

memleket Siyaset Yönetim (MSY)

IBSS, EBSCO, ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı ve ASOS İndeks'te yer almaktadır.
Altı Aylık Kuramsal Dergi • 2017 • Cilt: 12 • Sayı: 27 • Ulusal Hakemli Dergi
Yayın Türü: Yerel Süreli Yayın • Sertifika No: 0307-06-008465 • ISSN: 1306-8202
Yayın Şekli: 6 aylık - Türkçe

SAYI EDİTÖRÜ

Argun AKDOĞAN
Hasan Engin ŞENER

YAYIN KURULU*

Akif Argun AKDOĞAN, Prof. Dr., TODAİE
Süheyla Suzan GÖKALP ALICA, Doç. Dr., Gazi Üniversitesi
Can Umur ÇİNER, Doç. Dr., Ankara Üniversitesi
Koray KARASU, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi
Cenk REYHAN, Prof. Dr., Gazi Üniversitesi
Aslı YILMAZ UÇAR, Yrd. Doç. Dr., İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi
Ozan ZENGİN, Yrd. Doç. Dr., Ankara Üniversitesi

DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Örsan AKBULUT
Yrd. Doç. Dr. Hüsnüye AKILLI
Prof. Dr. Yüksel AKKAYA
Prof. Dr. Şinasi AKSOY
Prof. Dr. Adalet ALADA
Yrd. Doç. Dr. Tekin AVANER
Prof. Dr. Tayfun ÇINAR
Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ
Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN
Prof. Dr. Mehmet ECEVİT
Yrd. Doç. Dr. Cengiz EKİZ
Muzaffer İlhan ERDOST
Prof. Dr. Özer ERGENÇ
Prof. Dr. Güngör EVREN
Prof. Dr. Cevat GERAY
Prof. Dr. Atilla GÖKTÜRK

Prof. Dr. Birgül Ayman GÜLER
Prof. Dr. Gülser Ö. KAYIR
Doç. Dr. Nuray E. KESKİN
Yrd. Doç. Dr. Esra ERGÜZELÖĞLU KİLİM
Prof. Dr. Bilsay KURUÇ
Prof. Dr. İzzettin ÖNDER
Prof. Dr. Tayfun ÖZKAYA
Doç. Dr. Sonay B. ÖZÜĞURLU
Prof. Dr. Metin ÖZÜĞURLU
Prof. Dr. Tülay ÖZÜERMAN
Prof. Dr. Cem SOMEL
Prof. Dr. Mümtaz SOYSAL
Dr. Funda KARAPEHLİVAN ŞENEL
Doç. Dr. Menaf TURAN
Prof. Dr. Oktar TÜREL
Doç. Dr. Birkân UYSAL

* Üyeler, soyadlarına göre alfabetik olarak sıralanmıştır.



memleket
yayınları

Genel Yayın Yönetmeni: Akif Argun AKDOĞAN
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü: Zühal ŞİRKECİOĞLU DÖNMEZ
Yazı İşleri Müdürü: Özgün MİLLİOĞULLARI KAYA
Kapak Tasarım: Kadir YILDIRIMOĞLU

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi ulusal hakemli bir dergidir; MSY, IBSS, EBSCO, ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı ve ASOS indekslerinde taranmaktadır.

Baskı: Patika Ajans Mat. Rek. Org. Tic. Ltd. Şti. Adakale Sokak 4/B Kızılay/ANKARA
Sertifika No. 32796, Tel: 0312 431 22 11, Fax: 431 22 66
Baskı Tarihi: Eylül 2017

Makalelerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yayınlanan makalelerden kaynak gösterilmeden alıntı yapılamaz. Genel yayın yönetmeninin yazılı izni olmadan tanıtım amaçlı kısa alıntılar dışında dergide yer alan yazılar hiçbir yolla çoğaltılamaz, dağıtılamaz. Tam metin makalelerine <http://msydergi.com> adresinden erişilebilir.

memleket Siyaset Yönetim

Cilt 12, Sayı 27, Haziran 2017

Kamu Yönetimi Reformunu Yeniden Düşünmek I

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sonrası Kamu Personel Rejimi.....1
Süha Oğuz ALBAYRAK

Dünden Bugüne, Bugünden Yarına: Kalkınma Ajansları.....19
Barış ÖVGÜN

Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Politikalarının Oluşturulmasında Düzenleyici Ve Uygulayıcı Bir Yapı Olarak Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu - İstihdam Teknik Komitesi.....41
Esra DİK, Aytül GÜNEŞER DEMİRCİ

İptal Davasında Menfaat İhlali Koşulu.....97
Jülide Gül ERDEM

2002-2016 Tarihleri Arasındaki Milletvekilliği Genel Seçimlerinde Siyasi Partilerin Aldıkları Oylar Arası İlişkilerin İstatistiksel Analizi.....135
Mehmet BATI, Muhammet YILDIZ

Haziran ve Aralık aylarında yılda iki kez yayımlanır.

İletişim: YAYED Ziya Gökalp Cad. No. 30, Kat. 5, D.17, 06420 Kızılay/ANKARA

Tel: 0 312 430 35 60, Faks: 0312 430 62 90, e-posta: msy@yayed. org

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi ekonomi, sosyoloji, tarih, uluslararası ilişkiler, vb. disiplinlerden yararlanarak siyaset bilimi ve kamu yönetimi konularını ele alan bilimsel makalelere yer verir.

Türkçe makaleler yayımlayan *memleket Siyaset Yönetim (MSY)* hem iki hakemin, hem de yazarın değerlendirme süreci boyunca gizli kaldığı hakemli bir dergidir.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi YAYED yayınıdır; parayla satılmaz.

memleket Siyaset Yönetim

Volume 12, No 27, June 2017

Revisiting Public Administration Reform I

Public Personnel Regime After The Primary Law Of Public Administration.....1
Süha Oğuz ALBAYRAK

From Yesterday To Today, From Today To Tomorrow: Development Agency....19
Barış ÖVGÜN

As A Regulatory and Implementing Structure For The Development Of Investment
Environmental Policies in Turkey: The Coordination Council For The Improving
Investment Environment - Its Employment Technical Committee.....41
Esra DİK, Aytül GÜNEŞER DEMİRCİ

Violation Of Interest in Action Of Annulment.....97
Jülide Gül ERDEM

Statistical Analysis Of The Correlation Among Political Parties Over The Votes in
General Elections Between The Dates 2002-2016.....135
Mehmet BATI, Muhammet YILDIZ

Published biannually in June and December.

Address: YAYED Ziya Gökalp Cad. No. 30, Kat. 5, D.17, 06420 Kızılay/ANKARA
Tel: 0 312 430 35 60, Fax: 0312 430 62 90, e-mail: msy@yayed. org

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Journal publishes academic papers in the field of public administration and political science benefiting from disciplines such as economy, sociology, history and international relations.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) is published in Turkish. This journal employs double blind reviewing, where both the referee and author remain anonymous throughout the process.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) is a YAYED publication; this publication is free.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTK) adıyla popülerleşen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, yalnızca “temel kanun” olması nedeniyle değil, aynı zamanda kamu yönetimini “yeni kamu işletmeciliği” çerçevesinde yeniden şekillendirmesi bakımından da özel önem arz etmektedir. Her ne kadar Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından geri gönderilmesi ve Mecliste yeniden görüşülmemesi nedeniyle yürürlüğe girmemiş olsa da hem içerik hem de kamu yönetimi reform yaklaşımı olarak analiz edilmeyi gerekmektedir.

KYTK'nın hazırlık aşaması da dikkate alınırca on beş yıl kadar önce Türkiye gündemine girdi. İdarenin reformu konusu ise neredeyse Cumhuriyet'in başlangıcından bu yana sıklıkla tartışılmaktadır. KYTK'yı diğer reform girişimlerinden ayıran en önemli unsur kapsamı ve boyutlarıdır. Bu idari reform; merkezi idare, yerel yönetimler, personel, planlama, özelleştirme idari teknik ve usullerde önemli değişiklikler getirmiştir. PÖPAYED-B olarak adlandırılan kamu yönetimi fonksiyonlarının neredeyse tümü KYTK ile düzenlenmeye çalışılmakla kalınmamış, bu fonksiyonları Cumhuriyet tarihinde eşî görülmedik bir biçimde değiştirme çabasına girilmiştir. Beş bakanlık dışındaki tüm bakanlıkların taşra teşkilatları lağvedilerek bunların görev, yetki ve sorumluluklarının yerel yönetimlere aktarılması bu radikal çabanın en çarpıcı örneklerinden biridir.

Günümüzde radikal olarak tanımlanabilecek bu ademi merkezileşme çabasının yerini bir yeni merkezileşme akımı almıştır. Yerel yönetimlerce yerine getirilen imar izinleri, kent planlaması gibi hizmetlerle ilgili yetkilerin merkezi idare kuruluşlarınca yerine getirilmeye başlanması bir yeniden merkezileşme çabası olarak yorumlanabilir. KYTK'da öngörülenin tam aksi yönde gelişmeler olduğu gibi duraklamalar da bulunmaktadır. KYTK'nın başka mevzuat düzenlemeleri ile yürürlüğe konulan düzenleyici etki analizi, performans yönetimi vb. unsurları yeni kamu işletmeciliği akımı ile doğrudan ilişkili idari teknik ve usullerde son derece sınırlı mesafe kaydedilmiştir. Öte yandan kamu özel ortaklığı, taşeronlaşma, varlık fonu gibi yöntemlerle KYTK'nın neo-liberal özü kendisini sıklıkla göstermektedir.

Sonuç olarak, bazı alanlarda KYTK'da öngörülenin aksi gelişmeler yaşanırken, bazı alanlarda ise KYTK'nın ötesine geçilmiştir. KYTK'yı gündeme getiren siyasal iktidarın günümüzde değişmemişken, KYTK'da öngörülenin aksine ve lehine yasal düzenlemeler ve idari uygulamalarda bulunulması, bu değişikliklerin incelenmesi ve analiz edilmesinin akademik olarak anlamlı bir çaba olduğunu göstermektedir.

MSY Dergisi elinizdeki bu sayı ve önümüzdeki sayı ile Türk kamu yönetimi dünyasının 2000'li yıllarında başında hararetle tartıştığı, akademik çalışma ürettiği KYTK'yı yaklaşık 15 yıl sonra yeniden değerlendirmeyi hedefledi.

Süha Oğuz Albayrak, kanun olarak yürürlüğe girmemiş olsa da, kamu personel sisteminde ve bakanlık örgütlenmesinde parça parça gerçekleştirilen uygulamalarla reformların hayata geçirildiğini savunmaktadır. Albayrak'a göre, kamu hizmetlerinin "devasa" kamu örgütleri ile statüer niteliği haiz personel rejimi yerine "küçük" devlet ve erozyona uğramış personel rejimi ikame edilmiştir. Değişim aynı zamanda bakanlık birimleri bakımından da yaşanmıştır: Personel birimleri insan kaynakları birimlerine, teftiş birimleri rehberlik ve denetim birimlerine, APK'lar strateji birimlerine dönüşmüştür. İşleyiş açısından da ikili bir yapıya döndüğünü savunan Albayrak, merkezde iş güvencesine sahip az sayıdaki kariyer memurlarının, taşrada ise iş güvencesinden yoksun çok sayıda kitlesel personelin bulunduğu vurgulamaktadır.

