleri ile 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin madde 112/1-a hükmünde yapılan norm değişikliğinin akabinde, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına yapılan başvurular üzerine alınan kararların hukukî niteliği, başvuru usulü ile tevdi edilen görev ve yetki kapsamında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu çalışmada ele alınan Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuru, kamu ihale sözleşmelerinden doğan anlaşmazlıkların çözümünde konjonktürel olarak da işlevsel bir hukukî düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda çalışmada güncel kanunî düzenlemelerle birlikte, COVID-19 salgını sürecinde daha da işlevsel olabileceği düşünülen Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuru müessesesinin açıklanması ve birtakım tespitler suretiyle değerlendirmelerde bulunulması amaçlanmaktadır.

# 1. KAMU İHALE USULÜ, MEVZUATI VE SÖZLEŞMELERİ

## 1.1. Kamu İhale Usulü

İdarelerin sözleşmeci kişiyi seçmek için izleyeceği *usullerin*, *kamu ihalesi* olarak ifade edildiği<sup>2</sup> ve *ihale yönteminin bir idarî usul olduğu*<sup>3</sup> görülmektedir. Buradan hareketle, idarenin sözleşme akdedeceği genel usul kuralları, *kamu ihale usulü*<sup>4</sup> olarak addedilmektedir<sup>5</sup>.

Kamu ihaleleri de sonuçları itibariyle kamu bütçeleri üzerinde tesiri olan ve yapılma sebebine bağlı olarak kamu kaynağı, kamu geliri ya da kamu gideri (harcaması) oluşturan ihalelerdir. Bu bağlamda kamu ihalelerinin malî sonuçları bulunmaktadır<sup>6</sup>. Başka deyişle ihale usullerinin, idarenin mal varlığını etkileyen işlemler yapmaya yönelik usuller olduğu söylenebilir<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Gözler, Kemal. *İdare Hukuku*, Cilt: II, Güncellenmiş Üçüncü Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s.106; Gözler, Kemal / Gürsel, Kaplan. *İdare Hukuku*, Güncellenmiş Yirminci Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, s.438.

<sup>3</sup> Balta, Tahsin Bekir. *İdare Hukukuna Giriş I*, Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1968/1970, s.187; Gözler, Cilt: II, s.37; Özdemir, H. Eyüp. "İhale: Kamu İhale Kanunu'na Göre İhale Usulü", Editör: Turan Yıldırım, *İdare Hukuku*, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, ss.585-600, s.585.

<sup>4</sup> Terminolojik kullanım için ayrıca bkz.: Danıştay 14. Dairesi, E. 2015/3712, K. 2018/2589, K.T. 12.04.2018, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 08.06.2021).

<sup>5</sup> Gözübüyük, A. Şeref / Tan, Turgut. *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, Cilt: I, Güncelleştirilmiş 11. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s.474; Tan, Turgut. *İdare Hukuku*, Gözden Geçirilmiş-Güncelleştirilmiş 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2020, s.520-521.

<sup>6</sup> Akel, Yeliz Neslihan. *2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nda Yasaklama Kararları ve Kararlara Karşı Başvuru Yolları*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, s.8.

<sup>7</sup> Oder, Burak. "Kamu İhale Hukuku", *Günüşiğinde Yönetim*, 2004 Tarihli 2. Baskıdan 3. Tıpkı Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017, ss.549-603, s.550.

## 1.2. Kamu İhale Mevzuatı

*Kamusal ihale usulü öngören*<sup>8</sup> mevzuat olarak da ifade edilen kamu ihale mevzuatı, birden çok kanundan oluşan parçalı bir yapı arz etmektedir<sup>9</sup>. Kamu ihale mevzuatının bu parçalı yapısının anlaşılabilmesi için, idare hukuku doktrinde kamusal ihale usulleri<sup>10</sup> temelinde<sup>11</sup>, *özel ihale usulleri ile en özel ihale usulleri* şeklinde bir tasnif geliştirilmiştir<sup>12</sup>. Bu bağlamda özel ihale usulleri olarak **2886**

<sup>8</sup> Kutlu Gürsel, Meltem. “Genel Olarak ‘Kamu İhalesi’ ve ‘Kamu İhale Sözleşmesi’ Kavramları”, Güncel Mevzuat, Mayıs, 2008, ss.4-5, s.4.

<sup>9</sup> Akın, Yeliz Neslihan. *4743 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda İdarî Başvuru Yolları ve Başvuru Ehliyeti*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s.1.

<sup>10</sup> Kutlu Gürsel, *Genel Olarak ‘Kamu İhalesi’ ve ‘Kamu İhale Sözleşmesi’ Kavramları*, s.4-5.

<sup>11</sup> *İhale, vergi ve kamulaştırma* gibi konuların, özel kanunlarında -idarî- usule bağlanmış olduğu belirtilmektedir. Bkz.: Kalabalık, Halil. *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, 5. Baskı, Sayram Yayınları, Konya, 2014, s.301; Özay, İl Han. *Günişliğinde Yönetim*, 2004 Tarihli 2. Baskıdan 3. Tıpkı Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017, s.2. Çalışmamızın devamında kamu ihale sözleşmelerinde anlaşmazlıkların bir çözüm yolu olarak öngörülen Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuru irdelenecektir. Benzer kurumlar, özel kanunları ile usule bağlanan vergi hukukunda da bulunmaktadır. Bu bağlamda vergi uyuşmazlıkları da idarî yargıya gidilmeksizin *213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nda* hükme bağlandığı üzere, *uzlaşma, vergi hatalarında düzeltme ve reddiyat, vergi ziyat, usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarında indirme (cezalarda indirim), pişmanlık ve ıslah, izaha davet ve kanun yolundan vazgeçme* şeklindeki uyuşmazlık çözüm yolları ile çözülebilmektedir. Bkz.: Oktar, S. Ateş. *Vergi Hukuku*, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 15. Baskı, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2020, s.481-484. Bu noktada yer verilen çözüm yollarından biri olan ve *7194 sayılı Dijital Hizmet Vergisi ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* ile getirilen *kanun yolundan vazgeçme müessesesi*, vergi hukuku alanında da oldukça yeni bir çözüm yolu olup Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuru ile birlikte, mevzuatımızda aynı süreç içerisinde biri vergi biri ihale alanı olmak üzere, kanun koyucunun anlaşmazlık çözümlerine yönelik perspektifini yansıtmaktadır. Bkz.: RG 07.12.2019/30971. Bu konuda detaylı bilgi için ayrıca bkz.: Taşkın, Yasemin. “Yeni Bir İdarî Çözüm Yolu: Kanun Yolundan Vazgeçme”, *Yaklaşım Dergisi*, 325(28), 2020, ss.29-37, s.29-38.

<sup>12</sup> Gözler, Cilt: II, s.107-110; Gözler / Kaplan, s.440-441.

***sayı Devlet İhale Kanunu***<sup>13</sup> ile ***4734 sayılı Kamu İhale Kanunu***<sup>14</sup> ele alınmaktadır. Bu Kanunlar, ayrıca doktrinde *temel kanun*<sup>15</sup> ya da *temel ihale kanunları*<sup>16</sup> olarak nitelendirilmektedir. Bunlara ilave olarak doktrinde, 4734 sayılı Kanun'a göre yapılan ihalelere yönelik sözleşmelerin düzenlenmesine ve uygulanmasına yönelik usul ve esasları belirlemek amacıyla yürürlüğe girmiş olan ***4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu***<sup>17</sup> da Türkiye'de kamu ihalelerini düzenleyen üç *temel kanun*dan bir diğeri olarak ileri sürülmekte olup temel kanun kapsamında irdelenmektedir<sup>18</sup>. Zira 4735 sayılı Kanun düzenlemelerinde de ihale sürecinde uyulması gereken birtakım usul ve esaslar hükme bağlanmış olduğundan<sup>19</sup>, 4735 sayılı Kanun da bu mahiyette değerlendirilmektedir<sup>20</sup>.

---

<sup>13</sup> RG 10.09.1983/18161.

<sup>14</sup> RG 22.01.2002/24648.

<sup>15</sup> Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil. *Türk İdare Hukuku*, Yenilenmiş 11. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2019, s.491; Gözler / Kaplan, s.440. Danıştay kararlarında, 2886 ve 4734 sayılı Kanunların *ihale işlemlerine ilişkin idarî usulü düzenleyen temel kanunlar* olduğu ifade edilmiştir. Örnek kararlar için bkz.:

· Danıştay 10. Dairesi, E. 2018/87, K. 2018/264, K.T. 31.01.2018, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 01.06.2021).

· Danıştay 13. Dairesi, 2018/1917, K. 2019/605, K.T. 27.02.2019, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 01.06.2021).

· Danıştay 13. Dairesi, E. 2017/364, K. 2017/525, K.T. 02.03.2017, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 01.06.2021).

<sup>16</sup> Özdemir, s.585.

<sup>17</sup> RG 22.1.2002/24648.

<sup>18</sup> Kaya, Cemil. “İhale Hukukunda Çalışma Hürriyetinin Sınırlanması: İhalelere Katılmaktan Yasaklanma”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 14(2), 2006, ss.153-184, s.153.

<sup>19</sup> Örneğin, 4735 sayılı Kanun'un *ilkelerin* düzenlendiği madde 4/3 hükmünde, ihale dokümanı hükümlerinde, Kanun kapsamında akdedilen kamu sözleşmelerinin hükümlerinin uygulanmasında sözleşme taraflarının eşit hak ve yükümlülükler sahip olduğu ilkesine aykırı maddelere yer verilemeyeceği belirtilmiştir. Yine 4735 sayılı Kanun'un tip sözleşmelerin düzenlendiği madde

Söz konusu üç ihale usulü kanunu dışında kamu ihale mevzuatında yer alan kanunlar ise en özel ihale usullerini oluşturmaktadır<sup>21</sup>. Bu bağlamda doktrinde, özel ihale usulleri ile en özel ihale usulleri tasnifine<sup>22</sup> benzer şekilde, 2886, 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ile hukukî çerçevesi çizilen ihale alanının kamu ihalelerinin *dar anlamda tanımını* ve kamu ihale mevzuatında yer alan tüm kanunlar ile hukukî çerçevesi çizilen ihale alanının ise kamu ihalelerinin *geniş anlamda tanımını* oluşturduğu ileri sürülmektedir<sup>23</sup>. Kamu ihale hukukunda yer alan bu kanunlar, kamu bütçesi üzerinde tesiri olan iş ve işlemlerin yürütüldüğü ihalelerin usul ve esaslarını düzenlemektedir.

---

5/2 hükmünde de ihale sürecinde hazırlanan sözleşmelerin Tıp Sözleşme hükümlerinin esas alınmak suretiyle düzenleneceği belirtilmiştir.

<sup>20</sup> Akel, *2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nda Yasaklama Kararları ve Kararlara Karşı Başvuru Yolları*, s.14-16.

<sup>21</sup> Bu Kanunlar, *3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*, *3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*, *3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanun*, *4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun*, *4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun*, *6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapıtılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* olarak belirtilmiştir. Bkz.: Gözler, Cilt: II, s.108-109; Gözler / Kaplan, s.440-441. Kanaatimizce bu kanunlara ilave olarak özel ihale usulleri, *2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ve 5710 sayılı Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun* ile de düzenlenmektedir. Bkz.: Akel, *2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nda Yasaklama Kararları ve Kararlara Karşı Başvuru Yolları*, s.14.

<sup>22</sup> Gözler, Cilt: II, s.107-110; Gözler / Kaplan, s.440-441.

<sup>23</sup> Akel, *2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nda Yasaklama Kararları ve Kararlara Karşı Başvuru Yolları*, s.16.

Son olarak belirtmek gerekir ki, idare fonksiyonunun içeriğini ve sınırını kamusal ihtiyaçların karşılanması oluşturmaktadır<sup>24</sup>. Bu noktada geniş bir perspektiften kamu ihale mevzuatında yer alan kanun düzenlemeleri incelendiğinde, her birinin idarenin ihtiyaç duyduğu bir kaynağa ulaşılmasını ve karşılığında kaynak kullanımını hükme bağlayan normlar olduğu görülmektedir. Bu bağlamda kamu ihale mevzuatındaki düzenlemeler; başka ifade ile kamu ihale usulü kanunları birer *idarî fonksiyon normu/idarî fonksiyonu düzenleyen norm* olarak karşımıza çıkmaktadır.

### 1.3. Kamu İhale Sözleşmeleri

İdarenin ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kamu ihalesi usulü uygulanarak gerçek veya tüzel kişilerle<sup>25</sup> akdedilen sözleşmeler, kamu ihale sözleşmeleridir<sup>26</sup>. Doktrinde, 2886 ve 4734 sayılı Kanunlar uyarınca akdedilen sözleşmelerin kamu ihale sözleşmesi olarak ifade edildiği<sup>27</sup> görülmektedir. Bu çalışmada, *kamu ihale sözleşmeleri, kamu ihaleleriyle meydana gelen sözleşmeler*, olarak tanımlanmaktadır.

Yine doktrinde, kamusal ihale usullerini oluşturan kanunlar uyarınca yürütülen idarî faaliyetlerin kamu ihalesi olmakla birlikte; kamu ihalesi kavramının kamusal ihale rejimine tabi tüm ihaleleri kapsayacak şekilde kullanımı hâlinde, ihale sürecinin denetiminin

<sup>24</sup> Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt: 1, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s.58.

<sup>25</sup> Buz, Vedat. *Kamu İhale Sözleşmelerinin Kuruluşu ve Geçerlilik Şartları*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007, s.35, 67.

<sup>26</sup> Gözler, Cilt: II, s.106-107.

<sup>27</sup> Gözübüyük / Tan, Cilt: I, s.309.

hangi mevzuata göre yapılması gerektiği hususunun araştırılmasındaki önem ve önceliğin ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Bu sebeple hukuk sistemimizde kamu ihaleleri ile ilgili 2886 ve 4734 sayılı Kanunların beraber yürürlükte bulunmasının bir kargaşa yarattığı, 4734 ve 4735 sayılı Kanunların yürürlüğe girmesinin akabinde, salt 4734 sayılı Kanun uyarınca yürütülen ihale süreci sonucunda imzalanan ve teknik olarak 4735 sayılı Kanun'a tabi sözleşmenin kamu ihale sözleşmesi<sup>28</sup> olarak adlandırılabilmesi belirtilmektedir<sup>29</sup>. Ancak, bir tür kamu ihale sürecinin izlenmesi suretiyle özelleştirme uygulamaları sonucunda akdedilen yap-işlet-devret sözleşmelerinin de kamu ihale sözleşmesi olduğu ve hukuk sistemimizde “kamu ihale süreci” ve “kamu ihale sözleşmesi” deyiminin sadece 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar kapsamında kullanılmasının, ihale hukuku ve kamu ihale sürecinde egemen olması gereken ilkelerin gelişiminde başlıca engellerden biri olduğu da belirtilmektedir<sup>30</sup>.

Konuya kamu ihalelerinin kamu bütçesi üzerindeki etkileri açısından bakıldığında, bütçe denkleminde gider ve/veya gelir oluşturmak suretiyle birbirini bir döngü olarak besleyen malî etkileri bulunan kamu ihale mevzuatında yer alan kanunların kavramlarla

<sup>28</sup> Doktrinde, kamu ihaleleri kapsamında hem 2886 sayılı Kanun'un hem de 4734 sayılı Kanun'un ele alındığı görüş için bkz.: Ulusoy, Ali D. *Yeni Türk İdare Hukuku*, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020, s.632. Doktrinde ayrıca 4734 sayılı Kanun'a göre akdedilen sözleşmelere kamu ihalesi sözleşmesi dendiği belirtilmekle birlikte; kamu ihale sözleşmelerinin hukukî niteliği açıklanırken 4734 sayılı Kanun'un yanı sıra 2886 sayılı Kanun'a da yer verildiği görülmektedir. Bkz.: Gözler, Cilt: II, s.138-139.

<sup>29</sup> Kutlu Gürsel, *Genel Olarak 'Kamu İhalesi' ve 'Kamu İhale Sözleşmesi' Kavramları*, s.4-5.

<sup>30</sup> Kutlu Gürsel, Meltem. “‘Kamu İhale Süreci’nin Hukuki Açısından Genel Olarak Değerlendirilmesi’”, *Güncel Mevzuat*, Mart, 2006, ss.22-25, s.24.

ayrıştırılması, bu kanunlara tabi ihaleler için, bakış açısı farklılığı oluşturma riskini beraberinde getirmektedir<sup>31</sup>.

İdarelerin sözleşmeyi imzalamadan önceki aşamada gerçekleştirmek zorunda olduğu süreci ifade eden *kamu ihalesi*<sup>32</sup> kavramının sadece 4734 sayılı Kanun'a tabi olan ihaleler özelinde kullanılması, kamu ihale sürecinin kapsamını daraltmakta ve bu durum da uygulamada sorunlara yol açabilmektedir<sup>33</sup>. Zira ihalelerin kamu bütçesi ile ilgili olan direkt ilişkisi, başta rekabet ilkesi ve bu amaca hizmet eden diğer ilkelerin geliştirilmesi ve ihale düzeninin temin edilmesi için gösterilen dikkatin en önemli sebebidir<sup>34</sup>. İdarenin sözleşmelerinde öngörülen usulün varlık sebeplerinden biri olarak *kamu maliyesi: kaynak* yönü karşımıza çıkmaktadır<sup>35</sup>. 2886 ve 4734 sayılı Kanunlarda olduğu gibi<sup>36</sup> kamu ihale usulü kanunlarıyla yürütülen her bir ihalenin kamu bütçesinde bir etkisi bulunmaktadır.

Bunun dışında, sözleşme henüz akdedilmeden çok önce; ihale sürecinin *ön hazırlık işlemleri* ya da *ihale sürecinin oluşum* aşaması olarak da ifade edilebilen genel hazırlık aşaması, kamu ihale

---

<sup>31</sup> Akel, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nda Yasaklama Kararları ve Kararlara Karşı Başvuru Yolları, s.1.

<sup>32</sup> Kutlu Gürsel, 'Kamu İhale Süreci'nin Hukuki Açıdan Genel Olarak Değerlendirilmesi, s.24.

<sup>33</sup> Kutlu Gürsel, Genel Olarak 'Kamu İhalesi' ve 'Kamu İhale Sözleşmesi' Kavramları, s.4.

<sup>34</sup> Akel, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nda Yasaklama Kararları ve Kararlara Karşı Başvuru Yolları, s.1.

<sup>35</sup> Düğer, Sırrı / Akın, Yeliz Neslihan. "İdarenin Sözleşme Akdetme Usulü", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 12(1), 2021, ss.226-243, s.236-239.

<sup>36</sup> Akel, Yeliz Neslihan. "Kamu İhalelerinin Kamu Bütçesine Yansıyan Sonuçları Hakkında Bir Değerlendirme", Vergi Sorunları Dergisi, S.350, 2017, ss.131-152, s.136-139.

mevzuatında yer alan tüm ihale usulleri ile yapılacak ihaleler için geçerli olmaktadır ve bu bağlamda genel hazırlık aşaması, kamu ihaleleri açısından ortak bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu aşamada, ihaleyi yürütecek olan idarenin, öncelikle bir ihtiyacının ortaya çıkmış olması gerekmektedir. Bu ihtiyacın türü ve bu bağlamda yapılması istenen iş ve işlem ile kamu bütçesi üzerindeki etkisi ve ilgili idarenin Türk idarî teşkilatı içindeki yerine göre bir ihale yapılmasının gerekip gerekmediği değerlendirilecek; yapılması gerekmekte ise kamu ihale mevzuatında uygulanması gereken kamu ihale usulü kanunu tespit edilecektir<sup>37</sup>. Dolayısıyla bir sözleşmeye yönelik ihtilafın uygulanacağı hukukî normların tespitinde sözleşmeye verilen ismin ne olduğu önemli olmaksızın, ihaleyi yürüten idarenin henüz ihale hazırlık aşamasında tesis edeceği karar ve bu karara istinaden uygulayacağı kamu ihale usulü kanunu etkili olacaktır. Ayrıca idarenin yanlış bir kamu ihale usulü kanununa dayanarak ihale işlemleri tesis ettiği varsayımında, bahse konu ihaleye yönelik adlandırmanın da hukukî bir önemi kalmayacaktır.

Bu açıklamalardan hareket edildiğinde, kamu ihalesinin tanımında yer alan “sözleşmeyi imzalamadan önceki aşamada gerçekleştirilmek zorunda olunan süreç” ve kamu ihale sözleşmesinin tanımında yer alan “ihale süreci” ile “idarenin ihtiyaçlarını karşılamak üzere” kapsamından hareket edildiğinde, 2886 sayılı Kanun kapsamında yürütülen idarenin bir taşınmazını kiralaması, satması ya da trampa etmesi veya taşınmazı üzerinde mülkiyetten gayri aynî hak tesis

---

<sup>37</sup> Akın, *4743 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda İdarî Başvuru Yolları ve Başvuru Ehliyeti*, s.212.

etmesi<sup>38</sup> gibi ihale işlemlerinde de idareye yine bir kamu kaynağını kullanmak suretiyle, bunun karşılığı olarak bir kamu kaynağı sağlandığı görülmektedir. Başka ifade ile idareler, kaynak ihtiyacını temin etmek amacıyla, başka bir kamu kaynağını kullanarak gerçekleştirmek zorunda olduğu bir ihale süreci yürütmektedir. Dolayısıyla en genel kapsamda kamu ihale sözleşmelerini meydana getiren **kamu ihalesi**, *kamu kaynağı oluşturmak ve aynı zamanda kamu kaynağı kullanmak için başvurulmuş bir hukukî ve malî usul* olarak tanımlanabilir.

Kamu ihaleleri, **kamu hukukunun ekonomik boyutunu** da ilgilendirmekte olup ihale konusu ekonomiye kamu hukuku yaklaşımı veya kamu hukukuna ekonomik yaklaşımı da gerektirmektedir<sup>39</sup>. Zira **malî usul** ile düzenlenen konulardan biri de kamu ihaleleri olmaktadır<sup>40</sup>. **5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu**'nda<sup>41</sup> da ifadesini bulduğu üzere, yürütülen her ihale sürecinde kamu kaynağı kullanılmakta ve belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminlerini içeren kamu bütçesinde hem gelir hem gider tahminlerinin yapılmasında da kamu ihaleleri doğrudan etkili olmaktadır. Buradan hareketle nasıl ki, kamu bütçesi açısından gelir ve giderler ayrılamaz bir biçimde bu belgeyi oluşturuyorsa, kamu ihalelerinin gelir ve gider yönlü malî etkileri de bütçede bir arada yer

<sup>38</sup> Terminolojik kullanım için bkz.: Akın, Yeliz Neslihan. "İlga Hükümler Çerçevesinde 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Düzenleme Alanı Hakkında Bir Değerlendirme", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 6(2), 2018, ss.1-61, s.34-35.

<sup>39</sup> Kutlu Gürsel, 'Kamu İhale Süreci'nin Hukuki Açısından Genel Olarak Değerlendirilmesi, s.25.

<sup>40</sup> Balta, s.187, 197.

<sup>41</sup> RG 24.12.2003/25326.

almaktadır. O hâlde her bir kamu ihalesinin malî sonucu, bir kamu kaynağı kullanmak suretiyle kamu kaynağı yaratmaktır. Bu ortak malî sonucun, hukukî düzenlemeler yapılırken dikkate alınması gerekmektedir. Bu bağlamda kamu ihale usulü kanunları olarak idare hukuku doktrininde ifade edilen kamu ihale mevzuatındaki kanunların birer *kamu maliyesi usulü kanunu/maliye usulü kanunu* olarak da ifade edilmesi mümkündür.

Dolayısıyla, kamu ihale usulü ya da bu çalışmada adlandırıldığı üzere maliye usulü ile yürütülen tüm ihalelerin kamu ihale sözleşmesi olarak adlandırılması gerektiği ve bu durumun, kamu bütçesi açısından sağlanacak menfaat açısından ortak ilke ve uygulamaların geliştirilmesi için oldukça önemli olduğu düşünülmektedir.

## **2. KAMU İHALE SÖZLEŞMELERİNİN HUKUKÎ NİTELİĞİ**

İdarenin sözleşmelerinde sözleşme öncesi tek taraflı düzlemde sözleşme ile iki taraflı düzleme geçişle birlikte karma bir hukukî rejim<sup>42</sup> uygulandığı belirtilmelidir<sup>43</sup>. Başka ifade ile ihale sürecinde, bir tarafta Devlet'in (idarenin) oluşturduğu tek kutuplu ve diğer tarafta ise ikili/çoklu kutuplu ilişkileri içeren bir yapı bulunmakta olup sözleşme tarafının seçilip akdedilmesiyle birlikte iki taraflı bir ilişki kurulacaktır<sup>44</sup>. Bu açıklamaları bir adım öteye taşımak istediğimizde, sözleşmenin akdedilmesi ile birlikte oluşan iki taraflı bir ilişki de bulunmaktadır. Yani, ihale tanımında sözleşme akdedilmeden önce,

---

<sup>42</sup> Gözübüyük / Tan, Cilt: I, s.477.

<sup>43</sup> Tan, Turgut. "İdari Sözleşme Kuramına İlişkin Gözlemler", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 50(3), 1995, ss.291-309, s.295-296.

<sup>44</sup> Oder, s.549-550.

kural olarak bir tarafı idare olan ve diğer tarafı isteklilerden oluşan çok kutuplu ilişkinin sözleşmenin akdedilmesiyle birlikte, bir tarafı idare olan ve diğer tarafı yüklenici olan iki taraflı ilişkiyi de içeren bir kapsamı bulunmaktadır.

İdarenin sözleşme yapma tekniğine başvurarak yürüttüğü kamu ihale sürecine esas olan kamu ihalesi, bir sözleşmedir<sup>45</sup>. Bir kısım doktrin görüşlerinde<sup>46</sup> ve yargısal kararlarda<sup>47</sup>, kamu ihaleleri sonucunda akdedilen kamu ihale sözleşmelerinin, *idarenin özel hukuk sözleşmesi*

---

<sup>45</sup> Kutlu Gürsel, *'Kamu İhale Süreci'nin Hukuki Açısından Genel Olarak Değerlendirilmesi*, s.23.

<sup>46</sup> Akgüner, Tayfun. *İdare Hukuku*, 9. Basım, Der Yayınları, İstanbul, 2021, s.1118; Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s.487; Buz, s.44; Atay, Ender Ethem. *İdare Hukuku*, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s.564; Duran, Lütfi. *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s.442, 447; Giritli, İsmet / Bilgen, Pertev / Akgüner, Tayfun / Berk, Kahraman. *İdare Hukuku*, Altıncı Basımdan Yedinci Tıpkı Basım, Der Yayınları, İstanbul, 2015, s.1318; Gözübüyük / Tan, Cilt: I, s.474-475; Günday, Metin. *İdare Hukuku*, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2015, s.195; Kutlu, Meltem. *İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları No: 75, İzmir, 1997, s.19; Özay, s.510-511; Kalabalık, s.420; Sezginer, Murat. *İdarenin Sözleşmeleri ve Kamu İhalelerine İlişkin Uyuşmazlıklar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s.81; Sezginer, Murat. "İdarenin Müdahale Ettiği Özel Hukuk Sözleşmeleri (Bileşik İradeli "Birleşme" Sözleşmeler)", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, XVII(1-2), 2013, ss.1589-1621, s.1594; Tan, *İdare Hukuku*, s.309; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.636-637; Yayla, Yıldızhan. *İdare Hukuku*, Tıpkı 2. Basım, Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s.165; Odyakmaz, Zehra. "Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2(2), 1998, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/789920>, s.5, (Erişim Tarihi: 07.11.2021). Nitekim doktrinde, Danıştay da dâhil olmak üzere yargı mercilerinin yerleşik içtihadı uyarınca, kamu ihaleleriyle meydana akitlerin özel hukuka ve adlî yargıya tabi kılındığı belirtilmiştir. Bkz.: Balta, s.98.

<sup>47</sup> Örnek kararlar için bkz.:

- Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, E. 1999/8, K. 1999/17, K.T. 21.06.1999. Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 29.03.2021).
- Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, E. 2003/47, K. 2003/51, K.T. 16.06.2003, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 29.03.2021).
- Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, E. 2005/16 K. 2005/36, K.T. 16.05.2005, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 29.03.2021).

niteliğinde kabul edildiği görülmektedir. Bu bağlamda çalışma konumuzu oluşturan ve 4735 sayılı Kanun kapsamında akdedilen kamu ihale sözleşmelerinin hukukî niteliğinin, özel hukuk sözleşmesi olduğu belirtilmektedir.

Ancak diğer taraftan yine doktrinde, kamu ihale sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmesi niteliği taşıdığı yönündeki bu genel kabulün aksini iddia eden görüşler de mevcuttur.

Doktrindeki bir görüşe göre, kamu ihale sözleşmeleri, idarî sözleşmelerin şartlarını haiz olmak suretiyle idarî sözleşme niteliğini kazanabilmektedir. Zira kamu ihale sözleşmesinin konusunun kamu hizmeti olabilmesi ya da konusu bu olmamakla birlikte sözleşmede özel hukuku aşan hükümler bulunabilmesi sebebiyle, her daim kamu ihale sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmesi niteliğinde olduğu söylenememektedir<sup>48</sup>. Bu açıklamalar ışığında 2886 ve 4734 sayılı Kanunlar kapsamında yürütülen *ihaleler* aracılığıyla akdedilen kamu ihale sözleşmelerinde özel hukuku aşan hükümlerin bulunabileceği ve bu olasılığın ilgili sözleşmede gerçekleşmesi hâlinde sözleşmenin niteliğinin idarî olacağından dolayı da kamu hukuku kurallarına tabi olan bu sözleşmeden doğan uyuşmazlıkların da kanunda aksine bir hüküm bulunmaması şartıyla, idarî yargıda çözümlenmesi gerektiği ileri sürülmektedir<sup>49</sup>.

Yine doktrinde, genel olarak ihale süreci sonunda akdedilen bir sözleşmenin her zaman idarenin özel hukuk sözleşmesi niteliğinde

---

<sup>48</sup> Gözler, Cilt: II, s.139-140. Ayrıca bkz.: Gözler / Kaplan, s.456-457.