Barış Övgün, idari reformların özünü piyasa başarısızlığını devlet eliyle aşmak olarak tanımlarken, yerelleşme ve merkezileşmeyi bu amaca ulaşmak için kullanılan araçlardan ikisi olarak tanımlamaktadır. Bu iki aracın birbiriyle farklı zaman ve amaçlarda kullanılmak gibi bir zorunluluğu olmadığını altını çizen Övgün, Kalkınma Bakanlığı bağlamında Kalkınma Ajanslarının mali kaynaklar, karar süreçleri ve yerel temsil açısından aslında yerelleşme değil merkezileşme sonucunu yarattığı iddialarına yer vermektedir. Övgün, katalizör devlet anlayışının bir sonucu ve devletin düzenleyicilik fonksiyonunun bir örneği olarak sunduğu Kalkınma Ajanslarının temel amacının sermayeyi bölgeye çekebilmek olduğunun altını çizerken, bu kurumların bölgeler arası kalkınmışlık farkını giderme potansiyelini zayıf görmektedir.

Esra Dik ve Aytül Güneşer Demirci, KYTK'nın rekabet ortamının iyileştirilerek yabancı sermaye girişlerinin artırılması, küreselleşmeyle entegrasyon ve yönetim motiflerine uygun düşen, doğrudan yabancı yatırımları cazip hale getirmek ve iş gücü piyasasını yeniden yapılandırmak amacına sahip olan Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulunu ve özellikle İstihdam Teknik Komitesini incelemektedir. Dik ve Güneşer Demirci, İstihdam Teknik Komitesi'nin her ne kadar resmi amacının istihdamda süreklilik olsa da uygulamada sermayenin rekabet gücünü artırmak için çalışanların sistematik olarak daha da güvencesiz hale getirilmeleri amacına hizmet ettiğinin altını çizmektedir.

Bu sayımızda makalenin ana temasının dışında iki çalışma bulunmaktadır. Bunlardan ilki Jülide Erdem'in iptal davası açabilmenin şartı olan idari işlemin davacının menfaatini ihlali konusunu örnek kararlarla incelediği makalesidir. Makalede bu kararların titiz bir incelemesi sonucunda Danıştay'ın zaman içerisinde farklı yorumlarla farklı sonuçlara ulaştığı bulgusuna ulaşılmaktadır.

İkinci tema dışı çalışmada Mehmet Batı ve Muhammet Yıldız 2002-2016 arasında milletvekili genel seçimlerinde siyasi partilerin aldıkları oyları yeni geliştirilen bir istatistiksel yöntemle analiz etmektedirler. Daha çok ekonomi alanında kullanılan bu yöntemin siyaset bilimi alanına taşıyarak Türkiye'deki siyasi partilerin oylarının değişimleriyle ilgili kayda değer bir sonuca ulaşmaktadırlar.

Kamu yönetiminde reformu yeniden düşünmek temalı bu yılın ikinci sayısında yeniden buluşmak üzere.

Prof. Dr. A. Argun Akdoğan – Doç. Dr. Hasan Engin şener

KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU SONRASI KAMU PERSONEL REJİMİ

Süha Oğuz ALBAYRAK*

Özet

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK), devletin işleyiş biçimini yeni kamu yönetimi anlayışına göre düzenlemeyi amaç edinmiştir. Söz konusu Kanun, TBMM tarafından kabul edilmekle birlikte Cumhurbaşkanı tarafından veto edildiği için yürürlüğe girememiştir. KYTK yürürlüğe girememiş olmasına rağmen belirli amaçları parça parça uygulamaya konulmuştur. Bu çalışmanın asıl amacı KYTK sonrasında kamu personel rejiminde nasıl bir değişim yaşandığının analiz edilmesidir. Çalışmada öncelikle yeni kamu yönetimi anlayışı irdelenecektir. Daha sonra bakanlık yapısındaki dönüşüm- Weberyen, dikey örgütlenme yerine daha az hiyerarşiye dayanan yatay örgütlenme- ve kariyer uzmanlığın yaygınlaşması, toplu sözleşme süreci, performans sistemi ile sözleşmeli öğretmenlik konuları ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yeni kamu yönetimi, kamu personel rejimi, sözleşmeli personel, toplu sözleşme, performans sistemi

PUBLIC PERSONNEL REGIME AFTER THE PRIMARY LAW OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

The Primary Law of Public Administration (PLOPA) aims to regulate the functioning of the government according to the new public management. The law was accepted by the Turkish Grand National Assembly but was not enforced because it was vetoed by the President. Despite the fact that the PLOPA has not entered

* Yrd. Doç. Dr. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), salbayrak@todaie.edu.tr, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4674-2037>

Makale gönderim tarihi: 08.06.2017

Makale kabul tarihi : 06.08.2017

into force, it has been put into practice in certain parts. The main purpose of this study is to analyze what kind of change has occurred in the public personnel regime after the PLOPA. In this study, the new public management approach will be analyzed firstly. After that the transformation of the ministry structure- rather than Weberian, vertical organization, horizontal organization based on less hierarchy- and the spread of career expertise, collective bargaining process, performance system and contractual teaching will be discussed.

Key Words: New public management, public personnel regime, contractual personnel, collective bargaining, performance system

Giriş

Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı sağlama amacını taşıyan Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı¹ 2003 yılının Ekim ayında TBMM'ye sunulmuş ve bilahare Meclis'te görüşülerek 15.07.2004 tarihinde kabul edilmiştir. (www.tbmm.gov.tr) Cumhurbaşkanı'nın söz konusu Kanunu veto ederek yeniden görüşülmek üzere Meclis'e iade etmesinden sonra anılan Kanun bir daha görüşülmeyip, yürürlüğe girememiştir. TBMM tarafından görüşülüp kanunlaşan ancak Cumhurbaşkanı onamadığı için yürürlüğe girme olanağı bulunmayan KYTK, sadece kamu yönetimini değil kamu personel sistemini de esastan etkileyecek hükümler taşıyordu. Tasarı her ne kadar yürürlüğe girmediyse de hayata geçirmek istediği anlayış parça parça gerçekleştirilen uygulamalarla (Şener, 2013: 593) kendisini göstermiştir.

Bu çalışmada Kamu Yönetimi Temel Kanunu sonrasında Türk kamu personel rejiminde yaşanan gelişmeler analiz edilecektir. Çalışma beş başlık esasında ilerleyecektir. Öncelikle Kamu Yönetimi Temel Kanununun üzerine inşa edildiği düşünsel arka plan/zemin analiz edilecektir. Bilindiği üzere KYTK yeni kamu yönetimi (new public management) anlayışından önemli ölçüde etkilenmiştir. OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların da etkisiyle 2003 yılında yürürlüğe konulan ve kamu mali yönetiminin düzenlenmesini amaçlayan 5018 sayılı Kanun da benzer bir etkileşimle hazırlanmıştır.(Ayrıca bkz. M.K. Öktem ve L. Çiftçi: 2016) Çalışmada bu etkileşimin boyutları irdelenecektir.

¹ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Başbakanlığın 29.12.2003 tarihli ve B.02.0.KKG.0.10/101-751/5767 sayılı yazısı ile TBMM'ye sunulmuştur. (<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf>, erişim: 10.07.2017) Tasarı anılan adıyla TBMM komisyonlarında görüşülmüş ve Genel Kurul'a inmiştir. Meclis Genel Kurul'unda Tasarının adı, "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" biçiminde değiştirilerek kabul edilmiştir. (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, erişim:10.07.2017) Söz konusu Kanun, TBMM tarafından farklı isimle kabul edilmiş olmakla birlikte, kamuoyunda ve alan yazında, ilk hali olan, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" adıyla tanındığı için çalışmada da bu tanımlama kullanılacaktır.

İkinci olarak KYTK ile bakanlık yapısındaki dönüşüm ilişkisi ele alınacaktır. Geleneksel bakanlık örgütlenmesinde KYTK sonrasında meydana gelen değişiklik analiz edilecek ve bu dönüşümün kamu personel rejimine (çekirdek personel-çevre personel ikili yapısının gelişimi) etkisi tartışılmaya çalışılacaktır. Daha sonra, üçüncü başlık olarak, toplu sözleşme düzeni ve bu yeni düzenin kamu personel rejimine etkisi incelenecektir.

KYTK temel olarak, kamu personel rejiminin hantal bürokrasi ve verimsiz kamu iş gücüne zemin oluşturduğu eleştirisine sahipti. Bu verimsizliği aşmak için de esnek ve performansa dayalı istihdam savunuluyordu. Çalışmanın dördüncü ve beşinci başlıklarında; KYTK felsefesinin savunduğu yeni anlayışın hayata geçtiği iki örnek olarak Milli Eğitim Bakanlığında yeniden gündeme gelen sözleşmeli öğretmenlik olgusu ve performansa dayalı yeni personel değerlendirme sistemi incelenmeye çalışılacaktır. Çalışma sonuç ve değerlendirme bölümüyle tamamlanacaktır.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu

Kamu yönetimi mantığı, yaklaşım ve yöntemleri ile örgütlenme yapısında esaslı değişiklikler öngören KYTK “iyi yönetim” ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemektedir. (KYTK tasarısı, Genel Gerekçe, s.68). Genel gerekçesinde de belirtildiği üzere KYTK, düşünsel temellerini yeni kamu yönetimi anlayışından almaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, Wilson (siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılması), Taylor (bilimsel yönetim) ve Weber (hiyerarşik denetim esaslı dikey örgütlenme) ekseninde biçimlenen klasik kamu yönetimi anlayışını eleştirir ve bir paradigma değişimini öngörür (Fox ve Miller, 1995; Pollitt ve Bouckaert, 2004; Acar ve Özgür (ed.), 2003; Parlak (ed.), 2008; McLaughlin vd. (ed.) 2002; Ömürgönülşen, 2003). Leblebici ve Ömürgönülşen yeni kamu yönetimi anlayışını 1960’lı yıllardan itibaren, pozitivist etkiye bir tepki olarak ortaya çıkan ve o yılların reformcu radikalizmini yansıtan demokratik bir söylem olarak nitelendirmektedir (Leblebici vd., 2001: 126). Aslında kısaca yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektör değer ve tekniklerinin kamu yönetimine uygulanmasını savunmakta (Şener, 2014: 565, Leblebici vd., 2012: 86) ve bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine, piyasa merkezli rasyonellik düşüncesini ikame etmeye çalışmaktadır (Eryılmaz, 2013: 247). Bu açıdan bakıldığında, yeni kamu yönetimi anlayışının geleneksel kamu yönetiminden en önemli farkı, kamu hizmetlerinin kurallara uygun biçimde yerine getirilmesinden çok elde edilen sonuçlara odaklanıyor olmasıdır (Leblebici vd., 2001: 125)

Başlıklar halinde yeni kamu yönetimi anlayışının eleştiri ve önerileri aşağıdaki biçimde sıralanabilir (Pollitt, Bouckaert, 2004, 164):

- Bürokrasi üzerinde politik denetimin artırılması, siyasilere daha çok alan açılması (free managers to manage), vatandaş odaklı yönetim anlayışı
- Esnekliğin ve inovasyonun artırılması, vatandaşa güvenin yükseltilmesi
- Tasarrufa önem verilmesi ve kamu sektöründe performansın artırılması
- Sorumlu devlet anlayışının geliştirilmesi ve devletin yüklediği görevlerin azaltılması
- Personel motivasyonunun/kültürel değişimin artırılması ve kıdem esaslı anlayışın azaltılması
- İç teftiş ve evrak işlerine dayalı süreçlerin azaltılması, yönetsel hesap verilebilirliğin keskinleştirilmesi
- Spesifik amaçlı kurumların çoğaltılması, yatay eşgüdümün geliştirilmesi
- İdari otoritenin desantralize edilmesi, program esaslı eşgüdümün geliştirilmesi
- İdari kapasitenin etkinliğinin artırılması
- Kaliteni artırılması ve maliyetlerin azaltılması

Bir başka karşılaştırmayla yeni kamu yönetiminin temel özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

Tablo 1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Özellikleri

Kategori	Özellikler/Amaçlar
Örgütsel yapı	Sorumluluklar deregüle edilir Hiyerarşi azaltılır Politik ve yönetsel roller ayrıştırılır
Yönetsel araçlar	Çıktı odaklıdır Girişimcilik teşvik edilir Verimlilik asıldır
Bütçe reformu	Finansal araçlar özel sektör anlayışı ile kurgulanır
Katılım	Vatandaş katılımı teşvik edilir
Müşteri odaklılık	Hizmet sunumunda meşruluk arayışı
Kalite yönetimi	Hizmet sunumunda yeniden tasarım
Piyasalaştırma Özelleştirme	Örgütsel yapı ve hizmet sunumunu verimlilik odaklı/rekabetçi anlayışla yeniden kurgulamak

Kaynak: (Schedler ve Proeller, 2002, 165)

Yukarıda tablo ve başlıklar halinde sıralanan yeni kamu yönetimi ilkeleriyle KYTK'nin temel yaklaşımının büyük ölçüde örtüştüğü söylenebilir. KYTK'nin genel gerekçesinde sıralanan ilkelere göz atıldığında bu benzerlik daha kolay anlaşılabilir: (KYTK tasarısı, Genel Gerekçe,71)

Tasarının öngördüğü yeni yönetim anlayışı:

- Piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır,
- Hukukun güvencesi altında sivil toplum kuruluşlarına geniş bir alan tanır,
- Yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkarır,
- Stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşır, performansa ve kaliteye dayanır,
- Bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yayar ve kullanır,
- Mevzuatta kısıaldan ve sadelikten yanadır,
- Yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerektirir,
- Katılımın gelişmesi için gerekli güvenli ortamı ve mekanizmaları oluşturur,
- Hesap verebilirliği artırır,
- Herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inanır,
- Her şeyin başı olan insan kaynaklarını geliştirmeye ve güçlendirmeye çalışır.”

Kamu Yönetimi anlayışını yeni kamu yönetimi ilkelerine göre kurgulayan KYTK'nın kamu personel rejimine yaklaşımı da benzer niteliktedir. Yönetimde yaşanan sorunların asıl kaynaklarından biri olarak görülen kamu personel rejiminde var olduğu iddia edilen temel sorun alanları KYTK'nın genel gerekçesinde şu başlıklar halinde sıralanmıştır: (KYTK tasarısı, Genel Gerekçe, 80-81)

- Liyakat sisteminin kurulamayışı ve gereği gibi işletilemeyişi,
- Performansa dayalı olmayan çalışma ve ücret sistemi,
- Verimliliğe dayalı olmayan ve haksız ücret farklılıkları,
- Aşırı ve dengesiz personel yapısı,
- Hizmet içi eğitime gereken önemin verilmeyişi,
- Personel konusunda aşırı ve karmaşık mevzuat düzenlemeleri,”

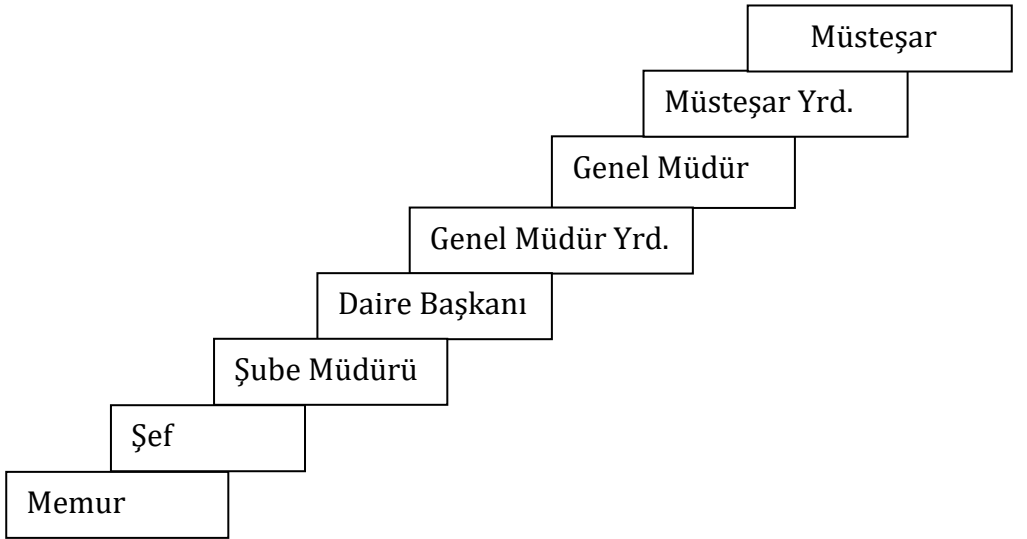
Kamu personel rejiminin temel sorun alanları belirlenirken kullanılan terminoloji ile aslında KYTK'nın temel amacının bu alanda verimlilik esaslı bir işleyişin sağlanması, performansa dayalı çalışma ve ücret rejiminin kurulması, aşırı görünümdeki personel sayısının azaltılması, personel mevzuatının sadeleştirilmesi olduğu anlaşılmaktadır. KYTK sonrasında hem genel hem de kurumsal bazda geliştirilen personel politikalarına bakıldığında da aslında bu anlayışın belirli ölçülerde hayata geçtiği görülmektedir. Bu konuda Güler (2004: 15-18) KYTK sonrasında kamu hizmetlerinin sunumunda ücretlendirmenin asıl olacağı,

kamusal istihdamın taşeronluk esasında kurgulanacağı, memurluktan çok sözleşmeliğin tercih edilerek yaygınlaştırılacağı tespitinde bulunmuştur. KYTK'nın nasıl bir düşünsel arka plan üzerine inşa edildiğini gördükten sonra ortaya çıkmasına yol açtığı belirli olguların incelenmesine geçebiliriz.

Bakanlık Yapısında Dönüşüm Ve Kariyer Uzmanlığın Yaygınlaşması

Bakanlıkların genel örgütlenme yapısını düzenleyen 3046 sayılı Kanun bakanlıkların şube müdürlükleri üzerinde yükselmesini öngörür.² Klasik bakanlık işleyişinde dikey ve hiyerarşik bir örgütlenme söz konusudur. Merkez teşkilatı tarafından yerine getirilecek hizmetler şube müdürlükleri üzerinden dağıtılır.³ Yani şubeler daire başkanlıklarına bağlı olarak bir tür ihtisas birimleri olarak çalışırlar. Her bir şubenin altında da şeflikler görev yapar. Dolayısıyla klasik bakanlık örgütlenmesi aşağıdaki şemada olduğu gibi basamaklandırılabilir:

Şema 1. Klasik Bakanlık Yapısında Dikey Örgütlenme Modeli



² 27.09.1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanununun 16. Maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde, “Bakanlık merkez teşkilatının esas hizmet birimi şube müdürlüğüdür. Ancak şube müdürlüklerince yürütülen hizmetlerin kapsam ve özelliklerinin gerektirmesi halinde şeflik de kurulabilir.” kuralına yer verilerek, bakanlıkların şube müdürlükleri üzerinde yükselmesi esası benimsenmiştir.

³ Yine 3046 sayılı Kanun daire başkanlığı kurulmasında şube müdürlüğü varlığını esas almıştır: “Görev ve hizmetin nitelik ve niceliğine göre en az üç şube müdürlüğü bulunmadıkça daire başkanlığı, en az üç daire başkanlığı bulunmadıkça genel müdürlük kurulamaz. Şubeler ihtiyaca göre şefliklere ve memurluklara bölünebilir.” (3046, md: 16/j)

Kamu Yönetimi Temel Kanunu ise kamu örgütlenmesinde dikey ve çoklu hiyerarşiye dayanan örgütlenme yerine *yatay ve daha az hiyerarşik kademelerin* bulunduğu örgütlenme modelini getirmeyi öneriyordu. Bakanlığın merkez teşkilatının kurulmasına ilişkin esasları düzenleyen maddede yönetici kadroları üç basamakta sayılmış⁴ (müsteşar, genel müdür ya da daire başkanı, şube müdürü) ve yardımcı yönetici kadrolarına yer verilmemiştir. Bu model önerisi, hiyerarşik kademelerin azaltılmasıyla karar alma sürecinin hızlanacağı ve kamu yönetiminin daha “dinamik” bir yapıya kavuşacağı ön kabulünün bir sonucuydu. Kamu Yönetimi Temel Kanunu yürürlüğe girmemiş olmakla birlikte Bakanlıkların yatay örgütlenmesi anlayışı zaman içerisinde tekil olarak bakanlıkların teşkilat yapılarına ilişkin düzenlemelerde hayata geçmiştir. (Bu konuda bir değerlendirme için bkz: A. Saylam ve M.K. Öktem: 2015)

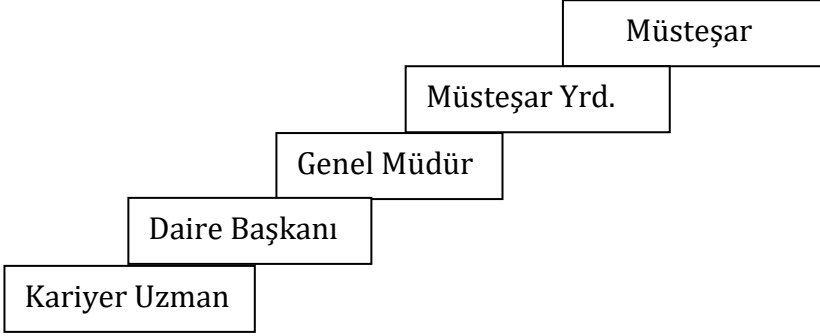
Süreç içerisinde bir değişimle bu uygulama hayata geçirilmiştir: Şube müdürlükleri kariyer uzmanlıklarla ikame edilmiştir. Dolayısıyla yeni yapılanmada şube müdürlükleri kaldırılarak daire başkanlarının kariyer uzmanlarla çalışması planlanmıştır.