<sup>49</sup> Gözler, Cilt: II, s.140-142. Ayrıca bkz.: Gözler / Kaplan, s.458.

olmadığının açık olduğu belirtilmektedir<sup>50</sup>. 4735 sayılı Kanun temelinde yapılan bir irdelemeye dayanan bir başka görüşe göre, 4735 sayılı Kanun'da kamu ihale süreci sonucunda imzalanan tüm sözleşmelerin özel hukuk sözleşmesi olduğunun açıkça belirtilmediği ve 4734 sayılı Kanun'a göre yapılan ihale süreci sonucunda imzalanan tüm sözleşmelerin özel hukuk sözleşmesi olarak nitelendirilmesi için, 4735 sayılı Kanun'un madde 4/3 hükmünde yer alan ve Kanun kapsamında akdedilen kamu sözleşmelerinin hükümlerinin uygulanmasında tarafların eşit hak ve yükümlülüklerle sahip olacağına yönelik düzenlemesinin yeterli olmadığı ifade edilmektedir<sup>51</sup>. Bu bağlamda kamu ihale(s)i usulünün yalnızca idarenin özel hukuk sözleşmelerine değil, idarî sözleşmelere de uygulandığı belirtilerek, *idarî sözleşmelerin akdedilmesi (kamu ihalesi) başlığı altında açıklamalar yapıldığı*<sup>52</sup> görülmektedir.

Başka bir görüşe göre de 2886 sayılı Kanun ile ilga edilmiş olan **2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu**'nun<sup>53</sup> idarenin sözleşmelerinin yapılmasında karşı tarafını seçmek üzere objektif usuller getirmiş olduğu ve Kanun'un, idarelerin her türlü alım, satım ve yaptırma işlerinde akdedilecek hem idarî hem de özel hukuk

---

<sup>50</sup> Kutlu, s.69.

<sup>51</sup> Kutlu Gürsel, '*Kamu İhale Süreci'nin Hukuki Açısından Genel Olarak Değerlendirilmesi*, s.23. Aksi görüşe göre ise 4735 sayılı Kanun'un 36. maddesi uyarınca, bu Kanun'da hüküm bulunmayan hâllerde Borçlar Kanunu hükümlerinin uygulanacağına ilişkin düzenleme, akdedilen sözleşmenin özel hukuk sözleşmesi niteliğini teyit etmektedir. Bkz.: Gözübüyük / Tan, Cilt: I, s.474-475.

<sup>52</sup> Gözler, Cilt: II, s.103, 107; Gözler / Kaplan, s.437, 458.

<sup>53</sup> RG 10.06.1934/2723.

sözleşmelerini düzenlediği belirtilmiştir<sup>54</sup>. Yine mülga 2490 sayılı Kanun'un bazı istisnalar olmakla birlikte hem idarenin idarî hem de özel hukuk sözleşmelerini aynı şekle tabi tuttuğu ileri sürülmüştür<sup>55</sup>. İlaveten 2886 sayılı Kanun'daki usul izlenerek yapılan sözleşmelerin özel hukuk sözleşmesi şeklindeki nitelendirilmenin yanlış olduğu belirtilmiştir<sup>56</sup>.

Ayrıca bir diğer görüşe göre de kamu ihale usulü kanunları uyarınca yürütülen yapım işleri ihalelerinin idarî bir sözleşme olarak kabul edilmesinin daha doğru olacağı belirtilmektedir<sup>57</sup>. Aynı şekilde bir kamu hizmetinin ifasına yönelik yol yapım işi konusundaki bir kamu ihale sözleşmesinin idarî sözleşme niteliğinde sayılması gerektiği belirtilmektedir<sup>58</sup>.

Bu noktada geleneksel olarak idare hukuku doktrinde idarenin idarî sözleşmeleri ve özel hukuk sözleşmeleri şeklindeki tasnifin dışında, bu ayrımın esasları ile uyuşmadığından dolayı üçüncü bir idarenin sözleşme türü olarak doktrinde ifade edilen karma nitelikteki ve idarenin müdahale ettiği özel hukuk sözleşmeleri olarak ifade edilen

---

<sup>54</sup> Duran, s.427, 435.

<sup>55</sup> Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, Cilt: 3, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s.1582.

<sup>56</sup> Tan, 1995, s.297.

<sup>57</sup> Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, Cilt: 3, s.1590. Eserin yazıldığı dönemde mülga 2490 sayılı Kanun yürürlüktedir. Ulusal mevzuatımızdaki pozitif hukuk düzenlemelerine baktığımızda, kategorik olarak idarî sözleşme niteliğinde kabul edilmesi gerektiği belirtilen yapım işlerinin kural olarak 4734 sayılı Kanun kapsamında yürütülmesi gerektiği ve bu bağlamda da çalışma konumuzu oluşturan 4735 sayılı Kanun'a tabi bir kamu ihale sözleşmesine konu olacağı belirtilmelidir. Benzer görüş için ayrıca bkz.: Giritli / Bilgen / Akgüner / Berk, s.1591, 1610.

<sup>58</sup> Gözler, Cilt: II, s.140.

*bileşik iradeli “birleşme” sözleşmeler* adı verilen üçüncü bir kategorinin<sup>59</sup> daha bulunduğunu belirtmek gerekir.

Bileşik iradeli “birleşme” sözleşmelerde idarenin işlemi, özel hukuk sözleşmesinin bir hükmünü oluşturan bir idarî işlem olup bu idarî müdahaleyi temsil eden idarî işlemin kapsamında malî hükümlerin düzenlenmesi de mevcut olabilmektedir. Ayrıca bu sözleşmelerde, taraflar arasında hüküm ve sonuç doğuran bir idarî işlem sözleşmenin tarafları dışında yer alan bir idare tarafından tesis edilmesi sebebiyle idare hukuku rejimi içerisinde değerlendirilecek tek yanlı bir irade açıklaması yapmaktadır. Bu bağlamda bu kategorideki sözleşmelerde tarafların iradelerine, başka bir idarenin iradesi eklenmekte ve sözleşmenin oluşumuna katkıda bulunmaktadır. O hâlde idarenin müdahale ettiği sözleşme her ne kadar kategorik olarak idarenin özel hukuk sözleşmesi olsa da bu idarî işlemin yargısal denetimi idarî yargı rejiminde olacağından dolayı, sözleşmenin tabi olduğu özel hukuk rejiminin dışına çıkmış olmaktadır<sup>60</sup>.

### **3. YÜKSEK FEN KURULU BAŞKANLIĞININ GÖREV VE YETKİLERİ**

4735 sayılı Kanun’a, *7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*’un<sup>61</sup> 30 ve 31. maddeleri ile eklenen düzenlemeler, sözleşme uygulamalarına yönelik itiraz başvuruları ve anlaşmazlıkların çözümü hususunda Yüksek Fen

---

<sup>59</sup> Sezginer, *İdarenin Sözleşmeleri*, s.925-953; Sezginer, *Bileşik İradeli “Birleşme” Sözleşmeler*, s.1589-1621.

<sup>60</sup> Sezginer, *İdarenin Sözleşmeleri*, s.925; Sezginer, *Bileşik İradeli “Birleşme” Sözleşmeler*, s.1590, 1593-1594.

<sup>61</sup> RG 20.02.2020/31045.

Kurulu Başkanlığına önemli görev ve yetkiler tevdi etmektedir. Söz konusu iki maddenin uygulanmasını sağlamak üzere, **Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının Çalışma Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik**<sup>62</sup> yürürlüğe konulmuştur.

Esasen Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı<sup>63</sup> ile Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının (*Nafia*) *Yüksek Fen Kurulu* adıyla ilk kez teşekkül ettirildiği **2443 sayılı Nafia Vekâletinin Teşkilât ve Vazifelerine Dair Kanun**'un<sup>64</sup> 4. maddesi ile şu an yapım işleri kapsamındaki programlar, inşaat tarz ve biçimleri, fen sahasında meydana gelen gelişmelerden uygulanması gerekli olan yenilikleri ve fen unsur ve araçlarının yetiştirilmesindeki amaçları görüş ve düşünce ile tetkik ve mütalaa etmek ve herhangi bir fennî işte son söz söylemek yetkisi, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına verilmiştir. 2443 sayılı Kanun'u ilga eden **3611 sayılı Nafia Vekâleti Teşkilât ve Vazifelerine Dair Kanun**'un<sup>65</sup> 11. maddesi ile de mevzuat hazırlanmasında da rol oynaması öngörülerek görev ve yetki kapsamı genişletilmiş; ancak 3611 sayılı Kanun'u ilga eden **1609 sayılı Bayındırlık Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Kanun**'un<sup>66</sup> 6. maddesi ile ilk kez bu çalışma kapsamında irdelenen Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının anlaşmazlık çözme işlevi açık bir şekilde

---

<sup>62</sup> RG 12.06.2020/31153.

<sup>63</sup> Çevre ve Şehircilik Bakanlığının adı, 85 No.lu Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” şeklinde değiştirilmiştir. Bkz.: RG 29.10.2021/31643.

<sup>64</sup> RG 29.05.1934/2713.

<sup>65</sup> RG 30.05.1939/4219.

<sup>66</sup> RG 20.07.1972/14251.

düzenlenmiştir. Maddede inşaat ve tesisat işleri ile ilgili, Bakanlıkça havale olunan anlaşmazlıkları inceleyerek karara bağlamak da Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının görev ve yetkilerinden biri olarak hükme bağlanmıştır.

Devamında, 2886 sayılı Kanun ile birlikte aynı yıl hazırlanarak yürürlüğe giren ve 1609 sayılı Kanun’u ilga eden **180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**<sup>67</sup> ile Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının görev ve yetkilerinden ilki<sup>68</sup>, Bakanlık tarafından gönderilen her türlü proje, etüd, kontrollük, inşaat, tesisat işleri ile alakalı anlaşmazlıkları inceleyerek karara bağlamaktır. Bu görev ve yetkinin kamu ihale sözleşmelerinin uygulama sürecindeki anlaşmazlık çözümüne ilişkin olduğu açıktır<sup>69</sup>. Yer verilen mülga düzenlemelerin uygulanma kabiliyetinin olduğu tarihte Bakanlık’ın kendi bünyesindeki proje, etüd, kontrollük, inşaat, tesisat işlerine yönelik ihaleler ile bu ihaleler akabinde akdedilecek sözleşmeler, yürürlükte olan 2886 sayılı Kanun uyarınca gerçekleştirilmekte olup Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının bahse konu işler ile ilgili

---

<sup>67</sup> RG 14.12.1983/18251 Mükerrer.

<sup>68</sup> 180 sayılı KHK’de 209 sayılı 13/12/1893 Tarihli ve 180 Sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile değişiklikler yapılmış olup çalışmamızda yer verilen mevzuat açıklamaları, bu değişiklikler sonrasında hükme bağlandığı şekildedir. Bkz.: RG 18.06.1984/18435 Mükerrer.

<sup>69</sup> 180 sayılı KHK’nin madde 15/1-d hükmünde, “*Bayındırlık ve iskan işleri ile ilgili şartnamelerle, tip sözleşme, yıllık rayiç ve fiyat analizlerini hazırlamak ve yayınlamak.*” şeklindeki görevin de Yüksek Fen Kuruluna verildiği görülmektedir. Bu bağlamda bu göreve istinaden, *Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesi* hazırlanmıştır. Bkz.: RG 09.10.1984/18540.

anlaşmazlıklar hakkında bir karar verebilmesi, Bakanlık tarafından bir talebin olmasına bağlı kılınmış; ayrıca Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının kararlarına bağlayıcılık vasfı kazandırılmamıştır<sup>70</sup>. Ancak Sayıştay ilamlarında, idarelerin ilgili konularda tereddüde düşmesi sebebiyle görüş bildirmesi için Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına yaptıkları başvurular sonucunda tesis edilen kararlara hukukî dayanak olarak yer verildiği görülmektedir<sup>71</sup>.

180 sayılı KHK'yi ilga eden **644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**<sup>72</sup> ile Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının danışma ve denetim birimlerinden biri olarak düzenlenmiştir. KHK'nin madde 16/1-a hükmünde, ilgili idarenin talebi üzerine, yapım ve yapım ile ilgili danışmanlık hizmet

<sup>70</sup> Tıpkı 1609 sayılı Kanun'un 5. maddesinde olduğu gibi, 180 sayılı KHK'nin madde 30/a hükmünde, inşaat işlerinden doğan ve Yüksek Fen Kurulunda karara bağlanmış olan; ancak Bakanlık tarafından bir defa daha bu Kurulda incelenmesi gerekli görülen veya Yüksek Fen Kurulunda üçte iki çoğunlukla karara bağlanamayan anlaşmazlıkları kanun, sözleşme ve şartlaşma hükümlerine göre inceleyerek en geç 1 ay içinde karara bağlamak ve madde 30/b hükmünde de yeni fiyat tayini anlaşmazlıklarını inceleyip kesin fiyatı tespit etmek, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı son mercii olarak Bayındırlık Kurulunun görevleri olarak düzenlenmiştir. Ancak Bayındırlık ve İskan Bakanlığının sürekli kurullarından biri olarak öngörülen Bayındırlık Kurulunun bu hükümlere istinaden almış olduğu kesin nitelikli kararlarının tüm yöneticiler, görevliler ve ilgililer için bağlayıcı olduğu belirtilmiştir.

<sup>71</sup> Örnek kararlar için bkz.:

- Sayıştay Temyiz Kurulu, 32287/34731, K.T. 03.04.2012, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 18.05.2021).
- Sayıştay 8. Dairesi, 136/181, K.T. 23.06.2020, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 11.05.2021).
- Sayıştay 4. Dairesi, 267/242, K.T. 10.11.2020, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 10.06.2021).
- Sayıştay 4. Dairesi, 192/207, K.T. 21.11.2019, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 11.05.2021).

<sup>72</sup> RG 04.07.2011/27984.

işlerine yönelik sözleşmelerin uygulamasından doğan yeni fiyat tespitine yönelik anlaşmazlıklarda, tarafları bağlayıcı şekilde fiyatı kesin olarak tespit etmek ve yeni fiyat tespitine yönelik anlaşmazlıklar dışındaki anlaşmazlıklarda ise bu anlaşmazlıkları inceleyerek karara bağlamak görev ve yetkisinin Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına ait olduğu düzenlenmiştir. Bu mülga düzenlemeden anlaşılacağı üzere, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının bahse konu işler ile ilgili anlaşmazlıklar hakkında bir karar verebilmesi için, ilgili idare tarafından bir talebin olması gerekmektedir; ancak yeni fiyat tespiti anlaşmazlıkları bakımından ilk kez Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı kararlarının bağlayıcılığı hükme bağlanmıştır<sup>73</sup>. Durum bu olmakla birlikte, yeni fiyat tespiti anlaşmazlıkları dışındaki kararları bağlayıcı nitelikte düzenlenmemiş olup Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının anlaşmazlık çözümünde yol gösterici, uygulamayı yönlendirici, görüş alınabilecek mercii niteliği ön plana çıkmaktadır<sup>74</sup>. Sayıştay kararlarında da danışma niteliğinde olan Yüksek Fen Kurulu

---

<sup>73</sup> Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının resmî internet adresinde yer alan “tarihçe” açıklamalarında da Yüksek Fen Kurulu kararlarının yeni fiyat tespitine ilişkin anlaşmazlıklar sonucunda alınan kararların kesin ve taraflar açısından bağlayıcı olduğu; ancak diğer anlaşmazlıklar sonucunda alınan kararların taraflar açısından bağlayıcı olmamakla birlikte itibar edilerek uygulandığı ve yargı çevreleri tarafından dikkate alındığı ve bu bağlamda birçok idare ve kuruluşun yüklenicilerle olan anlaşmazlıklar ve tereddütlerle ilgili olan görüş taleplerinin Yüksek Fen Kurulunca karşılandığı belirtilmiştir. Bkz.: T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı-Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı. *Tarihçe*, <https://yfk.csb.gov.tr/tarihce-i-9>, (Erişim Tarihi: 11.02.2021).

<sup>74</sup> Bkz.: T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı-Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı. *Yüksek Fen Kurulu Karar ve Görüşler 2005-2013*, 2013, [https://webdosya.csb.gov.tr/db/destek/icerikler/karar\\_ve\\_gorusler-2005-2013--2-20191127104721.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/destek/icerikler/karar_ve_gorusler-2005-2013--2-20191127104721.pdf), (Erişim Tarihi: 01.02.2021).

Başkanlığı kararlarının dikkate alınarak yargılama faaliyeti yürütüldüğü görülmektedir<sup>75</sup>.

**703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname<sup>76</sup>** ile 644 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmış; akabinde yürürlüğe giren **1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**'nde<sup>77</sup> Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının hizmet birimlerinden biri olarak teşekkül ettirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin madde 112/1-a hükmünde, , ilgili idarenin talebi üzerine, yapım ve yapım ile ilgili danışmanlık hizmet işlerine ilişkin olarak akdedilen sözleşmelerin uygulanmasından ortaya çıkan yeni fiyat tespitine yönelik anlaşmazlıklarda, tarafları bağlayıcı şekilde fiyatı kesin olarak tespit etmek ve yeni fiyat tespitine yönelik anlaşmazlıklar dışındaki anlaşmazlıklarda ise bu anlaşmazlıkları inceleyerek karara bağlamak, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının görev ve yetkilerinden biri olarak öngörülmüştü. Ancak bahse konu hüküm, **64 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı**

---

<sup>75</sup> Örnek kararlar için bkz.:

- Sayıştay Temyiz Kurulu, 32564/34489, K.T. 28.02.2012, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 11.05.2021).
- Sayıştay 3. Dairesi, 590/372, K.T. 12.01.2021, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 10.06.2021).
- Sayıştay 2. Dairesi, 55/35611, K.T. 09.01.2020, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 17.05.2021).
- Sayıştay 8. Dairesi, 233/162, K.T. 24.10.2019, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 17.05.2021).

<sup>76</sup> RG 09.07.2018/30473.

<sup>77</sup> RG 10.07.2018/30474.

***Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi***<sup>78</sup> ile değiştirilmiş olup meri düzenlemede, 4735 sayılı Kanun'un ek madde 1 hükmü ile verilen görev ve yetkileri yerine getirmek, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının görev ve yetkilerinden biri olarak öngörülmüştür.

7221 sayılı Kanun ile 4735 sayılı Kanun'a eklenen *Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı*<sup>79</sup> başlıklı Ek Madde 1 hükmünde ise, ***yapım ve yapım ile ilgili danışmanlık hizmet işlerine*** ilişkin bu Kanun'a göre düzenlenecek sözleşmelerin uygulanmasında; sözleşmede bulunmayan fiyatın veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti, fiyat farkı ödenmesi ve hesaplanması, iş programı ihtilafları, ihale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki uyumsuzluk, sürenin uzatılması ve ödenek aktarılması, gecikme hâlinde uygulanacak cezalar, geçici ve kesin kabul işlemleri, yaptırılabilir ilave işler ve iş eksilişleri şeklindeki sözleşme anlaşmazlıklarını incelemek görev ve yetkisi, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde yer alan Yüksek Fen Kurulu Başkanlığıdır.

---

<sup>78</sup> RG 10.06.2020/31151.

<sup>79</sup> 4735 sayılı Kanun'un Ek Madde 1 hükmünün madde başlığı ile ilgili bir öneriye yer verilmesinde fayda görülmektedir. *Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı* olarak düzenlenen bu madde başlığı ile bu adı taşıyan bir idarenin 4735 sayılı Kanun ile ihdas edildiği yanlışına yol açmaktadır. Ancak 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının bir hizmet birimi olarak zaten kurulmuş olup bahsi geçen madde de Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının teşkilini ya da hukukî çerçevesini tayin eden bir düzenleme olmayıp konusu *yapım ve yapım ile ilgili danışmanlık hizmet işleri* olan 4735 sayılı Kanun kapsamındaki sözleşmeler açısından anlaşmazlık çözme görev ve yetkisine yöneliktir. Açıklanan sebeplerle madde başlığının *Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına Başvuru* şeklinde takdir edilmesinin daha uygun olduğu düşünülmektedir.

Yine 7221 sayılı Kanun ile 4735 sayılı Kanun'a eklenen *Sözleşme Uygulamalarına Yönelik İtiraz Başvuruları ve Anlaşmazlıkların Çözümü*<sup>80</sup> başlıklı Ek Madde 2 hükmü ile de yüklenici veya idarelerin sözleşmenin uygulanmasından kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümü için yargılama veya Sayıştay incelemesine konu edilmemiş olması şartıyla, Yüksek Fen Kuruluna başvurabileceği; yüklenicilerin itirazlarının sözleşmeyi düzenleyen idarelere kesin kabul aşaması tamamlanıncaya dek yazılı olarak yapılacağı, bu itirazların ilgili idarelerce en geç 30 gün süre içinde Yüksek Fen Kuruluna gönderileceği ve Yüksek Fen Kurulu tarafından itirazların en geç 60 gün içinde bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine göre incelenerek karara bağlanacağı, bu kararların ilgili idarece uygulanacağı belirtilmiştir.

#### 4. YÜKSEK FEN KURULU BAŞKANLIĞINA BAŞVURU

4735 sayılı Kanun kapsamında akdedilen kamu ihale sözleşmelerinde idare ile yükleniciler arasında sözleşmenin uygulanmasından kaynaklanan anlaşmazlıkların çözüm yolu olarak hukukî özellikleri

---

<sup>80</sup> 4735 sayılı Kanun'un Ek Madde 2 hükmünün de madde başlığı ve içeriği ile ilgili bir öneriye yer verilmesinde fayda görülmektedir. Madde içeriği incelenene kadar, madde başlığından salt yükleniciler tarafından işletilebilecek bir başvuru mekanizmasının düzenlenmiş olduğu yanılığına yol açtığı düşünülmektedir. Hâlbuki hükmün ilk fıkrasında adı itiraz olmayan ve ihaleyi yürüten idare tarafından da yapılabilecek bir başvurunun düzenlendiği anlaşılmaktadır. Açıklanan sebeplerle, madde başlığının *Sözleşme Uygulamalarında Anlaşmazlıkların Çözümü* şeklinde takdir edilmesinin daha uygun olduğu düşünülmektedir. İlaveten kuruluş düzenlemesinde *Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı* olarak düzenleme yapılmış olup 4735 sayılı Kanun'un Ek Madde 2 hükmünde ise *Yüksek Fen Kurulu* ifadesine yer verildiği görülmektedir; ancak *Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı* olarak metne işlenmesinin daha yerinde olacağı düşünülmektedir.

itibariyle açıklanmasında fayda görülen Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuruya ilişkin değerlendirmeler bu başlık altında ele alınacaktır.

#### **4.1. Sözleşme Anlaşmazlıklarındaki Görev ve Yetki Çerçevesinde Değerlendirme: Kapsamın Daraltılması**

4734 sayılı Kanun'u irdelediğimizde, kamu ihale mevzuatında yer alan diğer kanunlardan farklı olarak ihaleler hakkında ihale aşamasında ortaya çıkan anlaşmazlıklar açısından dava açılmadan önce, idareye şikâyet başvurusu ve Kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyet başvurusu olmak üzere tüketilmesi zorunlu olan idarî başvuru yollarının hükme bağlandığı görülmektedir. 4734 sayılı Kanun'un *Kamu İhale Kurumunun* düzenlendiği madde 53/b-1 hükmüne göre, idarece ihalenin başlangıcından sözleşmenin akdedilmesine kadar olan süre içerisinde yapılan işlemlerde, bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmak görev ve yetkisi, Kamu İhale Kurumuna aittir. Bu bağlamda kural olarak<sup>81</sup> sözleşme akdedilene kadar olan ihale sürecindeki işlem veya eylemlerin hukuka aykırılığı iddiasıyla bu idarî başvurular yapılabilmektedir. Bu sebeple de 4734 sayılı Kanun uyarınca yürütülen bir ihale sonucunda akdedilen kamu ihale sözleşmelerinden doğan ihtilaflarda ve dolayısıyla 4735 sayılı Kanun düzenlemelerinin uygulanış biçimi açısından, Kamu İhale Kurumu görev ve yetkili değildir. Ancak bu konuda Kamu İhale Kurumuna

---

<sup>81</sup> Konu hakkında detaylı bilgi için ayrıca bkz.: Akın, *4743 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda İdarî Başvuru Yolları ve Başvuru Ehliyeti*, s.41-42.

birden çok itirazın şikâyet başvurusunun yapıldığı tespit edilmiş<sup>82</sup> olup kamu ihale sözleşmelerinin uygulanmasından doğan anlaşmazlıklar için de bir idarî denetim mekanizmasına ihtiyaç bulunduğu ve bu çalışmada ele alınan Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuru mekanizmasının da bu ihtiyacı karşılama konusunda işlevsel olduğu düşünülmektedir.

Kamu ihale sürecine özgü etkili ve ivedi denetim mekanizmasını sağlamak için öngörülen ve Kamu İhale Kurumunu ihdas eden 4734 sayılı Kanun tüm ihalelerde uygulanmamaktadır<sup>83</sup>. Başka ifade ile parçalı kamu ihale mevzuatı yapısı, bu mevzuatta yer alan kamu ihale

---

<sup>82</sup> Kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyet başvuruları sonucunda, başvuru konusunun sözleşme sürecine ilişkin olması sebebiyle ve 4734 sayılı Kanun'un 53. maddesindeki düzenleme gerekçesiyle Kamu İhale Kurulunun görev -ve yetki- yönünden reddettiği uyuşmazlık kararları mevcuttur. Kamu İhale Kurulunun bir kararında, sözleşme hükümlerinin uygulanmasına ilişkin süreçte tarafların eşit hak ve yükümlülüklerle sahip olması dolayısıyla, taraflar arasında ortaya çıkan ihtilafların çözümünde adli yargı mercilerinin yetkili olduğu belirtilmiştir. Bkz.: Kamu İhale Kurulu Uyuşmazlık Kararı, 2017/UY.I-566, K.T. 15.02.2017, <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>, (Erişim Tarihi: 02.06.2021). Kamu İhale Kurulunun bir başka kararında, iddialar arasında idare tarafından sözleşme aşamasında yapılan usulsüzlüklere ilişkin şikâyet konularının bulunduğu, 4734 sayılı Kanun uyarınca Kamu İhale Kurumunun sözleşme kapsamında yapılan idarî işlemlere karşı başvuruları inceleme yetkisinin ve görevinin bulunmadığı, bu şikâyete konu iddialar hakkında adli yargı nezdinde asliye hukuk mahkemelerinin görevli olduğu belirtilmiştir. Bkz.: Kamu İhale Kurulu Uyuşmazlık Kararı, 2016/UH.I-2101, K.T. 17.08.2016, <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>, (Erişim Tarihi: 02.06.2021). Kamu İhale Kurulunun bir diğer kararında, Kamu İhale Kurumunun sözleşme imzalandıktan sonraki aşamada, sözleşmenin uygulanması aşamasında yapılan işlemlere ilişkin şikâyetleri inceleme görevi bulunmadığı belirtilmiştir. Bkz.: Kamu İhale Kurulu Uyuşmazlık Kararı, 2015/UY.IV-2428, K.T. 02.09.2015, <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>, (Erişim Tarihi: 02.06.2021).

<sup>83</sup> Kutlu Gürsel, *'Kamu İhale Süreci'nin Hukuki Açısından Genel Olarak Değerlendirilmesi*, s.25.

usullerinde diğerlerinde olmayan “sui generis” düzenlemeler yapmak suretiyle daha da ayrıştırılmaktadır. Bu bağlamda Kamu İhale Kurumuna görev ve yetki olarak verilen ve idarelerin ihale sürecinde gerçekleştirdiği işlem ve eylemleri hakkında şikâyet yoluyla işletilen zorunlu nitelikteki idarî denetim ve tarafları bağlayıcı karar alma yetkisi, sadece 4734 sayılı Kanun kapsamındaki ihalelerle sınırlandırılmıştır. Bu anlamda, makro bir malî bakış açısı ile kamu bütçesi üzerinde tesirleri, tıpkı 4734 sayılı Kanun kapsamında yürütülen ihaleler gibi, hesaplarda (ödenekte) bulunan paranın kamusal harcama yapılmak suretiyle gider oluşturan<sup>84</sup> diğer kamu ihalelerinin denetimine ilişkin bu farklılığı izah etmek ve desteklemek güçtür. Aynı durum, bütçe döngüsü içinde kamusal harcama sonucu doğuran ihaleleri, aslında kamu kaynağı yaratmak suretiyle finanse eden ihaleler için de geçerlidir<sup>85</sup>. Zira hesaplarda (ödenekte) bulunan paranın kamusal harcama yapılmak suretiyle gider oluşturmadığı<sup>86</sup>; ancak her halükârda kamu kaynağı kullanılan bu ihaleler için de benzer denetim mekanizmasının hükme bağlanması gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca bu konuda da Kamu İhale Kurumuna birden

---

<sup>84</sup> Akın, *4743 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda İdarî Başvuru Yolları ve Başvuru Ehliyeti*, s.30.

<sup>85</sup> Bu anlamda dikkat çeken ayrıksı bir düzenleme de kamu ihalelerine katılımda vergi borcunun hukukî sonuçlarına ilişkindir. Kamu ihale mevzuatında 4734 sayılı Kanun açısından bir ihale katılım engeli olarak hükme bağlanan kesinleşmiş vergi borcu, 2886 sayılı Kanun ve hatta kamu ihale mevzuatında yer alan diğer kanunlar açısından aynı hukukî sonucu yaratmamaktadır. Bu konuda detaylı bilgi için bkz.: Akın, Yeliz Neslihan / Oktar, Salim Ateş. “Vergi Borcunun Kamu İhalelerine Katılıma Etkisi”, Editörler: Salim Ateş Oktar / Yasemin Taşkın, *Maliye Araştırmaları 3*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, ss.1-42.

<sup>86</sup> Akın, *4743 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda İdarî Başvuru Yolları ve Başvuru Ehliyeti*, s.30.