2011 yılında yürürlüğe konulan kanun hükmünde kararnamelerle bakanlık yapısında yeni örgütlenme modeline geçilmiştir. Yapılan düzenlemelerle bakanlıklar, doğrudan kamu hizmeti sunan “icracı” birimler yerine “düzenleyici/denetleyici” birimlere dönüştürülmüştür. (Albayrak, 2016: 237) Kamu hizmetlerini, doğrudan ve statüter nitelikle istihdam ettiği memurlar eliyle gördüren bakanlıklar yerine; küçük olarak örgütlenmiş, strateji geliştiren, piyasayı gözetleyip denetleyen, politika belirleyen, ihale süreçlerinde yer alan bir bakanlık modeline geçilmiştir. (Kayıkçı, 2013: 40-41) İşte şube müdürlükleri yerine ikame edilen kariyer uzmanlıklar da yeni bakanlık modelinin taşıyıcı unsuru olarak planlanmıştır: “*Kamu hizmetlerinin ihtisas birimi niteliğindeki şube müdürlükleri esasında bölümlenmesi anlayışı üzerinde yükselen bakanlıklar artık doğrudan hizmet sunmak yerine piyasadan hizmet alımı yapacaklar, yabancı dil bilen, dış dünya ile bütünleşik kariyer uzmanlar da piyasa eliyle sunulan kamu hizmetini denetleyecek ve piyasa ile bakanlık arasında eşgüdümü sağlayacaktır.*” (Albayrak, 2016: 237) Bu yapı içerisinde artık bakanlık örgütlenmesi daha küçüktür, doğrudan hizmet sunmak yerine hizmeti piyasadan satın almaktadır. Dolayısıyla eskiye oranla daha az sayıda memura ihtiyaç duymaktadır. KYTK sonrasında öngörülen yeni örgütlenme modeli aşağıdaki şemada olduğu gibi özetlenebilir:

⁴ KYTK'nın hiyerarşik kademe ve unvanları düzenleyen maddesinde bakanlık merkez teşkilatındaki hiyerarşik basamaklar aşağıdaki gibi düzenlenmiştir (Md: 28/a):

1. Müsteşarlık
2. Genel Müdürlük, Başkanlık, Daire Başkanlığı
3. Müdürlük

Şema 2: Yeni Bakanlık Yapısında Yatay Örgütlenme Modeli



KYTK sonrasında bakanlık örgütlenmesinde ortaya çıkan bir diğer değişiklik de birimlerin tasnifinde yani genel adlandırma biçiminde ortaya çıkan değişikliktir. Klasik bakanlık örgütlenmesinde temel kural merkez teşkilatında hizmet birimlerinin, ana hizmet, yardımcı hizmet, danışma ve denetim birimleri biçiminde ayrıştırılmış olmasıdır. 2011 yılından sonra KHK'larla bakanlıkların teşkilat yasalarında yapılan değişikliklerde birimler özelliklerine göre (ana hizmet, yardımcı hizmet vb) tasnif edilmeksizin sıralanmışlardır.⁵ Bu dönüşüm, hizmet birimlerinin esnekleşmesi yönünde önemli bir adımdır. Böylelikle hiçbir birim kurum için “asli” ve “süreklili” biçiminde ya da “ana” ve “yardımcı” biçiminde sayılmamış olmaktadır. Bu biçimde bir sıralama yeni kamu yönetimi anlayışının “esneklik” yaklaşımı ile de büyük ölçüde benzerlik göstermektedir.

KYTK sonrasında bakanlık örgütlenmesinde esneklik yönünde adımlar atılmış olmakla birlikte bazı birimlerin adlandırmasında da yeni eğilimlere göre değişikliğe gidilmiştir. Yine Sağlık ve Milli Eğitim Bakanlıkları örnekleri üzerinden gidilecek olursa: Sağlık Bakanlığı'nda Personel Genel Müdürlüğü, “insan kaynakları planlaması”, “performans ölçme ve değerlendirme”, “idari ve mali işler” gibi işlevleri de üstlenerek Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü adı altında örgütlenmiştir. (Şener ve Doğan, 2014: 573-575) Milli Eğitim Bakanlığında ise Personel Genel Müdürlüğü İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğüne dönüşmüştür. Benzer biçimde bakanlıklardaki Araştırma-Planlama ve Koordinasyon birimleri Strateji Geliştirme birimlerine dönüştürülmüştür. Çünkü artık araştırma ve planlama yerine piyasa aktörlerine benzer biçimde strateji ve politika geliştirilmesi; ölçülebilir, somut performans hedefleri konulması ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesi.

⁵ Bu konuda iki temel örnek verilebilir: Sağlık Bakanlığının teşkilatlanmasını düzenleyen 11.10.2011 tarihli ve 663 sayılı KHK'nın “hizmet birimleri” başlıklı 7. maddesinde birimler herhangi bir ayrıma tabi tutulmaksızın başlıklar halinde sıralanmıştır. Benzer biçimde Milli Eğitim Bakanlığının teşkilatlanmasını düzenleyen 25.08.2011 tarihli ve 652 sayılı KHK'nın “hizmet birimleri” başlıklı 6. maddesinde yine birimler herhangi bir ayrıma tabi tutulmaksızın sıralanmıştır.

rilmesi için *özel sektör* gibi çalışılması temel hareket noktası olarak kabul görmektedir. (Kamu yönetimi-özel yönetim ayrımı ve farklar konusunda bkz: B. Parlak: 2008; T. Ergun: 2015)

Toplu Sözleşmeli Kamu Personel Düzeni

KYTK, kamu hizmetlerinin gördürülmesinde vatandaş ya da sivil toplum temsilcilerinin katılımını esas almaktaydı.⁶ Bu ilke, 2010 yılında yapıla anayasa değişikliği sonrasında kamu personel rejiminin uygulanmasında büyük ölçüde hayata geçmiştir. Bilindiği üzere, 2010 yılına kadar Anayasa'nın 128. Maddesinde memurların özlük haklarının kanunla düzenleneceği ilkesi benimsenmişti ancak 2010 yılında yapılan değişiklikle mali ve sosyal haklar söz konusu olduğunda toplu sözleşme ile de düzenleme yapılabileceği kuralı getirildi.⁷ Bu değişiklik sonrasında tekçi ve statüer bir nitelik taşıyan kamu personel rejiminde esaslı bir kopuş yaşandı. Memurların özlük haklarının düzenlenmesinde sendikalarla hükümet müzakeresi sonrasında ortaya çıkan toplu sözleşme önemli bir belirleyici konumuna geldi. Yani kanun yanında toplu sözleşme de memuriyet rejiminin düzenlenmesinde etkili oldu. (Sayan, 2016: 673-675)

Sivil toplum örgütü konumundaki sendikalarla birlikte kamu personel rejiminin düzenlenmesi KYTK'nın temel felsefesine de uygunluk gösterir. Bu süreçte toplu sözleşmelerle bazen kanun yerine geçecek düzenlemeler yapılmıştır.⁸ Dolayısıyla yeni eğilim, statüer yapı yerine daha esnek bir kamu personel rejiminin olmasıdır. Toplu sözleşmenin ikincil bir kamu personel mevzuatı haline gelmesi esnekleşmenin en önemli yansımasıdır. Bu alanda önemli değişiklikler

⁶ KYTK tasarısının "Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri" başlıklı 5. Maddesinde, "...b) Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, sürekli gelişim, katılımcılık... esas alınır...f) Kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır." İlkelerine yer verilmiştir. (KYTK genel gerekçe, 12-13).

⁷ Anayasanın 128. Maddesi 2010 değişikliği ile şu şekilde düzenlenmiştir: "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 7/5/2010-5982/12 md.) Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır."

⁸ Kadro rejimini düzenleyen 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kararname'ye göre memur kadroları eğer dolu ise o kadroda ancak derece değişikliği yapılabilir. Bir başka deyişle dolu memur kadrolarında sınıf ya da unvan değişikliği yapılamaz bunun için kanun gerekir. Oysa 2014-2015 yılı Toplu Sözleşmesinin "*İtfaiyeci kadrosunun hizmet sınıfı*" başlıklı 18. Maddesinde "*190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname eki cetvellerde yardımcı hizmetler sınıfında yer alan 'İtfaiyeci' unvanlı kadroların hizmet sınıfı 'Genel İdare Hizmetleri' olarak uygulanır.*" ibaresine yer verilerek İtfaiyecilerin hizmet sınıfı değiştirilmiştir. Yani toplu sözleşme hükmüyle ancak kanunla yapılabilecek bir uygulama gerçekleştirilmiştir. Benzer biçimde 2016-2017 yılı Toplu Sözleşmesinin "*İLKSAN üyeliği*" başlıklı 9. Maddesinde, "*Mevcut üyeler dahil olmak üzere, Milli Eğitim Bakanlığı kadrolarına atanarlardan 13/1/1943 tarihli ve 4357 sayılı Kanununun 11 inci maddesi kapsamında bulunanlar bakımından İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı (İLKSAN) üyeliği ihtiyaridir.*" ibaresine yer verilerek, kanunla zorunlu kılınmış üyelik işleminin toplu sözleşme aracılığıyla zorunlu olmaktan çıkarılması amaçlanmıştır. Ancak bu hükmün yürütülmesi Danıştay tarafından durdurulmuştur.

için daha önceden kanun değişikliği yapılması zorunluymuşken artık toplu sözleşmeyle düzenlemek yeterli hale gelmektedir. Dolayısıyla toplu sözleşme aracılığıyla düzenlenme yapılması kamu personel rejiminin geleneksel niteliği olan “statüter” yapısını erozyona uğratmaktadır.

Toplu sözleşme ile kamu personel rejiminin düzenlenmesinin bir başka sonucu da KYTK sonrasında kamusal istihdamda “yönetişim” ilkesinin hayata geçmesidir. Sendikalar, toplu sözleşme hükümlerinin uygulanması aşamasında kamu kurumları ile birlikte hareket etmekte ve doğrudan idari işlem süreçlerinde yer almaktadırlar. Klasik yönetim anlayışında idare tarafından tek taraflı olarak yerine getirilen işlemler artık sendikalarla birlikte gerçekleştirilmektedir. Bu konu bir örnekle açıklanabilir: 2016-2017 yıllarını kapsayan Toplu Sözleşmenin 17. Maddesinde, tarımsal ve kırsal istihdamı destekleme projesi niteliğinde olan TAR-GEL Projesinin yeniden değerlendirilmesi karara bağlanmıştır. Toplu sözleşmede verilen sözün yerine getirilmesi amacıyla istihdam projesi dolayısıyla köy ve mezralarda istihdam edilen veteriner hekimlerle ziraat mühendisleri bu ücre yerlerden çekilerek il ve ilçe tarım müdürlüklerindeki kadrolara atanmıştır. Bu süreç başından sonuna kadar Gıda-Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile yetkili sendikanın oluşturduğu komisyon aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. (www.milliyet.com.tr, 25.05.2017) Burada yapılan asıl işlem devlet memurlarının görev yerlerinin değiştirilmesidir. Dolayısıyla bu işlemin, toplu sözleşme gereği de olsa, tek taraflı olarak idare tarafından gerçekleştirilerek sonucunun ilgililere bildirilmesi gerekirken baştan sona kadar sendikalarla birlikte imza altına alınarak gerçekleştirilmesi “yönetişim” ilkesinin hayata geçmesinin somut örneklerinden birisini oluşturmuştur.

Sicil Sistemi Yerine Performansa Dayalı Değerlendirme Sistemi

Devlet memurları 2011 yılına kadar klasik “sicil sistemi” esasında değerlendirilmekteydi. 2011 yılında 657 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle sicil sistemi kaldırıldı. (6111 sayılı Kanun, RG: 21.02.2011, 27857 Mük.) Sicil sistemi kaldırılırken yerine yeni ve tüm memurları kapsayan bir değerlendirme sistemi konulmadı ama kurumlara memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere değerlendirme ölçütlerini belirleme yetkisi verildi.⁹ Bu yeni sistemde “performans” kavramı kullanılmamış onun yerine “başarı değerlendirme” nitelemesi tercih edilmiştir.

⁹ Yeni getirilecek başarı değerlendirmesi ile ilgili olarak 6111 sayılı Kanunla 657 sayılı Kanunun 122. Maddesine eklenen son fıkra şöyledir: “Kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebilir.”

KYTK'nın temel hedeflerinden birisi de kamu personelinin verimliliğinin artırılması yönündeydi. Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan değişiklik sonrasında sicil sisteminin kaldırılması ve başarı değerlendirme sistemine geçilmesi bu amacın gerçekleştirilmesine yönelik adımlardan en önemlisidir. Yeni düzenleme çerçevesinde Devlet Personel Başkanlığı tarafından devlet memurlarının başarılarının değerlendirilmesine yönelik olarak genel yönetmelik taslağı¹⁰ hazırlanmıştır. Hazırlanan taslakla memurların üç temel esasta değerlendirilmesi ilkesi benimsenmiştir: *Hedef, görev ve yetkinlik*. Daha önce uygulamada olan sicil değerlendirmesi bir tür yetkinlik değerlendirmesi olarak sayılırsa yeni önerilen sistemde yetkinlikler yanında görev ve hedefler açısından da memurların değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Memurların somut hedef ve görevler açısından değerlendirilmesi aslında bir tür performans değerlendirmesidir. Çünkü burada amaçlanan, memurlar için gerçekleştirilmesi gereken somut hedefler konulması ve belirli aralıklarla ya da yıl sonunda bu hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediği esasında bir değerlendirme yapılmasıdır. Bu anlayış, KYTK'nın performans esaslı personel rejimi oluşturulması ilkesiyle uyum göstermektedir.

Yeni önerilen değerlendirme sisteminin bir diğer özelliği de sadece üstten alta doğru hiyerarşik amir eliyle yapılan bir değerlendirme olmayıp üç yüz altmış derece olarak adlandırılan tüm tarafların birbirlerini değerlendirdiği bir sistem olmasıdır. Önerilen Taslağa göre amir memurunu değerlendirirken, memur da amirini değerlendirecek; aynı seviyede olanlar iş arkadaşlarını değerlendirecek ve daha da önemlisi kamu hizmetinden yararlanan vatandaşlar da değerlendirici olabileceklerdir (www.dpb.gov.tr, 25.05.2017). Kamu hizmetinin sunumunda doğrudan görev alan ya da bu hizmetten faydalanan tüm tarafların birbirini değerlendirdiği, vatandaş ve başarı odaklı değerlendirme sistemi, KYTK'nın hedeflediği kamu yönetimi anlayışının nihai hedeflerinden birisidir.

Yeniden Sözleşmelilik: Sözleşmeli Öğretmenler

KYTK sonrasında kamu kurumlarında iki önemli eğilim söz konusu olmuştu. Birisi yatay örgütlenmeye geçiş ve diğeri de kariyer uzmanlık sisteminin yaygınlaşması. Kariyer uzmanlık sistemi yatay örgütlenmeyi destekleyen bir yapılanmadır. Merkezde, az sayıda, görece yüksek özlük haklarıyla istihdam edilen kariyer uzmanlar bir tür çekirdek personel konumunda görev yapmaktadır. Bu yapının tamamlayıcı unsuru, çevresel işgücü olarak tanımlanacak esnek statüde istihdam edilen sözleşmeli personeldir. Taşrada, çok sayıda, görece kısıtlı özlük

¹⁰ Hazırlanan taslağın tam adı: "Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağı" (www.dpb.gov.tr)

hakları ve düşük iş güvencesiyle çalıştırılan sözleşmeli personel, KYTK'nın teşvik ettiği esnek istihdam anlayışı ile de örtüşmektedir.

Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde daha önce de memuriyet statüsü dışında öğretmen istihdam edilmişti. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesine göre sözleşmeli olarak istihdam edilen öğretmenler 2011 yılında yürürlüğe konulan bir kanun hükmünde kararname ile memur kadrolarına geçirilmişlerdi.¹¹ 2016 yılında yeniden başlanan sözleşmeli personel uygulaması önceki uygulamalardan belirli ölçülerde farklılık göstermektedir. Sözleşmeli öğretmen uygulamasının genel özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir: (652 sayılı KHK, Ek Madde 4)

1) Sözleşmeli öğretmen öncelikle kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde istihdam edilecektir.

2) Sözleşmeli öğretmenler Milli Eğitim Bakanlığının boş öğretmen norm kadrosu bulunan örgün ve yaygın eğitim kurumlarında istihdam edilecektir.

3) Sözleşmeli öğretmenler 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesi çerçevesinde sözleşmeli personel olarak çalıştırılacaklardır.

4) Sözleşmeli öğretmenler hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uygulanmayıp, 06.06.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı "Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar" uygulanacaktır.

5) Sözleşmeli öğretmenlerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde öngörülen genel şartlar ile öğretmen kadrosuna atanabilmek için aranan özel şartları taşıması zorunludur.

6) Sözleşmeli öğretmenler Kamu Personel Seçme Sınavı puan sırasına konulmak koşuluyla alım yapılacak her bir pozisyonun üç katına kadar aday arasından Bakanlık tarafından yapılacak "sözlü sınav başarı sırasına" göre atanırlar.

7) İlk defa sözleşmeli öğretmen olarak atananlar atandıkları görev yerinde dört yıl görev yapmak zorundadırlar.

8) Aday öğretmenler adaylıklarının sona erebilmesi için, en az bir yıl fiilen çalışmak ve performans değerlendirmesine göre başarılı olmak şartlarını sağlamak kaydıyla, Bakanlıkça yapılacak yazılı veya yazılı ve sözlü sınava girmeye hak kazanırlar. Performans değerlendirmesi ve sınavda başarılı olanların adaylıkları kaldırılır.

¹¹ Kamu kurumlarında istihdam edilen sözleşmelilerin 2011 yılında memur kadrolarına geçirildiği düzenleme, 02.06.2011 tarihli ve 632 sayılı "Devlet Memurları Kanununun 4 üncü Maddesinin B fıkrası ile 4924 sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" ile yapılmıştır. (RG: 04.06.2011, 27954 Mükerrer)

9) Atandığı görev yerinde dört yıllık çalışma süresini tamamlayan sözleşmeli öğretmenler “memur statüsü”ndeki öğretmen kadrolarına atanma hakkı elde ederler.

10) Öğretmen kadrosuna atanan sözleşmeli öğretmenler iki yıl daha aynı görev yerinde çalışmak zorundadır. Yani sözleşmeli öğretmenler ilk görev yerlerinde (kalkınmada birinci öncelikli yöreler) en az 6 yıl çalışmak zorundadırlar. Altı yıldan sonra da tayin edilmeleri zorunlu olmayıp hizmet puanlarına bağlıdır.

Yukarıda maddeler halinde sıralanan özellikler incelendiğinde sözleşmeli öğretmenlik uygulamasının KYTK ve yeni kamu yönetimi anlayışına uygun biçimde *eğreti* bir istihdam biçimi olduğu görülmektedir. İstihdam biçiminin *eğreti* olması, kamusal istihdamda statü hukukundan uzaklaşılması, iş güvencesinin azalması, performans esaslı somut hedeflerle kamu çalışanının değerlendirilmesi uygulamalarının ağırlık kazanmasını ifade eder. Şüphesiz asli kamu hizmetlerini yerine getirenlerin sözleşmeli istihdam edilmesi uygulaması yeni değildir fakat burada ilk defa hayata geçirilen bir uygulama söz konusudur: Memur kadrosu vaadiyle sözleşmelilik. Binlerce öğretmen, belirli süre, belirli performansla, belirli görev yerinde zorunlu çalışma koşullarını yerine getirmesi halinde memur statüsündeki öğretmen kadrosuna atanma hakkını elde edebilecektir.

Kadro Rejiminde Değişiklik

Maaş rejimi, disiplin rejimi, değerlendirme sistemi, hak ve ödevler sistemiyle birlikte kamu personel sisteminin en önemli unsurlarından birisi de “kadro rejimi”dir. Kadro rejiminin niteliği ve süreç içerisindeki değişimi kamu personel sistemindeki değişimin yönüne de işaret eder. Çünkü memuriyet sisteminde kadro, bir ölçüde memurluk güvencesine işaret eder. Aynı zamanda sistemin bütçeye getireceği yükün hesaplanmasında da “kadro” önemli bir yer tutar. İşte bu her iki önemli boyutunun da etkisiyle Türkiye’de kadro rejimi başından beri Maliye Bakanlığı’nın denetiminde olmuştur. (Albayrak, 2016: 114) Mali otorite kadro sistemini adeta bir mali politika aracı olarak görmüş ve kontrolünü hiçbir zaman bırakmak istememiştir.

Kadro rejimi 1980’li yıllara kadar bütçe kanunlarının bir parçası olarak düzenlenmiştir. 1983 yılında yürürlüğe konulan 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kadroların belirlenmesine ve düzenlenmesine ilişkin hususlar bütçe kanunlarının konusu olmaktan çıkıp özel kuralara bağlanmıştır (Türkiye’de kadro rejiminin gelişimi ve genel kadro rejiminin düzenlenmesine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz: Ömürgönülşen, 1987; 1988) Kadroların düzenlenmesine ilişkin hususlar bütçe dışında özel kanunlara bırakılmışsa

da Maliye Bakanlığı bu alanı kontrol etmekten hiç vazgeçmemiştir. Kadro kullanımına ilişkin olarak getirilen sınırlamalar ve Maliye Bakanlığı iznine bağlama koşuluyla bu alan denetlenmiştir.