çok itirazın şikâyet başvurusunun yapıldığı tespit edilmiş<sup>87</sup> olup 4734 sayılı Kanun kapsamında yürütülmeyen ihale süreçlerinde gerçekleşen işlem ve eylemler için de bir idarî denetim mekanizmasına ihtiyaç bulunduğu görülmektedir.

Bu sebeple, bir ihalenin sırf yürütüldüğü kamu ihale usulü kanununa bağlı şekilde adlandırılması, son kertede kamu bütçesinde bir araya gelerek idareye kaynak yaratma işlevine sahip kamu ihaleleri için,

<sup>87</sup> Kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyet başvuruları sonucunda, başvuru konusu ihalenin 4734 sayılı Kanun kapsamında olmaması sebebiyle ve 4734 sayılı Kanun'un 53. maddesindeki düzenleme gerekçesiyle Kamu İhale Kurulunun görev -ve yetki- yönünden reddettiği uyuşmazlık kararları mevcuttur. Kamu İhale Kurulunun bir kararında, başvuruya konu ihalenin 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yapılması sebebiyle, başvurunun Kamu İhale Kurumunun görev alanına girmediği, Kurumun bu ihaleye ilişkin olarak yapılan başvuruyu inceleme ve sonuçlandırma görev – ve yetkisinin- bulunmadığı, idarenin anlaşmazlık konusu kararına karşı yetkili idare mahkemesine başvurulması gerektiği belirtilmiştir. Bkz.: Kamu İhale Kurulu Uyuşmazlık Kararı, 2019/UH.IV-1058, K.T. 05.09.2019, <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>, (Erişim Tarihi: 04.06.2021). Kamu İhale Kurulunun bir başka kararında, ihaleyi yapan idarenin 4734 sayılı Kanun'a tabi olmadığı, başvuruya konu ihalenin Köylere Hizmet Götürme Birliği İhale Yönetmeliği'ne göre yapılarak 4734 sayılı Kanun'un uygulanmadığı, bu ihaleye ilişkin olarak yapılan başvuruyu Kamu İhale Kurumunun inceleme ve sonuçlandırma görevinin olmadığı, idarenin anlaşmazlık konusu kararına karşı yetkili idare mahkemesine başvurulması gerektiği belirtilmiştir. Bkz.: Kamu İhale Kurulu Uyuşmazlık Kararı, 2019/UY.IV-674, K.T. 13.06.2019, <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>, (Erişim Tarihi: 04.06.2021). Kamu İhale Kurulunun bir diğer kararında, 4734 sayılı Kanun'un 3. maddesinde bu madde kapsamında yapılan ihalelerin bu Kanun'a tabi olmadığından dolayı, Kamu İhale Kurumunun 4734 sayılı Kanun kapsamında yürütülmeyen ihaleler ile ilgili şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırma görevi bulunmadığı ve başvuruya konu ihalenin 4734 sayılı Kanun'un madde 3/i hükmü uyarınca istisna kapsamında Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliği'ne göre yapılmış ve 4734 sayılı Kanun'a göre yapılmamış olması sebebiyle, başvurunun Kamu İhale Kurumunun görev alanına girmediği ve dolayısıyla başvuruyu inceleme ve sonuçlandırma görevinin bulunmadığı belirtilmiştir. Bkz.: Kamu İhale Kurulu Uyuşmazlık Kararı, 2016/UY.IV-345, K.T. 28.01.2016, <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>, (Erişim Tarihi: 04.06.2021).

farklı hukukî düzenlemeler yapılmasını teşvik etme riskini beraberinde getirebilir. Her durumda kamunun kaynakları üzerinde tesiri olan kamu ihalelerinde ve sonunda akdedilen kamu ihale sözleşmelerinde ortak usul, ilke ve haklar geliştirilmelidir.

64 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan değişikliğe kadar, mevzuatımızda kamu ihale sözleşmeleri açısından böyle bir ayrıksı düzenlemenin yapılmadığı görülmektedir. Zira bahsi geçen değişiklikten önce, 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin madde 112/1-a hükmündeki Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı görev ve yetkisi, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yapım ve yapım ile ilgili danışmanlık hizmet işlerinin ihalelerine özgülenmiştir. Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının yapım işi içeren tüm kamu ihale sözleşmeleri üzerindeki anlaşmazlık inceleme ve karara bağlama görev ve yetkisi, 644 ve 180 sayılı KHK'lerde de mevcuttur. Bu bağlamda mülga düzenlemeler uyarınca Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının görev ve yetkisi kapsamında, salt 4735 sayılı Kanun uyarınca akdedilen kamu ihale sözleşmeleri değil; 2886 sayılı Kanun, 2886 sayılı Kanun kapsamında olmayan idare ve kuruluşların mevzuatı ile 4734 sayılı Kanun kapsamında olmayan idare ve kuruluşların mevzuatı uyarınca yürütülen ihaleler suretiyle akdedilen sözleşmeler de bulunmaktadır.

Yüksek Fen Kurulu Başkanlığınca yapılan açıklamalarda da 2003 yılında 4734 ve 4735 sayılı Kanunların yürürlüğe girmesiyle birlikte ihale sürecine ilişkin bir görev ve yetkisi bulunmamasına karşılık; kamu ihale sözleşmeleri sürecinde ortaya çıkan anlaşmazlıklardaki görev ve yetkinin Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı tarafından

sürdürüldüğü; yine ayrıca 2886 sayılı Kanun kapsamında hâlen yürütülen yapım işi ihalelerinin ihale ve sözleşme sürecinde ve 4734 ve 4735 sayılı Kanunların yürürlük kazanmasıyla ilga olmayan 2886 sayılı Kanun ile birlikte diğer bir kısım kamu kuruluşların mevzuatı uyarınca akdedilen kamu ihale sözleşmelerine ilişkin görev ve yetkinin devam ettiği belirtilmiştir<sup>88</sup>. Zira 2886 ve 4734 sayılı Kanunların kapsamlarının ve tanımlarının düzenlendiği hükümler dikkate alındığında, yapım işlerinde bir çakışma olduğu görülmektedir.

***Kamu İhale Genel Tebliği***'nin<sup>89</sup> madde 3.1.1. hükmünde, kamu harcaması yapılmasını gerektirmeyen ve bütçeden ödenek kullanımı söz konusu olmayan kat veya arsa karşılığı yapım işlerinin ve 4734 sayılı Kanun kapsamında yer almadığı belirtilmiştir. Bu bağlamda 4734 sayılı Kanun'un madde 68/a hükmü uyarınca, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyelerin, hesaplarında bulunan paranın kamusal harcama yapılmak suretiyle gider oluşturmayan; başka ifade ile bütçelerinden ödenek kullanmak suretiyle bedel ödeme borcunu parasal olarak karşılamadıkları yapım işlerine yönelik ihalelerinde, 2886 sayılı Kanun hükümlerinin zımnen ilga olduğunu söylemek mümkün değildir<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı, *Tarihçe*.

<sup>89</sup> RG 22.08.2009/27327.

<sup>90</sup> Akın, *4743 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda İdarî Başvuru Yolları ve Başvuru Ehliyeti*, s.32, 41-42.

Ayrıca, 2886 sayılı Kanun kapsamında olmayan kamu kurum ve kuruluşları<sup>91</sup> ile 4734 sayılı Kanun düzenlemelerinden istisna tutulan<sup>92</sup> ve kapsam dışı bırakılan<sup>93</sup> kamu kurum ve kuruluşlarının da kendi mevzuatları uyarınca yapım işlerine yönelik ihaleler yürüttüğü ve kamu ihale sözleşmesi akdettiği görülmektedir. Bu bağlamda kamu ihale mevzuatında bir kamu ihale usulü kanunu niteliğini haiz **3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun ile Fonlar İhale Yönetmeliği**<sup>94</sup> ve **Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü Tarafından 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 3 Üncü Maddesinin (B) Bendi Kapsamında Yapılacak Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşleri Hakkında Usul ve Esaslar**<sup>95</sup> örnek verilebilir.

---

<sup>91</sup> 2886 ve 4734 sayılı Kanunların kapsam düzenlemelerinde metodolojik olarak farklılık bulunmaktadır. 2886 sayılı Kanun'da *baştan eleme metodu* uygulanarak, Kanun kapsamında olan idareler belirtilmekle yetinilmiş olduğundan bunun dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının Kanun kapsamında olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. 2886 sayılı Kanun'un idare kapsamında, genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idareler, özel idare ve belediyeler bulunmaktadır.

<sup>92</sup> 4734 sayılı Kanun'un 3. maddesinde, *istisnalar* düzenlenerek kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan hangi kamu kurum ve kuruluşlarının hangi ihale iş ve işlemleri açısından Kanun'un uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır.

<sup>93</sup> 4734 sayılı Kanun kapsamının tayininde, *baştan ekleme* ya da *baştan kapsama dâhil etme* olarak ifade edebileceğimiz *metodu* uygulanarak, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan tüm kamu kurum ve kuruluşları kapsama alınmıştır. Ancak daha sonra hangi kurum ve kuruluşların kapsama alınmadığı ve istisnaların neler olduğu düzenlenmiştir.

<sup>94</sup> RG 03.08.1984/18478.

<sup>95</sup> RG 15.07.2020/31186.

## 4.2. Başvuru Yapabilecekler Çerçevesinde Değerlendirme: Yüklenici Hakkının İhdas Edilmesi

Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuruya ilişkin yürürlükteki düzenlemeler incelendiğinde, mülga düzenlemelerden çok önemli iki farklılığın olduğu göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki, artık 4735 sayılı Kanun kapsamında akdedilen kamu ihale sözleşmesinin tarafı olan *yükleniciler* için de Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuru hakkının tanınmış olmasıdır. Zira 4735 sayılı Kanun'un Ek Madde 2 hükmüne göre, yargı veya Sayıştay incelemesine konu edilmemiş olması şartıyla, idareler gibi yükleniciler de sözleşmenin uygulanmasından kaynaklanan anlaşmazlıklar sebebiyle, anlaşmazlığın çözümü için Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvurabilmektedir<sup>96</sup>. Bu anlamda 4735 sayılı Kanun'un Ek Madde 2 hükmü, yüklenicilere bu başvuru hakkının sağlandığı ilk kanunî düzenlemedir<sup>97</sup> ve bu hak, kamu ihale hukukunda yeni bir *yüklenici hakkı* olarak ifade edilebilir.

<sup>96</sup> Her ne kadar 4735 sayılı Kanun'un Ek Madde 2 hükmünde, kesin kabul aşaması tamamlanıncaya dek yazılı şekilde yüklenici itirazlarının sözleşmeyi düzenleyen idarelere yapılacağı belirtilmişse de hükmün devamında bu itirazların, ilgili idarelerce en geç 30 gün süre içinde Yüksek Fen Kuruluna gönderileceği öngörülmüştür. Bu bağlamda sadece başvuru usulü olarak yüklenicinin Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına doğrudan başvuru yapmaması; bunun yerine sözleşmeyi düzenleyen idareye başvuru yapması ve bu başvurunun idarece Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına intikali düzenlenmiştir.

<sup>97</sup> Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı tarafından hazırlanmış olan idarî dokümanın yayımlandığı tarih itibarıyla, şu an için yükleniciler için bir hak olarak öngörülen başvurunun mevcut olmaması sebebiyle, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına kamu yapım sözleşmelerinin uygulanmasında ortaya çıkan anlaşmazlıklar bakımından yapılan başvurularda sözleşmenin tarafı olan idarelerin başvurularının kabul edildiği; ancak müteahhitlerin (yüklenici) başvurularının kabul edilmediği belirtilmiştir. Bkz.: Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı, *Tarihçe*.

### **4.3. Başvurunun Hukukî Etkisi Çerçevesinde Değerlendirme: Kararların Kesin ve Tarafları Bağlayıcı Nitelik Kazanması**

Daha önce de ifade edildiği üzere, mülga düzenlemelerde, sözleşmelerdeki yeni fiyat tespitine ilişkin anlaşmazlıklar sonucunda alınan kararlar kesin ve taraflar açısından bağlayıcı olmakta ise de başvuru kapsamındaki diğer anlaşmazlıklar sonucunda alınan kararlar ihtiyarî nitelik taşımaktadır. Ancak Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuruya ilişkin mülga düzenlemelerden farklılık oluşturan yürürlükteki bu ikinci düzenlemeyle, başvuru sonucunda alınan kararlara *kesin ve bağlayıcı nitelik* kazandırılmış olduğu görülmektedir. Nitekim, 4735 sayılı Kanun'un Ek Madde 2/2 hükmünde, *bu kararların ilgili idarece uygulanacağı* öngörülmüştür. Bu bağlamda ister yüklenici ister idare başvurusuna dayansın, ilgili ihale sözleşmesi uygulamasına yapılan itirazın Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına ulaştırılması üzerine yapılan inceleme ve değerlendirme sonucunda alınacak karar, bu idare tarafından uygulanmak zorunda olup bu zorunlu uygulamanın da yüklenici açısından kesin ve bağlayıcı hukukî sonuç oluşturacağı açıktır. Dolayısıyla her ne kadar Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuru, ihtiyarî bir nitelik taşıyor ise de 4735 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler sonucunda artık aldığı kararlar açısından bu nitelik sona ererek zorunluluk niteliği kazandırılmıştır.

### **4.4. Sözleşmede Yer Alan Malî Şartlar Çerçevesinde Değerlendirme: Malî Şartlar Üzerindeki Etkinin Artması**

Malî konular, idarenin idarî nitelikli sözleşmelerinde de değiştirilemeyecek hususlardan olup sözleşmelerin **ücret**<sup>98</sup> veya **bedeline** ilişkin hükümlerinde idarece tek taraflı olarak değişiklik yapılamamaktadır. Bu sebeple, malî konularda, taraflar arasında iş birliği esaslı geçerli olmaktadır<sup>99</sup>.

Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının görev ve yetki alanındaki sözleşmeden doğan anlaşmazlıklara ilişkin başvuru kapsamındaki konular incelendiğinde, bu çalışmada tarihî olarak açıklanan hukukî düzenlemelerden 644 sayılı KHK'den itibaren sözleşmenin malî şartı niteliğindeki hususların da mevcut olduğu görülmektedir. Yürürlükteki 4735 sayılı Kanun'un Ek Madde 1 hükmü tekrar ele alındığında, bu Kanun'a göre düzenlenecek yapım ve yapım ile ilgili danışmanlık hizmet işlerine ilişkin sözleşmelerin uygulanmasında; **sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti, fiyat farkı ödenmesi ve hesaplanması, yaptırılacak ilave işler ve iş eksilişleri, iş programı ihtilafları, sürenin uzatılması, ödenek aktarılması, gecikme hâlinde uygulanacak cezalar** şeklinde doğrudan ve dolaylı nitelikte malî şartlara ilişkin olan sözleşme anlaşmazlıklarının bulunduğu görülmektedir.

Yer verilen bahsi geçen sözleşme anlaşmazlıkları, 4735 sayılı Kanun'un 7. maddesinde **sözleşmede yer alması zorunlu hususlar** olarak hükme bağlanmaktadır. Bu bağlamda sözleşmenin malî şartı niteliğinde olan **sözleşmede değişiklik yapılma şartları; sözleşmenin türü, bedeli ve süresi; sözleşme bedelinin ödenme yeri ve**

<sup>98</sup> Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s.477.