2002 yılından itibaren sistemli biçimde, kamu kurumlarının kadro kullanma kapasitelerine “açıkta atama izni” aracılığıyla sınır getirilmeye başlanmış ve kurumlar, memur statüsü dışında sözleşmeli personel ya da geçici işçi istihdamına zorlanmışlardır. (Sayan ve Albayrak, 2011: 157) Bu politika, KYTK’nın sahip olduğu personel rejiminde esnekleşme anlayışı ile de uyumludur. Kadrosuz memur çalıştırılmaması kamu personel rejiminin en temel ilkelerindedir. Kadro kullanımına sınır getirilmesi sonrasında kurumlar personel ihtiyaçlarını memuriyet statüsündeki istihdam biçimleriyle karşılamak zorunda kalmaktadırlar. Bu durumda memur sayısı görece azalırken memuriyet statüsü dışındaki istihdam biçimleri yaygınlaşmaktadır. 2011 ve 2013 yıllarında yapılan iki ayrı düzenleme¹² ile sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar memur kadrolarına geçirilmişler de 2016 yılından itibaren yeniden sıkı kadro politikasına dönmüştür. Bütçe Kanunlarıyla verilen açıktan atama izin sayısı büyük ölçüde düşürülerek¹³ kamu kurumlarının (memur istihdamının neredeyse yarısını oluşturan öğretmen ve sağlık personeli) yeniden sözleşmeli personel istihdamına yönelmesi sağlanmıştır. Bu yönelim, KYTK’nın ana hedeflerinden biri olan kamu personel rejimindeki statüer yapının esnekleşmesi stratejisi ile de tamamen uyumludur.

Sonuç

KYTK yürürlüğe konulamadı ama hem kamu yönetimi hem de kamu personel rejimi alanında yaşanan önemli değişiklikler için zemin oluşturdu. Her şeyden önce klasik bakanlık örgütlenmesinde önemli değişikliklere gidildi. Dikey ve çoklu hiyerarşiye dayanan örgüt biçimi yerine yatay, az hiyerarşiye dayanan örgüt modeli tercih edilmeye başlandı. Temel görevlerin, bir tür ihtisas birimi biçiminde örgütlenmiş şube müdürlükleri esasına kurgulanması dolayısıyla şube müdürlükleri üzerinde yükselen bakanlık örgütü yerine kariyer uzmanlıklara dayalı bir örgüt modeli benimsenmeye başlandı. Ana hizmet, yardımcı hizmet ve danışma/denetim birimleri biçiminde örgütlenmesi anlayışından vazgeçilmeye baş-

¹² 02/06/2011 tarihli ve 632 sayılı “Devlet Memurları Kanununun 4 üncü Maddesinin B Fıkrası ile 4924 sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” (RG:04.06.2011, 27954 mükerrer) ile merkezi yönetime dâhil kamu kurumlarında çalışan sözleşmeli personel memur kadrolarına atanmıştır. 2013 yılında da, 12.07.2013 tarihli ve 6495 sayılı, “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”la (RG: 02.08.2013, 28726) yerel yönetimlerde ve bazı kamu kurumlarında özel statüde çalışan sözleşmeli personel memur kadrolarına atanmıştır.

¹³ 2016 yılı Bütçe Kanunu ile kamu kurum ve kuruluşlarının memur kadroları için verilen açıktan ve naklen atama izni sayısı (51.000) adetken (2016 yılı Bütçe Kanunu İ cetveli) bu sayı 2017 yılında (5.000) adet olarak belirlenmiştir (2017 yılı Bütçe Kanunu İ cetveli).

landı. Personel birimleri yerini insan kaynakları birimlerine; teftiş birimleri, rehberlik ve denetim birimlerine; araştırma/planlama ve koordinasyon birimleri yerini strateji birimlerine bıraktı.

Bakanlıkların örgütlenme modelindeki değişim ve kariyer uzmanlıkların yaygınlaşması “tesadüfen” ortaya çıkmış değildir. Yeni eğilim aslında devletin yeni işleyiş biçimiyle de çok uyumludur. Artık kamu hizmetlerini, devasa kamu örgütleri aracılığı ile çok sayıda ve iş güvencesine sahip memurlar eliyle doğrudan sunan devlet anlayışından vazgeçilmiş; onun yerine, kamu hizmetleri piyasadan “temin eden”, piyasayı “gözetleyip”, “denetleyen”, ihale süreçlerini belirleyen, planlayan, politika tespit eden, “küçük” devlet anlayışı tercih edilmeye başlanmıştır. Merkezde, az sayıda, görece yüksek özlük haklarıyla çalıştırılan kariyer uzmanlar da bu yeni devlet anlayışı için “rasyonel” bir tercihtir. Bu anlayışa göre artık kamusal istihdam; merkezde, iş güvencesine sahip, az sayıdaki “çekirdek personel” ile taşrada, esnek çalıştırılan, iş güvencesinden yoksun, çok sayıdaki “çevresel/kitlesel personel” biçimindeki ikili bir yapı esasında iş görecektir.

Kamu personel alanında yaşanan bir diğer değişiklik, “statüter” bir nitelik taşıyan personel rejiminin bu özelliğinin erozyona uğraması ve kopuş sürecine girmiş olmasıdır. Memurların özlük haklarının kanunla düzenlendiği bir yapıdan toplu sözleşme ile düzenleme yapılı hale gelmesi bu kopuşun önemli işaretlerindedir. Yeni anlayışta, kamu çalışanlarının özlük hakları sendikalarla birlikte, “yönetişim” ilkelerine uygun biçimde belirlenmektedir. Benzer biçimde sicil yerine, hedef, görev ve yetkinliklerin ölçülmesini esas alan “başarı değerlendirme” sistemi; performans ve zorunlu çalışma esaslı sözleşmeli öğretmenlik uygulaması yeni kamu personel rejiminin nasıl bir çizgi üzerinde ilerleyeceğinin açık ipuçlarını vermektedir.

Kaynakça

- Acar, Muhittin ve Hüseyin Özgür (ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Nobel Yayınları, Ankara, 2003.
- Albayrak, Süha Oğuz, *Kariyer Uzmanlık Sistemi*, TODAİE Yayını, Ankara 2016.
- Ergun, Turgay, *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, TODAİE Yayını, Ankara 2015.
- Eryılmaz, Bilal, *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayınları, İstanbul 2013.
- Fox, Charles j. ve Hugh T. Miller, *Postmodern Public Administration, Toward Discourse*, Sage Publications, London 1995.
- Güler, Birgül Ayman, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, (2004) (<http://birgulaymanguler.net/files/pdf/Hukuk1.pdf>, (22.05.2017)

- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, (<http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/10%202003%20KYYY%20II.pdf>), (01.05.2017)
- Kayıkçı, Sabrina, “643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Çerçevesinde Türkiye’de Bakanlık Örgütlenmesinde Yeniden Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:47, S:1, Mart 2013, s.23-51.
- Leblebici, Doğan N., Uğur Ömürganülşen, Mehmet D. Aydın, "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımında Önemli Bir Araç: Toplam Kalite Yönetimi", *HÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 19, 2001, s. 123-135.
- Leblebici, Doğan Nadi, Ayşegül Kurban, Uğur Sadioğlu, 2012; " Türk Yönetim Sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartışmalar", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 30, Sayı: 2, 2012, s. 81-109.
- McLaughlin, Kate, Stephen P. Osborne ve Ewan Ferlie, *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge, London-New York 2002.
- Öktem, M.Kemal ve Leyla Çiftçi, “Vision of the Public Administration Reform in Turkey”, *New Public Management in Turkey*, (ed. Yüksel Demirkaya), Routledge, New York-London, 2016, s. 52-78.
- Ömürganülşen, Uğur, “Türkiye’de Kadro Rejiminin Gelişimi I” *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, C: 5, S: 1-2, 1987, s. 69-95.
- Ömürganülşen, Uğur, “Türkiye’de Kadro Rejiminin Gelişimi II” *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, C: 6, S: 1-2, 1988, s. 127-152.
- Ömürganülşen, Uğur, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, Ankara, 2003, s.3-43.
- Parlak, Bekir (ed.), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Turhan Kitabevi, Ankara 2008.
- Pollitt, Christopher ve Geert Bouckaert, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York 2004.
- Sayan, İpek Özkal, “Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C: 71, No: 3, 2016, s.669-691.
- Sayan, İpek Özkal ve Süha Oğuz Albayrak, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:44, S:3, 2011, s. 141- 172.
- Saylam, Ayşegül, M. Kemal Öktem, “Türk Kamu Yönetiminde Hizmet Bakanlığı Modeliyle Yeniden Yapılanma: Retrospektif Bir Yaklaşım Mı?”, *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, C:5, 2015, s. 1-20.

Schedler, Kuno ve Isabella Proeller, “The New Public Management: a perspective from mainland Europe”, *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, (Ed: Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne ve Ewan Ferlie) Routledge, London-New York 2002, s.163-180.

Şener, Hasan Engin, “Türkiye’deki Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi” *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, (Der: Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı) Adres Yayınları, Ankara 2013, s.566-603.

Şener, Hasan Engin ve Doğan, İsmail Çağrı, “Sağlık Bakanlığında Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş”, *Prof. Dr. Tayfur Özşen Anısına 70. Yaş Armağanı*, (Ed: Aytül Güneşer Demirci vd.) Yayed Yayını, Ankara 2014, s. 563-582.

<http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/daire-baskanliklari/strateji-gelistirme-dairesi/strateji-gelistirme-dairesi-baskanligi-yurutulen-projeler>, (25.05.2017)

<http://www.milliyet.com.tr/tar-gel-projesinin-iptalini-lokma-dagitarak-bursa-yerelhaber-1199671/>, (25.05.2017)

<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, (23.04.2017)

DÜNDEN BUGÜNE, BUGÜNDEN YARINA: KALKINMA AJANSLARI

Barış ÖVGÜN*

Özet

Türkiye’de son on yıl içinde kamu yönetiminde üzerinde en fazla söz söylenen konularından biri kalkınma ajanslarıdır. Kalkınma ajansları kuruluş gerekçeleri, idare sistemi içindeki yeri ve performansı bakımından çeşitli incelemelere konu olmuştur. Bu çalışmada ise ele alınan bu konulara ek olarak kalkınma ajanslarının diğer bölge yönetimleri ile olan ilişkileri ve geleceği de bakış açısına alınarak ajansların on bir yıllık serüvenlerinin bir panoraması sunulmaya çalışılmaktadır. Bu analizde literatürün önemli bir kısmında ortaya konulmuş olan bulgulardan farklı olarak performanslarının arzu edilen düzeyde olmadığı, kalkınma çabasında bölgelerin mevcut durumunun değişmediği, kalkınma ajanslarının iddia edildiği gibi yerel değil, merkezi kaynaklarla işleyen bir yapı görünümü sunduğu, 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı’nın kurulmasıyla da merkezileşme eğilimlerinin hızlandığı ve son olarak da kalkınma ajanslarının geleceğinin kamu yönetiminde gerçekleşen diğer bölgesel örgütlenmelerle birlikte ele alınması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bu noktada çalışmanın temel tezi kamu yönetiminde yaratılan yeni ölçeğin merkezi olarak kalkınma ajanslarının kalkınmayı sağlamaktan uzak olduklarıdır.

Anahtar Kelimeler: Bölge, kalkınma, ajans, ölçek, reform.

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, bovgun@gmail.com, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3634-5791>

Makale gönderim tarihi: 12.06.2017

Makale kabul tarihi : 05.07.2017

FROM YESTERDAY TO TODAY, FROM TODAY TO TOMORROW: DEVELOPMENT AGENCY

Abstract

One of the most promised issues in public administration over the past decade in Turkey is development agencies. The development agencies are subject to various reasons for their establishment, their place in the administration system and their performance. In this study, in addition to these issues, we try to present a panorama of the agencies 'eleven-year adventures by taking development agencies' relations with other regional administrations and the future into perspective. In this analysis, unlike the findings in a significant part of the literature it is put forward that the performances of agencies are not at the desired level, the current situation of the regions in development has not changed, it operates with central resources not local, centralization trends have been accelerated with the establishment of the Ministry of Development in 2011 and finally the future of development agencies must be addressed together with other regional organizations in public administration. At this point, it is claimed that development agencies are far away from development and these organizations are the center of the new scale created in public administration.

Key Words: Region, development, agency, scale, reform.

Giriş

2002'den beri uygulanmakta olan kamu yönetimi reformları genel bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda hem yerelleşme hem merkezileşme uygulamalarının birlikte ortaya çıktığı görülmektedir. Bir başka deyişle literatürün önemli bir kısmında iddia edildiği gibi kamu yönetimi reformlarında temel amaç salt olarak yerleşmenin sağlanması değildir. Bir başka deyişle yerelleşme uygulamaları amaç değil, bir araçtır. Aynı şekilde merkezileşme eğilimi de bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Peki, amaç nedir ve aracı nasıl belirlemektedir?

Kamu yönetimi reformuna ilişkin literatürde çok fazla tanım yapılmaktadır. Bu tanımların çoğunluğu reformu idari reform bakış açısıyla yaklaşmakta ve kamu kurum ve kuruluşlarının yani idarenin daha hızlı, tasarruf sağlayıcı ve verimli bir yapıda işlemlerini reform olarak değerlendirilmektedir. Daha az sayıdaki çalışma ise kamu yönetimi reformunun özünü devletin konumunda ve işlevinde görmekte ve böylece bakışı idari perspektif dışına çıkarmaktadır. Bir takım çalışmada da reformun toplumsal yapıdan gelen talepler doğrultusunda şekillendiği belirtilmektedir.

Bu çalışmanın temel bakış açısı bu son iki yaklaşımdan esinlenerek kamu yönetimi reformunun sermaye birikiminde yaşanan krizleri aşabilmek için devletin konumunda ve işlevlerinde görülen farklılaşma olduğu savına dayanmaktadır. Bu bakış açısı reform kavramı temelinde oldukça yansız ve tarafsızdır. Bir başka deyişle reforma iyi ya da kötü bir anlam yüklememekte ve bu nedenle de reformun sadece önceki anlayıştan ve uygulamadan ayrı bir şey getirdiğini öne sürmektedir. Ancak amaç kamu yönetimi reformunda özde her zaman aynıdır: Piyasanın başarısızlığını devlet eliyle aşmak. Bu nedenle kamu yönetimi reformlarında temel aracın salt yerelleşme olmasına gerek yoktur. Bir başka deyişle yeni sağ olarak genelleştirilen neoliberal politikaların dünyanın her köşesinde kendisini yerelleşme şeklinde göstermesi de beklenmemelidir. Eğer böyle olsaydı 1980’li yılların hemen başlarında İngiltere’de görülen yoğun merkezileşme uygulamalarını açıklayabilmek mümkün olamazdı (Ersöz, 2001).

Eğer amaç devlet eliyle piyasanın sorunlarını aşmak ise bu kimi zaman yerelleşme kimi zaman merkezileşme araçlarıyla olacaktır. Bu nedenle bu iki aracı birbirinden çok kopuk görmemek gerekmektedir. Bu noktada belki de en tehlikeli amaç çerçevesinde bu iki ilkeyi çarpıştırmak ve birinin diğerine üstünlüğünü iddia etmektir. Bu yönde de literatürde çalışmalar göze çarpmaktadır. Ancak tek-rara düşmek pahasına söylemek gerekir ki yönetsel olarak büyük farklar içeren bu iki ilke kamu yönetimi reformu bağlamında aynı amaca hizmet etmektedir. Bu yöndeki tartışmalar kalkınma ajansları ekseninde de göze çarpmaktadır. Literatürün çok önemli bir kısmı kalkınma ajanslarını bir yerelleşme örneği olarak görürken; çok çok az bir kısmı ise kalkınma ajansları uygulamasının aslında yerelde bir merkezileşme olduğunu iddia etmektedir. Bu çalışma kapsamında bu tartışmalara girilmeyecek ve temel olarak kalkınma ajanslarının düzenleyicilik işlevi bağlamında büyük reform amacı altında nasıl bir araç olduğu üzerinde durulacaktır. Kalkınma ajansları değişen devlet anlayışının ve uygulamasının belki de en iyi örneğini oluşturmaktadır. Çünkü devletin konumu müdahaleden düzenleyiciliğe doğru evrilirken kalkınma ajansları düzenlemeyi yerelde piyasanın iş takipçiliğini yaparak gerçekleştirmektedir.

Değişen Kalkınma Anlayışı ve Bölge Kavramı

1990’lı yılların hemen başlarında Post-Washington uzlaşmasıyla gündeme gelen düzenleyici devlet anlayışı yeni bir kalkınma ve planlama anlayışı sunmaktadır. Düzenleyici devlet ekonomik sahada devletin doğrudan üretici ve müdahaleci olmasına karşı çıkan ve piyasa için etkin devleti düzenleme aracılığıyla sağlamayı arzu eden bir anlayış sunmaktadır. Bu yeni devlet anlayışında toplumsal yaşam ise devletin bakış açısından büyük ölçüde çıkartılmakta ve sivil topluma açılmaktadır. Bu perspektifte devlet, piyasa lehine sınırlandırılmakta ancak hiçbir

şey yapmaması piyasa için başarısızlığa yola açabilecek bir tutum olarak değerlendirilmektedir. Devletin ana pozisyonunun düzenleyicilik olarak belirlenmesi onun kalkınma ve planlama anlayışı ve uygulamasına da yansımakta endojen kalkınma anlayışına uygun olarak yerellikler üzerinde durulmakta ve bu kalkınma anlayışı temelinde bireyselliğe vurgu yapan stratejik planlama anlayışı ön plana çıkmaktadır.

Kalkınmanın ve planlamanın doğal olarak iç içe yürüdüğü bu dönüşüm sürecinde devletin temel görevi uzun vadeli bir bakış açısıyla geleceği öngörebilmektir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta her alanı ayrıntılı düzenleyen plan yapılmaması tam tersine sadece öngörülebilirliğin sağlandığı ve geleceğe dair perspektifler sunan bir anlayışın geçerli olmasıdır. Bu şu anlama gelmektedir: Devlet piyasanın rahat bir şekilde çalışabilmesi için yeterli koşulları sağlayarak rekabet ilkesinin zarar görmemesini temin edecektir. Bu durumun en önemli şartlarından biri de devletin ekonomik ve toplumsal yaşamı ayrıntılı bir şekilde düzenlememesi ve bu alanları doğrudan piyasaya ve sivil topluma açmasıdır. Zaman içinde hazırlanan kalkınma planlarının binli sayfalardan yüzlü sayfalara düşmesinin temel nedeni de budur. Atılması gereken ikinci bir adım da planlamanın merkezi düzeyde değil, yerel düzeyde yapılması ve her bir birimin kendi geleceğini kendisinin planlamasıdır. Bu dönüşüm süreci iki açıdan anlamlıdır: İlki, artık merkezi ya da ulusal kalkınma ve planlama düşüncesinin iflas etmiş olduğu ilan edilmektedir. Artık kalkınma ve buna bağlı olarak planlama farklı ölçeklerde inşa edilmelidir. Bu durumun ikinci anlamı ise ulusal sınırların öneminin azalması ve sınırların yerelde/bölgelerde tekrar çizilmesidir. Bu sınırların ise fiziki değil, ekonomik olduğu iddia edilmektedir. Bir başka deyişle ekonomik anlamda ulusal sınırlar yerel/bölgesel sınırlarla yer değiştirmektedir.

Bu yeni anlayışta bölge, ilişki ağı ile belirlenen, mekansal süreklilik koşulu olmayan yerellerin oluşturduğu, uluslararası ilişkilere doğrudan açılan, sınırları değişken bir birimdir. Bir başka deyişle bölge artık ulus devletin doğrudan denetiminde değildir ve yerel yönetimlerin mekânsal bütünlüğünden daha fazlasını anlatmaktadır (DPT, 2000: 7) Tanımdan da anlaşılacağı üzere kavramın yönetsel özelliklerinden ziyade ekonomik özellikleri ön plana çıkmakta ve bölge kavramı ilişkisellik temelinde tanımlanmaktadır.

Devletin düzenleyicilik fonksiyonu ile donatıldığı bu dönemde bölgesel düzeyde düzenleyicilik görevini kalkınma ajansları üstlenmektedir (Ataay, 2005: 51). Bu durum kalkınma ajanslarının kuruluşunu düzenleyen 5449 sayılı kanunun beşinci maddesinde net bir şekilde ortaya konulmakta ve kalkınma çabasında ajansların destek olma ve katkı sağlama yönünde işlev göreceği hüküm altına alınmaktadır:

- * Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- * Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak, söz konusu projeleri izlemek ve değerlendirmek.
- * Yerel ve kırsal kalkınmayı destekleyici kapasite geliştirme faaliyetlerinde bulunmak.
- * Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliklerini geliştirmek ve bu kesimlerin kalkınmayı destekleyici projelerini izlemek.
- * Kaynaklarını bölge plan ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.
- * Bölgenin kalkınmasını sağlayacak imkânları tespiti için araştırmalar yapmak.
- * Bölgenin ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak.
- * Yatırımların takibini ve sonuçlandırılmasını tek elden yürütmek.
- * Küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.
- * İkili veya çok taraflı uluslararası programları tanıtmak ve bu kapsamda proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

Değişen kalkınma ve buna bağlı olarak planlama anlayışı 2000’li yılların değil, 1990’lı yılların ürünüdür. Bu durumun en somut kaynaklarından birini de 1988 yılında çalışmalarına başlanmış olan ve 1991 yılında kitap olarak yayınlanmış olan KAYA raporunda görmek mümkündür. Bu raporda merkezi kalkınmanın ve planlamanın günümüz koşullarında yetersiz olduğu belirtilerek bölgesel düzeyde planlamaya gidilmesinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır (TODAİE, 1991: 18).

Bu anlamda, kalkınma planlarının merkezi ve sektörel olma niteliği devam etmekte, planlamanın mekân boyutu sağlanamamış bulunmaktadır. Bölgesel ve yerel planlama çalışmaları geliştirilemediğinden, ulusal planlama sisteminin, aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya, iki yönlü bir süreç olarak etkili bir biçimde işlemesi sağlanamamaktadır.