<sup>99</sup> Duran, s.442.

*şartları; -öngörüldü ise- fiyat farkının ne şekilde ödeneceği; gecikme hâlinde uygulanacak cezalar; süre uzatımı verilebilme şartları, sözleşme kapsamında yaptırılacak iş artışları ile iş eksilişi durumunda karşılıklı yükümlülükler şeklindeki hususlar, kamu ihale sözleşmesi akdedilirken öngörülmüş olmalıdır.*

4735 sayılı Kanun'un madde 4/2 hükmünde bir ilke olarak ve kanaatimizce bir **genel kural** olarak öngörüldüğü üzere, sözleşme hükümlerinde Kanun'da belirtilen hâller dışında değişiklik yapılamamakta ve ek sözleşme düzenlenememektedir. Bu ilkenin, *sözleşmenin malî şartları açısından geçerli olduğu* da açıktır. 4735 sayılı Kanun'da belirtilen bu hâllerden biri olarak sözleşme hükümlerinde değişiklik yapılmasına cevaz veren ve Kanun'un *sözleşmede değişiklik yapılmasının* düzenlendiği 15. maddesinde, *i. Sözleşme konusu işin yapılacağı veya teslim edileceği yer* ve *ii. Sözleşme konusu işin süresinden önce yapılmış olması veya teslim edilmiş olması şartıyla işin süresi ve bu süreye uygun olarak ödeme şartları* hususlarında, sözleşme imzalandıktan sonra sözleşme bedelinin aşılması ve karşılıklı olarak idare ile yüklenicinin anlaşması suretiyle değişiklik yapılabileceği belirtilmiştir. Yer verilen hususların her ikisi de sözleşmelerin malî şartı niteliğindedir; zira hem idarenin hem de yüklenici tarafın sözleşmeden doğan borçlarını (edimlerini) düzenlemekte olup bunlar, aşılması kaydıyla sözleşme bedeline etki edebilecek özelliktedir. Yer verilen bu malî şartlarda değişiklik yapılabilmesi için ise “sözleşme bedelinin aşılması” ve “idare ile yüklenicinin karşılıklı olarak anlaşması” gerekmektedir. Ayrıca işin süresi ve bu süreye uygun olarak ödeme şartlarının

değiştirilmesinde, bahsi geçen iki gerekliliğe ilave olarak “işin süresinden önce yapılmış olması veya teslim edilmiş olması” da gerekmektedir. Bu bağlamda 4735 sayılı Kanun’un 15. maddesinde de tarafların iş birliği yapmak suretiyle anlaşarak sözleşmede değişiklik yapılması gerekliliklerinin düzenlendiği görülmektedir.

Bu noktada öncelikle belirtmek gerekir ki, sözleşme akdedilirken karşılıklı uyuşan iradelerin, idare ile yüklenicinin karşılıklı olarak anlaşması ile değiştirilmesi değil; Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına yapılan başvuru sonucunda alınan karar ile irade uyumsuzluğu şeklinde tezahür eden anlaşmazlığın çözüldüğü anlaşılmaktadır. Zira 4735 sayılı Kanun’un Ek Madde 2 hükmüne göre, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına yapılan başvurular bir iş birliğine dayanmamaktadır. Başvuru sürecini tarafların anlaşmazlığı üzerine ister idare ister yüklenici, diğer tarafın rızası olmaksızın işletebilmektedir.

4735 sayılı Kanun’un Ek Madde 1 hükmü ile sözleşme hükümlerinde değişiklik yapma şartları ve kapsamının genişletildiği görülmektedir. Çünkü 4735 sayılı Kanun’un 15. maddesinde tahdidî olarak sayılan ve tarafların anlaşması gerekliliğine bağlı kılınan iki sözleşme konusunun değiştirilmesi mümkün iken; Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuru yapılabilecek anlaşmazlık konuları daha kapsamlı olup tarafların ortak rızası aranmamaktadır.

Ayrıca yukarıda da belirtildiği üzere, sözleşme anlaşmazlıklarından dolayı Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuru konularından birisi de *fiyat farkı ödenmesi ve hesaplanması* olup bu husus, idarenin idarî nitelikli sözleşmelerinde dahi değiştirilmeme ilkesine tabi olan

sözleşmenin ücreti ya da bedeli kapsamındadır. İlaveten idareler, idarî sözleşmelerin bedele ilişkin hükümlerini tek taraflı olarak değiştirememekle birlikte, karşı tarafın borçlarını tek yanlı kararı ile değiştirebilmektedir. Bu yetkinin dayanağı ise, bir özel hukuk kuralının uygulanması uğruna kamu yararının bir tarafa bırakılmayacağı<sup>100</sup> şeklinde açıklanmaktadır. Yine daha önce belirtildiği üzere, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuruda bulunulabilecek sözleşme uygulanmasından doğan anlaşmazlık konularından birisi de *yaptırılabilir ilave işler ve iş eksilişleridir*. Bu anlaşmazlık konusu da idare ile akdedilen kamu ihale sözleşmesi uyarınca yüklenicinin borçlarının kapsamında olup sözleşmenin ücretini/bedelini değiştirmeye yetenekli bir malî şart niteliğindedir. Bu noktada Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının, daha önce çalışmada belirtildiği üzere, kategorik olarak bir kısım doktrin görüşlerinde ve yargısal kararlarda bir özel hukuk sözleşmesi kabul edilen kamu ihale sözleşmelerinin ücreti/bedeli hususunda kesin ve tarafları bağlayıcı karar alma görev ve yetkisi bulunduğu anlaşılmaktadır.

Bu anlamda Yüksek Fen Kurulu Başkanlığınca alınacak karar ile yüklenicinin kamu ihale sözleşmesindeki borçlarının kapsamının kesin ve bağlayıcı olarak değiştirilebilir olması, sözleşme akdedilirken iş birliği ile kararlaştırılan sözleşme bedelini değiştiren; dolayısıyla kamu ihale sözleşmesinin malî şartlarını etkileyen bir hukukî sonuç ortaya çıkaracaktır.

---

<sup>100</sup> Odyakmaz, s.12.

#### 4.5. Sözleşmelerin Hukukî Niteliği Çerçevesinde Değerlendirme: İdarî Rejime Yakınlaşma

Çalışmada detaylarıyla ele alınmaya çalışılan Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına sözleşme anlaşmazlıkları temelinde yapılan başvuruların bu yeni hukukî çerçevede taşıdığı özelliklerin, 4735 sayılı Kanun uyarınca akdedilen kamu ihale sözleşmelerinin niteliğinde tartışılmaya muhtaç hususları ortaya çıkardığı ve bu anlamda birtakım açıklamaların yapılmasında fayda olduğu düşünülmektedir.

Kamu İhale Kurumu, 4734 sayılı Kanun'un 53. maddesine göre, bu Kanun'a ve 4735 sayılı Kanun'a ilişkin tüm mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek konusunda da görev ve yetkili olup Kamu İhale Kurulu kararıyla çıkarılan standart ihale dokümanları, tip sözleşmeler, yönetmelik ve tebliğler Resmî Gazete'de yayımlanmak suretiyle yürürlüğe konulmaktadır.

Doğrudan malî hüküm niteliğinde olmamakla birlikte, yukarıda yer verilen ve Kamu İhale Kurumunca tek taraflı olarak hazırlanan tip sözleşmelerde yer alan hükümlerin, dolaylı olarak taraflar arasındaki malî ilişkiyi de etkilediği belirtilmektedir. Bu kapsamda sadece Kamu İhale Kurumu tarafından tip sözleşmelerde bırakılmış bulunan boşluklar idarece doldurulabilmekte olup tarafların serbest iradeleri ile başka türlü belirleme imkânları olmayan gecikme cezalarındaki alt ve

üst sınırların, Kamu İhale Kurumunca belirlenmesi örnek verilmektedir<sup>101</sup>.

Yukarıda yer verilen örnek daha da detaylandırmak istenildiğinde, İhale Uygulama Yönetmeliklerinin eki tip sözleşmeler incelenebilir. Bu tip sözleşme hükümlerinin doğrudan bu düzenlemeler ile Kamu İhale Kurumunca kurala bağlanmış olduğu belirtilmelidir. Bu kapsamda **Hizmet Alımları İhaleleri Uygulama Yönetmeliği**<sup>102</sup> eki (EK. 7) *Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşme*'nin 26. dipnotuna göre, kısmî kabul öngörülmeleyen işlerde, yüklenicinin işi süresinde bitirmemesi durumunda, en az 10 gün süreli yazılı ihtar yapılması şartıyla gecikilmiş olan her takvim günü için sözleşme bedelinin **%1'inden fazla olmamak üzere** belirlenen orana tekabül eden tutarda ceza kesileceği; kısmî kabul öngörülen işlerde, işin kısmî kabule konu olan kısmını yüklenicinin süresinde tamamlamaması durumunda en az 10 gün süreli yazılı ihtar yapılması şartıyla gecikilmiş olan her takvim günü için, süresinde tamamlanmayan kısmın bedelinin **%1'inden fazla olmamak üzere** belirlenen orana tekabül eden tutarda ceza kesileceği ve son olarak işin özelliği gereğince sürekli tekrar eden niteliğe sahip işlerde ise işin tekrar eden kısımlarının sözleşmeye uygun şekilde yapılmaması hâlinde, her bir aykırılık için ayrı ayrı uygulanmak üzere sözleşme bedelinin **%1'inden fazla olmamak üzere** belirlenen orana tekabül eden tutarda ceza kesileceği belirtilmiştir. Yine Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşme'nin madde 16.1.3 hükmüne göre hiçbir

---

<sup>101</sup> Sezginer, *İdarenin Sözleşmeleri*, s.929; Sezginer, *Bileşik İradeli "Birleşme" Sözleşmeler*, s.1594.

<sup>102</sup> RG 04.03.2009/27159 Mükerrer.

durumda sözleşme bedelinin **%30'unu** kesilecek cezanın toplam tutarı geçemez.

**Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği**<sup>103</sup> eki (EK. 7) *Mal Alımlarına Ait Tip Sözleşme*'nin 53. dipnotunda, idarenin sözleşme bedelinin **%0.01'inden az, %2'sinden fazla olmamak üzere** gecikilen her takvim günü için gecikme cezası oranı belirleyerek idarenin madde metnine yazacağı; 54. dipnotunda da idarenin, kısmî kabul yapılmasını öngördüğü yüklenicinin sözleşmeye uygun olarak malın/işin kısmî kabule konu olan kısmını süresinde teslim etmemesi/bitirmemesi hâlinde, idarece en az 10 gün süreli yazılı ihtar yapılarak gecikilen her takvim günü için teslim edilmeyen/bitirilmeyen kısmın bedelinin **onbinde birinden az, %2'sinden fazla olmamak üzere** belirlediği ceza oranında gecikme cezası uygulayacağı belirtilmiştir. Yine Mal Alımlarına Ait Tip Sözleşme'nin 16. maddesine göre, hiçbir durumda, sözleşme bedelinin **%30'unu** kesilecek cezanın toplam tutarı geçemez.

**Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği**<sup>104</sup> eki (EK. 7) *Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme*'nin 22. dipnotunda idarelerin sözleşme konusu işin sözleşmesinde öngörülen sürede tamamının bitirilememesi hâlinde, gecikilen her gün için, ilk sözleşme bedelinin **%0,03'ünden az, %0,06'sından** fazla olmamak üzere gecikme cezası oranı belirleyerek madde metnine yazacağı belirtilmiştir. Yine Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin madde 25.7. hükmüne göre, gecikme

<sup>103</sup> RG 04.03.2009/27159 Mükerrer.

<sup>104</sup> RG 04.03.2009/27159 Mükerrer.

hâlinde hiçbir durumda uygulanacak cezalar dâhil sözleşme kapsamında ilk sözleşme bedelinin **%15'ini** kesilecek cezaların toplam tutarı geçemez.

Ayrıca taraflar arasındaki malî ilişkiyi belirleyen ve dolayısıyla sözleşmedeki malî şartlara yönelik düzenleme getiren tip sözleşmelerde yer alan hüküm örneklerinden bir diğeri olarak ilgili mevzuatı uyarınca hesaplanacak katma değer vergisinin sözleşme bedeline dâhil olmayıp bunun idare tarafından yükleniciye ödeneceği<sup>105</sup> şeklindeki kural verilebilir. Zira Anayasa'nın *vergi ödevinin* düzenlendiği 73. maddesinde dayanağını bulan ve bir *malî yüküm*<sup>106</sup>/*malî yükümlülük*<sup>107</sup> olan verginin sözleşme bedeline dâhil edilmemesi, taraflar arasında akdedilecek sözleşmenin bedelini doğrudan etkileyen bir hukukî sonuç yaratarak malî şart niteliğini taşımaktadır.

Yine taraflar arasındaki malî ilişkiyi belirleyen ve dolayısıyla sözleşmedeki malî şartlara yönelik düzenleme getiren tip sözleşmede yer alan hüküm örneklerden bir diğeri de ek kesin teminatın teminat mektubu olması hâlinde, kesin teminat mektubunun süresinden ek kesin teminat mektubunun süresinin daha az olamayacağı kuralıdır.

---

<sup>105</sup> Bkz.: Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşme m. 7/1, Mal Alımlarına Ait Tip Sözleşme m. 7/1-2, Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme m. 7/1.

<sup>106</sup> Çağan, Nami. *Vergilendirme Yetkisi*, Kazancı Hukuk, İstanbul, 1982, s.5; Güneş, Gülsen. *Verginin Yasallığı*, 4. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, s.22; Kaneti, Selim. *Vergi Hukuku*, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1989, s.5-9; Kaneti, Selim / Ekmekci, Esra / Güneş, Gülsen / Kaşıkçı, Mahmut. *Vergi Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2019, s.3.

<sup>107</sup> Oktar, S. Ateş. "Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler, Ek Mali Yükümlülükler ve Bir Totolojik Düzenlemenin Analizi", İ.Ü. İktisat Fakültesi-Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 37. Seri, 1996/1997, ss.155-189, s.161-162.

Bu kuralın da yüklenicinin bir mal varlığı unsuru üzerindeki bir tasarrufunun ne kadar süre ile kısıtlanacağını düzenlemesi sebebiyle, malî bir şart niteliğinde olduğu düşünülmektedir.

Dolayısıyla yukarıda yer verilen ve örnekleri çoğaltılabilecek hükümler değerlendirildiğinde, tip sözleşme hükümlerinin Kamu İhale Kurumunca en baştan belirlendiğini öncelikle belirtmek gerekir. Yani burada, yine taraflardan bağımsız bir idarenin müdahalesi mevcut olsa da sözleşme kurulurken idare ve yüklenici iradesi, bu hükümler çerçevesinde şekillenmektedir. Ayrıca tekrar ifade etmek gerekirse, bu idarî müdahale sözleşmenin malî şartlarını doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemektedir<sup>108</sup>.

Doktrinde de Kamu İhale Kurumunun düzenleyici idarî işlemi niteliğindeki tip sözleşme hükümlerini hazırlama görev ve yetkisinden dolayı, 4734 sayılı Kanun kapsamında yürütülen ve 4735 sayılı Kanun kapsamında akdedilen özel hukuk sözleşmeleri, idarenin müdahale ettiği ve karma nitelikteki *bileşik iradeli “birleşme” sözleşmeler* kategorisinde değerlendirilmektedir<sup>109</sup>.

Kanaatimizce, 4734 sayılı Kanun uyarınca yürütülen yapım ve yapım ile ilgili danışmanlık hizmet işleri ihalelerinin 4735 sayılı Kanun kapsamında akdedilen sözleşme anlaşmazlıkları açısından başvuru üzerine tarafları bağlayıcı ve kesin nitelikli karar alma görev ve yetkisinin Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına verilmesi, 4735 sayılı

---

<sup>108</sup> Aynı tespitlerin hem ihale hem de sözleşme sürecinde uygulama alanı bulan ve yine Kamu İhale Kurumunca hazırlanan standart ihale dokümanları için de geçerli olduğunu belirtmek gerekir.

<sup>109</sup> Sezginer, *İdarenin Sözleşmeleri*, s.929; Sezginer, *Bileşik İradeli “Birleşme” Sözleşmeler*, s.1594.

Kanun kapsamındaki kamu ihale sözleşmelerinin *bileşik iradeli “birleşme” sözleşmeler* şeklinde üçüncü bir kategori olarak doktrinde ifade edilen sözleşme özellikleri<sup>110</sup> ile daha çok benzerlik oluşturduğu düşünülmektedir. Zira burada Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı, sözleşme ve hatta ihale yapılmadan önce sözleşme hükümlerine yönelik düzenleme görev ve yetkisi bulunan Kamu İhale Kurumundan da farklı olarak, sözleşme akdedildikten sonra, sözleşme uygulamalarından doğan anlaşmazlıklar hakkında bağlayıcı ve kesin nitelikli karar alabilmektedir. Bu kararlar, daha önceden idare ile yüklenici iradelerinin uyuşumu ile akdedilmiş olan kamu ihale sözleşmesinin, sözleşme akdedildikten sonraki yeni bir hükmünü oluşturan bir idarî işlemdir. Ayrıca yukarıda ele alındığı üzere, bu idarî müdahaleyi temsil eden idarî işlemin kapsamında malî şartlar da bulunmaktadır. Ayrıca, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı da tıpkı Kamu İhale Kurumu gibi sözleşmenin tarafları dışında yer alan bir idare olup Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının başvuru üzerine almış olduğu idarî işlem niteliğindeki kararları, idare hukuku rejimine tabi olmaktadır. Hatta belirtmek gerekir ki, güncel düzenlemeler uyarınca, 4735 sayılı Kanun kapsamında akdedilen bir sözleşmenin uygulanması aşamasında, *kamu ihalelerinden yasaklama kararları*<sup>111</sup> dışında,

---

<sup>110</sup> Sezginer, *Bileşik İradeli “Birleşme” Sözleşmeler*, s.1590, 1593-1594.

<sup>111</sup> 4734 sayılı Kanun’un madde 53/b-5 hükmüne göre, haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutma görev ve yetkisi, Kamu İhale Kurumuna aittir. Bu kapsamda Kamu İhale Kurumunca *Yasaklama Kararı Formu* tanzim edilmiştir. Bkz.: Kamu İhale Kurumu, Yasaklama Formu, [http://www.ihale.gov.tr/yasaklama\\_formu-41-1.html](http://www.ihale.gov.tr/yasaklama_formu-41-1.html), (Erişim Tarihi: 07.03.2021). Form incelendiği ihaleden yasaklama kararları, 2886, 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ile diğer mevzuat uyarınca tesis edilmekte ve Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır. İhaleden yasaklama kararları, idarî işlem teorisi açısından ele

kanunî düzenlemeler ile tesisine izin verilen idarî nitelikli işlemler, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının görev ve yetkisindeki sözleşme anlaşmazlıkları hakkında tesis ettiği kararlar olmaktadır.

Yukarıda yer alan tüm açıklamalar ışığında, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı kararı ile müdahale edilen 4735 sayılı Kanun kapsamındaki kamu ihale sözleşmeleri, her ne kadar kategorik olarak idarenin özel hukuk sözleşmesi olarak doktrin görüşleri ve yargısal kararlar temelinde nitelendirilmiş olsa da kamu ihale sözleşmelerinin akdinden sonra münhasır olarak tesisine kanunî bir norm ile bir idarî usul öngörülen Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı kararlarının idarî işlem niteliği dolayısıyla, yargısal denetimleri idarî yargı rejiminde yapılacak olup bu bağlamda ayrıca bu hukukî gerekçe ile de bu sözleşmelerin tabi olduğu özel hukuk rejiminin dışına çıkmış olmaktadır.

---

alındığında birer idarî işlem niteliğinde olup ihtilafları kural olarak idarî yargı rejiminde çözümlenen idarî fonksiyona tabidir. Bu bağlamda yasaklama kararlarına karşı idarî mahkemelere başvurulmaktadır. Bkz.: Akel, *Yasaklama Kararları*, s.23-27. 4735 sayılı Kanun'un *ihalelere katılmaktan yasaklamanın* düzenlendiği 26. maddesine göre, Kanun'un 25. maddesinde belirtilen fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilenler hakkında fiil veya davranışlarının özelliğine göre, bir yıldan az olmamak üzere iki yıla kadar, 4734 sayılı Kanun'un 2 ve 3. maddeleri ile istisna edilenler dâhil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verilir. 4735 sayılı Kanun kapsamında tesis edilen idarî nitelikli yasaklama kararları hakkında örnek kararlar için ayrıca bkz.:

- Danıştay 13. Dairesi, E. 2016/1311, K. 2021/461, K.T. 11.02.2021, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 19.04.2021).
- Danıştay 13. Dairesi, E. 2016/4547, K. 2020/3023, K.T. 04.11.2020, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 21.04.2021).
- Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/2291, K. 2019/932, K.T. 27.03.2019, Lexpera İçtihat, (Erişim Tarihi: 21.04.2021).

Çalışmada kamu ihale sözleşmelerinin hukukî niteliği açıklanırken, doktrinde bu sözleşmelerin idarî sözleşme niteliğine sahip olabileceğini ya da sahip olması gerektiğini ileri süren görüşlere yer verilmiştir. Bu noktada hem yapım işleri ihalelerinin anlaşmazlık konusu olması hem de salt Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuru açısından yapılacak değerlendirmede her ne kadar özel hukuku aşan bir sözleşme hükmü olarak belirtilemese de kanunî bir norm ile sözleşme şartlarındaki anlaşmazlıkların sözleşme akdedildikten sonra idarî bir otorite tarafından çözümlenme görev ve yetkisi, sözleşmelerin hukukî niteliğinde idarî rejime yakınlaşma sonucunu yaratmaktadır. Bu sebeple bahsi geçen doktrin görüşlerinde dile getirilen idarî nitelik, 4735 sayılı Kanun kapsamında akdedilen kamu ihale sözleşmelerinde daha baskın bir karakter kazanmıştır.

#### **4.6. COVID-19 Salgını Çerçevesinde Değerlendirme: İşlevsellik**

Sosyal ve ekonomik hayata ilişkin küresel düzeyde oluşan COVID-19 salgınının önlenmesi ve etkilerinin azaltılması amacıyla, bazı tedbirler alınması kaçınılmaz olmuş; özellikle Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile bu alanda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden birisi de *2020/5 sayılı COVID-19 Salgınının Kamu İhale Sözleşmelerine Etkisi Cumhurbaşkanlığı Genelgesi*<sup>112</sup> olmuştur.

---

<sup>112</sup> RG 02.04.2020/31087.

2020/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'ne göre, 4734 sayılı Kanun ile bu Kanun'dan istisna edilen düzenlemeler kapsamında yürütülen ihaleler sonucunda imzalanan sözleşmelerde, küresel salgın sebebiyle sözleşme konusu işin yerine getirilmesinin geçici veya sürekli olarak kısmen veya tamamen imkânsız hâle geldiğine yönelik başvuruların, bu durumun belgelendirilmesi suretiyle yükleniciler tarafından sözleşmenin tarafı olan idareye yapılacağı bildirilmiştir. 2020/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nin devamında yapılan başvuruların, 4735 sayılı Kanun'un *mücbir sebeplerin* düzenlendiği 10. maddesi ve diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde inceleneceği ve karar alınmadan önce idarelerce Hazine ve Maliye Bakanlığının değerlendirmesinin alınacağı belirtilerek, idarelerce yapılan değerlendirmeyle ortaya çıkan durumda üç şartın birlikte mevcut olduğunun tespiti üzerine, sözleşme süresinin uzatılmasına ya da sözleşmenin feshine karar verilebileceği belirtilmiştir. 2020/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'ndeki bu şartlar, sözleşmeyle ilgili durumun başvuru yapan yükleniciden kaynaklanmayan bir kusurdan ileri gelmiş olması, yüklenicinin sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmesini engelleyecek nitelikte olması ve bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemesidir.

2020/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde yer alan düzenlemeler incelendiğinde, 4734 sayılı Kanun'un 2. maddesi uyarınca Kanun kapsamına dâhil olmayan kamu kurum ve kuruluşlarının ihaleleri ile 3. maddesi uyarınca da Kanun'dan istisna edilen kamu kurum ve kuruluşlarının birtakım iş ve işlemlerine yönelik ihalelerinin de kapsama dâhil edildiği görülmektedir. Bu anlamda söz konusu

Genelge ile salt 4735 sayılı Kanun uyarınca akdedilen kamu ihale sözleşmelerine ilişkin tedbirler öngörülmemiş; ayrıca 2020/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'ne adını veren “kamu ihale sözleşmeleri” lafzının da bu bağlamda salt 4735 sayılı Kanun uyarınca akdedilen sözleşmelere özgülenmeden kullanılmış olduğu dikkati çekmekte ve bu şekilde kapsamının geniş tutulmasının oldukça yerinde olduğu düşünülmektedir.

Ayrıca kategorik olarak kamu ihale sözleşmeleri idarenin özel hukuk sözleşmesi niteliğinde kabul edilse dahi, özel kişiler arasında akdedilen sözleşmelerden farklı olarak burada da idarî bir düzenleme getirilerek COVID-19 salgını temelinde bir yüklenici hakkı ihdas edildiği düşünülmektedir. Bu noktada COVID-19 salgınının bir mücbir sebep olarak değerlendirildiği, yüklenicilere ihalenin tarafı olan idareye başvuru hakkı tanındığı ve yazılı şartlar çerçevesinde bir sözleşme anlaşmazlığının Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşünü de almak şartıyla süre uzatımı verilmesi veya sözleşmenin feshine karar verilmekle sınırlandırılan bir usulün düzenlendiği görülmektedir. Bu durumda hem süre uzatımı hem de sözleşmenin feshi kararlarının akdedilen sözleşmenin malî şartlarını da etkileyeceği açıktır.

Buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında kamu ihale sözleşmelerinden doğan anlaşmazlıklarda Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvurunun tarihsel süreçteki gelişimi, hukukî çerçevesi ve ilgili normatif düzenlemeler temelinde sistemli bir tasnife tabi tutularak aşağıdaki tabloda (Tablo 1) sunulmaktadır:

**Tablo 1:** Kamu İhale Sözleşmelerinden Doğan Anlaşmazlıklarda Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına Başvurunun Hukukî Çerçevesi

Görev ve Yetkinin Hukukî Dayanağı:	Anlaşmazlıklarda Görev ve Yetki Kapsamı:	Başvurunun Niteliği:	Başvuru Yapabilecekler:	Kararın Niteliği:	Kamu İhale Sözleşmesinin Hukukî Dayanağı:
180 sayılı KHK	Her türlü etüd, proje, kontrollük, inşaat, tesisat işleri ile ilgili anlaşmazlıklar.	İhtiyari	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	Danışma	*2886 sayılı Devlet İhale Kanunu *2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında olmayan idare ve kuruluşların yönetmelikleri
644 sayılı KHK	Yeni fiyat tespiti anlaşmazlıkları hariç olmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarınca yapım ve yapım ile ilgili danışmanlık hizmet işlerine ilişkin olarak akdedilen sözleşmelerin yürütülmesinden doğan anlaşmazlıklar.	İhtiyari	Sözleşmeyi yürüten idare	Danışma	*2886 sayılı Devlet İhale Kanunu *2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında olmayan idare ve kuruluşların mevzuatı * 4735 sayılı Kanun *4734 sayılı Kanun kapsamında olmayan idare ve kuruluşların mevzuatı
	Yeni fiyat tespiti anlaşmazlıkları.			Bağlayıcı	mevzuatı
1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	Yeni fiyat tespiti anlaşmazlıkları hariç olmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarınca yapım ve yapım ile ilgili danışmanlık hizmet işlerine ilişkin olarak akdedilen sözleşmelerin yürütülmesinden doğan anlaşmazlıklar.	İhtiyari	Sözleşmeyi yürüten idare	Danışma	*2886 sayılı Devlet İhale Kanunu *2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında olmayan idare ve kuruluşların mevzuatı * 4735 sayılı Kanun *4734 sayılı Kanun kapsamında olmayan idare ve kuruluşların mevzuatı
	Yeni fiyat tespiti anlaşmazlıkları.			Bağlayıcı	mevzuatı
1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (64 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile değişik)	4735 sayılı Kanun'un ek madde 1 hükmü ile verilen görev ve yetkileri yerine getirmek.	İhtiyari	1) Sözleşmeyi yürüten idare 2) Yüklenici	<b>Bağlayıcı</b>	* 4735 sayılı Kanun

## SONUÇ

20 Şubat 2020 tarihi itibariyle yürürlüğe giren 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'ndaki değişiklikleri takiben 1 No.lu 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile başvuru kapsamının daraltılmış olması hususu bir kenara bırakıldığında, kamu ihale sözleşmelerinde bir anlaşmazlık çözüm yolu olarak ihdas edilen Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvurunun sözleşmenin malî şartları da dâhil olmak üzere, daha etkin bir hukukî mekanizma olarak düzenlendiği ve kategorik olarak özel hukuk sözleşmesi kabul edilen kamu ihale sözleşmelerinde kamunun müdahalesinin arttırıldığı düşünülmektedir.

4735 sayılı Kanun'un Ek Madde 1 ve Ek Madde 2 ile 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin madde 112/1-a hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının sözleşme anlaşmazlıklarında karar alma görev ve yetki kapsamının salt 4735 sayılı Kanun uyarınca akdedilen kamu ihale sözleşmelerine hasredildiği görülmektedir. Ancak bu görev ve yetki kapsamının daraltılması suretiyle, kamu ihale mevzuatındaki parçalı yapı, 4734 ve 4735 sayılı Kanunlara özgü düzenlemelerle daha da derinleştirilmektedir. Başta, 4734 sayılı Kanun kapsamında olmayan ya da istisna olarak öngörülen ihalelerin sözleşmeleri ile 2886 sayılı Kanun kapsamında akdedilen sözleşmeler ve ötesinde en özel ihale usulleri olarak doktrinde ifade edilen diğer kamu ihale usulü kanunları kapsamında akdedilen sözleşmelerden doğan anlaşmazlıklarda, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuru bir hak olmaktan

çıkarılmıştır. Ancak her bir idarenin kendi ihalesini yürütmek suretiyle ademi merkezî olarak öngörülen ulusal ihale sistemimizde, tek bir idarî otorite olarak yapım işleri kapsamındaki sözleşme anlaşmazlıklarında Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının görev ve yetkili olması, yerleşik bir içtihat ortaya çıkabilmesini sağlayacaktır. Bu anlamda farklı idareler ve yükleniciler başvuru olsa da başvuru konularını oluşturan sözleşme anlaşmazlıkları açısından ortak bir içtihat geliştirilmesinde, başvuruların tek bir yerde toplanması oldukça önemlidir. Bu noktada, yargısal başvuru öncesinde bir kısım kamu ihale sözleşmelerinde etkin bir anlaşmazlık çözüm yolu ortadan kaldırılmış olmakta ve yeknesak bir biçimde anlaşmazlık çözümü usulü engellenmiş olmaktadır.

Ayrıca sözü edilen güncel mevzuat değişiklikleri ile ilk kez, kamu ihale sözleşmesinin idare dışındaki diğer tarafına da bu başvuru hakkının bir yüklenici hakkı olarak düzenlendiği görülmektedir. Yüklenicilerin de Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuruya ehliyetli kılınması suretiyle kamu ihale sözleşmelerinin uygulanmasından doğan anlaşmazlık çözümü yolunda yapılan bu değişiklik, oldukça işlevsel ve yerinde bir hukukî perspektif değişimi olarak değerlendirilmektedir. Ancak tarafı olduğu kamu ihale sözleşmesinin tabi olduğu kanuna bağlı olarak yüklenicilerin sadece bir kısmına bu hak tanınmaktadır. Bu başvurunun 4735 sayılı Kanun düzenlenmesinde ihtiyarî nitelikte öngörülmüş olmasının da yüklenici hakları arasında kamu ihale usulü kanununa göre bir farklılık yaratıldığı sonucunu değiştirmediği düşünülmektedir. Bu noktada, 2020/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nin 4734 sayılı Kanun'un

kapsam dışı ve istisna alanında kalan kamu ihalelerinin sözleşmelerini de dhl ederek sözleşme uygulamalarından doğan anlaşmazlıklar açısından daha geniş bir yüklenici hakkı erevesi oluşturması, daha yerinde ve birleştirici bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir.

Güncel mevzuat değişiklikleri ile yine ilk kez, yeni fiyat tespiti dışındaki sözleşme anlaşmazlıkları konuları hakkında da Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuru suretiyle alınacak kararların kesin ve bağlayıcı niteliği hükme bağlanmıştır. Ayrıca bu durumda yüklenici hiç başvuru yapmamış olsa dahi, anlaşmazlık konusu hakkında yargısal süreçleri işletmediği takdirde, idarenin başvurusu üzerine alınan kararın kesin ve bağlayıcı niteliği dolayısıyla ilgili idarece uygulanması zorunlu olacağından, yüklenici açısından da kesin ve bağlayıcı hukukî etki yaratacaktır. Zira Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına idarece yapılacak başvuruyu ve Yüksek Fen Kurulu Başkanlığınca görüş ve karar verilmesini engelleyen durumlar, anlaşmazlığın yargıya intikal etmiş veya Sayıştay incelemesine konu edilmiş olmasıdır.

Sözleşmenin malî şartları açısından durum değerlendirildiğinde, bu çalışmada incelenen anlaşmazlık çözüm usulünün işletilebileceği birden çok başvuru konusunun doğrudan ya da dolaylı olarak bu şartlara bağlantılı olduğu görülmektedir. Bu bağlamda sözleşme akdedilirken birbirine uygun iradelerle anlaşma yoluyla kabul edilen malî şartlarda bir anlaşmazlık vuku bulduğunda, yapılacak bir başvuru ile Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının kesin ve bağlayıcı bir karar alması söz konusu olabilecek ve tarafların iradesi, bu karar etrafında

yön değiştirecektir. Bu noktada, 4735 sayılı Kanun kapsamında akdedilen sözleşme anlaşmazlıklarında, kategorik olarak idarî sözleşmelerde dahi değiştirilmeme esası bulunan sözleşme ücretine/bedeline yönelik inceleme ile kesin ve tarafları bağlayıcı karar verme yetkisinin Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına verildiği görölmektedir. Bu anlamda bir kısım doktrin görüşlerinde ve yerleşik yargısal içtihadta kategorik olarak idarenin özel hukuk sözleşmesi niteliğinde kabul edilen 4735 sayılı Kanun kapsamında akdedilen kamu ihale sözleşmelerinde, sözleşmeye taraf olan idareden de bağımsız bir idarenin iradesinin belirleyici olduğu ve bu bağlamda da bu sözleşmelerde idarî müdahaleni arttığı düşünölmektedir. Bu durum da 4735 sayılı Kanun kapsamında akdedilen kamu ihale sözleşmelerinde idarî rejime yaklaşma sonucunu doğurmaktadır.

Kamu ihale sözleşmeleri temelinde yukarıda izah edilmeye çalışılan bu hukukî sonuçlara, içinde bulunduğumuz COVID-19 salgını sürecinde çok daha fazla ihtiyaç duyulabileceği düşünölmektedir. Zira hayatın olağan akışını birçok yönden yavaşlatan ve hatta engelleyen bu salgın, yargısal anlaşmazlıklar açısından da bunların olağan ve ivedi şekilde çözümünde olumsuz bir tablo oluşturabilmektedir. Bu süreçte, malî şartlar başta olmak üzere, kamu ihale sözleşmesinin uygulanmasından doğan anlaşmazlıkların yüklenicilerin ya da idarenin yaptığı başvurular üzerine, sözleşmeyi uygulayan idareden de bağımsız bir idarî otorite tarafından verilen kararlar nihai olarak çözümlenebiliyor olması, oldukça elzem hâle gelmektedir. Bu bağımsızlık ve alınan kararların nihai niteliği, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına başvuru sonucunda alınan kararlar hakkında sözleşmenin

özel kişi tarafının dava açmamak suretiyle rıza göstermesi ve idare ile iş birliği yapması hususunda daha teşvik edici bir hukukî mekanizma olarak değerlendirilmektedir. Ancak tekrar belirtmek gerekir ki, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının sözleşme anlaşmazlıklarında görev ve yetki kapsamının salt 4734 sayılı Kanun uyarınca yürütölen yapım ve yapım ile ilgili danışmanlık hizmet işleri ihalelerinin 4735 sayılı Kanun kapsamında akdedilen sözleşmelerine özgölenmesi, bahsettiğimiz teşvik edici özelliği, sadece bu kapsamda desteklemekte ve diğer kamu ihale sözleşmelerinde geçerli olmamaktadır.

## KAYNAKÇA

### Kitap ve Makaleler

- Akel, Y. N. (2018). 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nda yasaklama kararları ve kararlara karşı başvuru yolları (1. baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Akel, Y. N. (2017). Kamu ihalelerinin kamu bütçesine yansıyan sonuçları hakkında bir değerlendirme. Vergi Sorunları Dergisi, (350), ss.131-152.
- Akgüner, T. (2021). İdare hukuku (9. basım). İstanbul: Der Yayınları.
- Akın, Y. N. (2019). 4743 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda idarî başvuru yolları ve başvuru ehliyeti (1. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Akın, Y. N. / Oktar, S. A. (2019). Vergi borcunun kamu ihalelerine katılıma etkisi. Editörler: Salim Ateş Oktar / Yasemin Taşkın. Maliye Araştırmaları 3. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, ss.1-42.
- Akın, Y. N. (2018). İlga hükümler çerçevesinde 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun düzenleme alanı hakkında bir değerlendirme. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 6(2), ss.1-61.
- Akyılmaz, B. / Sezginer, M. / Kaya, C. (2019). Türk idare hukuku (Yenilenmiş 11. baskı). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Atay, E. E. (2016). İdare hukuku (Güncellenmiş ve gözden geçirilmiş 5. bası). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Balta, T. B. (1968/1970). İdare hukukuna giriş I. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü.
- Buz, V. (2007). Kamu ihale sözleşmelerinin kuruluşu ve geçerlilik şartları. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Çağan, N. (1982). Vergilendirme yetkisi, İstanbul: Kazancı Hukuk.
- Duran, L. (1982). İdare hukuku ders notları. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Düğer, S. / Akın, Y. N. (2021). İdarenin sözleşme akdetme usulü. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 12(1), ss.226-243.
- Giritli, İ. / Bilgen, P. / Akgüner, T. / Berk, K. (2015). İdare hukuku (Altıncı basımdan yedinci tıpkı basım). İstanbul: Der Yayınları.

- Gözler, K. (2019). İdare hukuku, C. II (Güncellenmiş üçüncü baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. / Gürsel, K. (2018). İdare hukuku (Güncellenmiş yirminci baskı) Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, A. Ş. / Tan, T. (2016). İdare hukuku: genel esaslar, C. I (Güncelleştirilmiş 11. bası). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Günday, M. (2015). İdare hukuku (Güncellenmiş ve gözden geçirilmiş 10. baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Güneş, G. (2014). Verginin yasallığı (4. baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Kalabalık, H. (2014). İdare hukukunun temel kavram ve kurumları (5. baskı). Konya: Sayram Yayınları.
- Kaneti, S. (1989). Vergi hukuku (2. baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Kaneti, S. / Ekmekci, E. / Güneş, G. / Kaşıkçı, M. (2019). Vergi hukuku, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Kaya, Cemil. (2006). İhale hukukunda çalışma hürriyetinin sınırlanması: ihalelere katılmaktan yasaklanma. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 14(2), ss.153-184.
- Kutlu Gürsel, M. (2006). 'Kamu ihale süreci'nin hukuki açıdan genel olarak değerlendirilmesi. Güncel Mevzuat, ss.22-25.
- Kutlu Gürsel, M. (2008). Genel olarak 'kamu ihalesi' ve 'kamu ihale sözleşmesi' kavramları". Güncel Mevzuat, ss.4-5.
- Kutlu, M. İdare sözleşmelerinde ihale süreci. (1997). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları No: 75.
- Oder, B. Kamu ihale hukuku. (2017). Günışığında Yönetim (2004 tarihli 2. baskıdan 3. tıpkı baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi, ss.549-603.
- Odyakmaz, Z. (1998). Genel olarak idarenin sözleşmeleri. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2(2), <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/789920>.
- Onar, S. S. (1966). İdare hukukunun umumî esasları, C. 1 (Üçüncü bası). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

- Onar, S. S. (1966). İdare hukukunun umumî esasları, C. 3 (Üçüncü bası). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Oktar, S. A. (2020). Vergi hukuku (Gözden geçirilmiş ve güncellenmiş 15. baskı). İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Oktar, S. A. (1996/1997). Vergi benzeri mali yükümlülükler, ek mali yükümlülükler ve bir totolojik düzenlemenin analizi. İ.Ü. İktisat Fakültesi-Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, (37), ss.155-189.
- Özay, İ. H. (2017). Günışığında Yönetim (2004 tarihli 2. baskıdan 3. tıpkı baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özdemir, H. E. (2018). İhale: Kamu İhale Kanunu'na göre ihale usulü. Editör: Turan Yıldırım. İdare hukuku (Güncelleştirilmiş 7. baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, ss.585-600.
- Sezginer, M. (2013). İdarenin sözleşmeleri ve kamu ihalelerine ilişkin uyumsuzluklar, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Sezginer, M. (2013). İdarenin müdahale ettiği özel hukuk sözleşmeleri (bileşik iradeli “birleşme” sözleşmeler)”. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, XVII(1-2), ss.1589-1621.
- Tan, T. (2020). İdare hukuku (Gözden geçirilmiş-güncelleştirilmiş 9. bası). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Tan, T. (1995). İdari sözleşme kuramına ilişkin gözlemler. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 50(3), ss.291-309.
- Taşkın, Y. (2020). Yeni bir idari çözüm yolu: kanun yolundan vazgeçme. Yaklaşım Dergisi, 325(28), ss.29-37.
- Ulusoy, A. D. (2020). Yeni Türk idare hukuku (3. baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Yayla, Y. (2010). İdare hukuku (Tıpkı 2. basım). İstanbul: Beta Yayınları.

### **Diğer Kaynaklar**

Lexpera

İçtihat,

<https://29b13951316a490bc215ebb98f180002769de725.vetisonline.com/ictihat/Arama>.

Kamu İhale Kurumu, [http://www.ihale.gov.tr/yasaklama\\_formu-41-1.html](http://www.ihale.gov.tr/yasaklama_formu-41-1.html).

T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı-Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı. Tarihçe, <https://yfk.csb.gov.tr/tarihce-i-9>.

T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı-Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı. Yüksek Fen Kurulu Karar ve Görüşler 2005-2013, 2013, [https://webdosya.csb.gov.tr/db/destek/icerikler/karar\\_ve\\_gorusler-2005-2013--2-20191127104721.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/destek/icerikler/karar_ve_gorusler-2005-2013--2-20191127104721.pdf).

### **Kamu İhale Kurulu Kararları**

Kamu İhale Kurulu Uyuşmazlık Kararı, 2017/UY.I-566, K.T. 15.02.2017.

Kamu İhale Kurulu Uyuşmazlık Kararı, 2016/UH.I-2101, K.T. 17.08.2016.

Kamu İhale Kurulu Uyuşmazlık Kararı, 2015/UY.IV-2428, K.T. 02.09.2015.

Kamu İhale Kurulu Uyuşmazlık Kararı, 2019/UH.IV-1058, K.T. 05.09.2019.

Kamu İhale Kurulu Uyuşmazlık Kararı, 2019/UY.IV-674, K.T. 13.06.2019.

Kamu İhale Kurulu Uyuşmazlık Kararı, 2016/UY.IV-345, K.T. 28.01.2016.

### **Mahkeme Kararları**

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, E. 2005/16 K. 2005/36, K.T. 16.05.2005.

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, E. 2003/47, K. 2003/51, K.T. 16.06.2003.

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, E. 1999/8, K. 1999/17, K.T. 21.06.1999.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2018/87, K. 2018/264, K.T. 31.01.2018.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2016/1311, K. 2021/461, K.T. 11.02.2021.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2016/4547, K. 2020/3023, K.T. 04.11.2020.

Danıştay 13. Dairesi, 2018/1917, K. 2019/605, K.T. 27.02.2019.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/2291, K. 2019/932, K.T. 27.03.2019.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2017/364, K. 2017/525, K.T. 02.03.2017.

Danıştay 14. Dairesi, E. 2015/3712, K. 2018/2589, K.T. 12.04.2018.

Sayıştay Temyiz Kurulu, 32287/34731, K.T. 03.04.2012.

Sayıştay Temyiz Kurulu, 32564/34489, K.T. 28.02.2012.

Sayıştay 8. Dairesi, 136/181, K.T. 23.06.2020.

Sayıştay 8. Dairesi, 233/162, K.T. 24.10.2019.

Sayıştay 4. Dairesi, 267/242, K.T. 10.11.2020.

Sayıştay 4. Dairesi, 192/207, K.T. 21.11.2019.

Sayıştay 3. Dairesi, 590/372, K.T. 12.01.2021.

Sayıştay 2. Dairesi, 55/35611, K.T. 09.01.2020.







**ISBN: 978-625-8061-94-9**