Bu talepler aslında sermayenin talepleridir. Sermaye, piyasanın önündeki engelleri devletin kaldırabileceğini iddia etmekte ve devletin yeni örgütlenmelerle rekabeti sağlayabileceğini savunmaktadır. Güler’in çalışmasında alıntılarla bahsettiği gibi sermaye gruplarının kalkınma ajanslarının kuruluş sürecine büyük bir destek vermeleri de bu nedenledir. Önemli olan sermayenin serbestçe hareket edebileceği özgür alanlar olmasıdır. Devlet bu alanlarda hukuk güvenliği sağlayarak ve rekabeti tesis ederek piyasanın sorunlarını gidermelidir. Bu bağlamda

ilk girişimlerin 1992 yılında Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV) ve GAP Girişimci Eğitim ve Destekleme Merkezi (GAPGİDEM) tarafından yürütülmüş olması dikkatlerden kaçmaması gereken önemli bir noktadır (Güler, 2009: 53). Bu kuruluşlardan temel beklentinin bölgedeki mevcut ve potansiyel girişimcilere danışmanlık, eğitim, bilgilendirme ve yönlendirme konularında hizmetler verilmesi olduğu düşünüldüğünde yeni kalkınma anlayışının nasıl olacağı daha net anlaşılmış olacaktır (Paksoy ve Aydoğdu, 2010: 115).

Kalkınma ajanslarının bölgelerde asıl işlevi kalkınmayı doğrudan sağlamak değil, kalkınmanın sağlanabilmesi için gerekli koşulları gerçekleştirmektir. Bu bağlamda yeni kamu işletmeciliği bünyesinde beliren katalizör devlet anlayışına son derece uygun bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır. Kalkınma ajanslarının bölgelerde yürütmüş oldukları faaliyetler genel olarak iki başlık altında yer alabilir. İlk başlık, mali ve teknik desteklerden oluşmaktadır. Bu başlık altında kalkınma ajansları doğrudan finansman desteği, doğrudan faaliyet desteği, güdümlü proje desteği ve teknik destek programları yürütmektedirler. Kalkınma ajanslarının proje ve faaliyet desteği yönetmeliğine göre kalkınma ajanslarının en fazla projelere destek olduğu görülmektedir. 2008 tarihli Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nde doğrudan finansman, faizsiz kredi ve faiz desteklerinin en fazla % 50 oranında olabileceği belirtilirken; proje desteklerinin % 90'a kadar ulaşabileceği belirtilmektedir. Bu paylar aslında kalkınma ajanslarının nasıl bir kalkınmanın yürütücüsü olduğunu göstermesi bakımından anlamlı göstergelerdir. İkinci başlık ise yatırım destek ve tanıtım faaliyetlerinden meydana gelmektedir. Bu kapsamda izin ve ruhsat işlemleri, bilgilendirme faaliyetleri, yurt içi ve yurt dışı incelemeler, konferans, çalıştay, sempozyum ve ziyaretler ile fuarlar ve tanıtım faaliyetleri yer almaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 98-107).

Doğrudan finansman desteği ise küçük ölçekli altyapı ve KOBİ projesi şeklinde gerçekleşmektedir. Doğrudan faaliyet desteği kapsamında da acil tedbirler, acil nitelikli stratejik eylemler, bunlarla ilgili fizibilite, plan, araştırma çalışmaları, acil nitelikli yatırım promosyon çalışmaları yer almaktadır. Güdümlü proje destekleri çerçevesinde ise girişimcilik ve yenilikçilik kapasitesini geliştirecek büyük bütçeli tesis, altyapı, işletme destekleri ön plana çıkmaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 77).

Kalkınma Ajanslarının “Kökene”

Türkiye, bölgeler arasında kalkınmışlık farkı olan ve bu farkın da Batı ile Doğu arasında bir hayli fazla olduğu bir ülkedir. Bölgeler arasında bu kadar büyük kalkınma farkının olması coğrafya koşulları, yetişmiş insan gücü, ulaşım sorunları, altyapı farklılıkları ve güvenlik sorunları gibi birçok faktörün birlikteliğinden kaynaklanmaktadır (Eşiyok, 2009: 104). Bölgeler arasındaki kalkınmışlık farkı bugünün sorunu değildir. Bu çerçevede bölgesel kalkınma fikri 1960’lı yılların ortalarından itibaren Türkiye’de yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmış ve bu yönde örgütlenmelere de gidilmiştir.

İktisadi ve sosyal bakımdan geri kalmış bölgeler, aynı ilkeler gözönünde tutularak incelenmektedir. Ancak kamu hizmetlerinin dağıtımından yararlanmada eşitlik ilkesine göre bu bölgelere öncelik verilmektedir. Geri kalmış bölgelerdeki umutlandırıcı kesimlerin seçiminde bu bölgelerin yurdun başka bölgeleriyle kıyaslanması sonucunda göstereceği üstünlüğe ek olarak, bölgede bu durumda olan alanların azlığı yüzünden bölge içinde bir sıralamaya gitme ve belli ölçülerde buna göre hareket etme ilkesi benimsenmiştir (DPT, 1963: 473).

Bölge plânlaması bu açıdan, millî plânlanmanın içinde yer alır ve onun ayrılmaz bir parçasıdır. Bu bakımdan millî plânlarla bölge plânlarının, millî kaynakların kullanılmasına etkisi yönünden birbirinden ayrı ölçülerle hareket eden iki karar mekanizması haline gelmesi, rasyonel hareket etme imkânlarını ortadan kaldırmaya varabilir. Bu yüzden kaynakların kullanılmasına etkisi bakımından bölge plânlarını, millî plân ve bu plân içindeki yargıları tamamlayıcı bir unsur olarak kabul etmek gerekir (DPT, 1963: 472).

...yeni çekim ve büyüme merkezleri, sanayi yaratarak nüfusun ve iktisadi çalışmaların daha dengeli bir şekilde dağıtımını sağlayacak araçlar araştırılmalıdır (DPT, 1963: 474).

Sosyal hedeflerde de belirtildiği gibi, plânın kamu hizmetlerinin dağıtımındaki hedefi, çeşitli grupların ve bölgelerin bu hizmetlerden eşit olarak yararlanmasıdır. Bu hedeflerin gerçekleşmesi için sağlık, eğitim ve başka hizmetlerin dağıtımında bölge sıralanması bir ölçü olarak kullanılacak ve bu husus yıllık programların hazırlanmasında dikkatle ele alınacaktır (DPT, 1963: 475).

1971 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) bünyesinde Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi’nin kurulması da bu saikle atılmış bir adımdır. Bu birim sayesinde yatırımların bölgeler arasında uyumlaştırılması ve böylece geri kalan bölgelerin de bir sıçrama yapması hedeflenmiştir. Bu uygulamaların kalkınma serüveninde ne kadar başarılı sonuçlar verdiği tartışmalıdır. Ancak bu uygulamalar kalkınma ajanslarının temelini oluşturan yeni bölgeselleşme anlayışından farklı olarak bölgelerin temel aktör olarak tek tek rekabetine değil; bölgelerin merkezi yönetimin kalkınma hamlesinde tamamlayıcılığına vurgu yapmaktadır. Kalkınma ajanslarının ortaya çıkışı ise geçmiş deneyimlerin başarısız olduğu fikri

üzerinde yükselmekte ve bölgelerin kalkınma hamlesinde başat bir aktör olarak önemli bir fonksiyon üstleneceği iddiasına dayanmaktadır.

Tablo 1. İstatistiki Bölge Birimleri

Sıra No	Düzey 1	Düzey 2	Düzey 3
1	İstanbul	İstanbul Alt Bölgesi	İstanbul
2	Batı Anadolu	Ankara Alt Bölgesi	Ankara
		Konya Alt Bölgesi	Konya, Karaman
3	Doğu Marmara	Bursa Alt Bölgesi	Bursa, Eskişehir, Bilecik
		Kocaeli Alt Bölgesi	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova
4	Ege	İzmir Alt Bölgesi	İzmir
		Aydın Alt Bölgesi	Aydın, Denizli, Muğla
		Manisa Alt Bölgesi	Manisa, Ayfon, Kütahya, Uşak
5	Batı Marmara	Tekirdağ Alt Bölgesi	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli
		Balıkesir Alt Bölgesi	Balıkesir, Çanakkale
6	Akdeniz	Antalya Alt Bölgesi	Antalya, Isparta, Burdur
		Adana Alt Bölgesi	Adana, Mersin
		Hatay Alt Bölgesi	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye
7	Batı Karadeniz	Zonguldak Alt Bölgesi	Zonguldak, Karabük, Bartın
		Kastamonu Alt Bölgesi	Kastamonu, Çankırı, Sinop
		Samsun Alt Bölgesi	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya
8	Orta Anadolu	Kırıkkale Alt Bölgesi	Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir
		Kayseri Alt Bölgesi	Kayseri, Sivas, Yozgat
9	Doğu Karadeniz	Trabzon Alt Bölgesi	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane
10	Güneydoğu Anadolu	Gaziantep Alt Bölgesi	Gaziantep, Adıyaman, Kilis
		Şanlıurfa Alt Bölgesi	Şanlıurfa, Diyarbakır
		Mardin Alt Bölgesi	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt
11	Ortadoğu Anadolu	Malatya Alt Bölgesi	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli
		Van Alt Bölgesi	Van, Muş, Bitlis, Hakkari
12	Kuzeydoğu Anadolu	Erzurum Alt Bölgesi	Erzurum, Erzincan, Bayburt
		Ağrı Alt Bölgesi	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan

Kalkınma ajanslarının Türkiye'nin gündemine gelmesi Avrupa Birliği (AB) süreci çerçevesinde gerçekleşmiştir. Ancak ajansların hayat bulmasına yönelik adımlar kamuoyunda geçerli olan yaygın yanlış karşılık ilk kez Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) döneminde atılmamıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın¹ 25. maddesinde de kendisine yer bulan İBB yani istatistiki bölge birimi sınıflandırması AKP iktidarından önce koalisyon döneminde 22 Eylül 2002'de karşımıza çıkmaktadır. Hazırlanan 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararnamesiyle ülke üç düzeyli bölgesel sınıflandırma dilimlerine ayrılarak kalkınma ajansları serüveni başlatılmıştır.

Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyoekonomik analizlerin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği bölgesel istatistik sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde istatistiki bölge birimleri sınıflandırması tanımlanmıştır.

2002 tarihli Bakanlar Kurulu kararı iki açıdan önem taşımaktadır. İlk olarak, ülke yönetsel olarak üç kademeli yeni bir kümelenme ile tanışmıştır. Düzey-3 illeri, Düzey-2 illerin gruplandırılmasıyla yirmi altı adet kalkınma ajansını ve Düzey-1 de kalkınma ajanslarının gruplandırılmasıyla on iki bölgeyi anlatmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun bu kararının ikinci önemi, oluşturulan yeni bölge örgütlenmesiyle daha önceden oluşturulmuş olan ve fiziki esaslara dayalı olan yedi coğrafi bölge ayrımı da sadece iklim ve coğrafyaya dair olarak kullanılmaya başlanmıştır.

2002 tarihli Bakanlar Kurulu kararından sonra kalkınma ajanslarıyla ilgili olarak atılan en önemli adım Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun hazırlanmasıdır. Kalkınma ajansları KYTK'nin tasarısı halindeki ilk nüshasında kendisine yer bulmuştur. Kanunun 4 Nisan 2003 nüshasının 25. maddesinde kalkınma ajanslarından bahsedilmesine karşın diğer nüshalarda bir daha kalkınma ajansları kendisine yer bulamamıştır.

İBB-2 Düzeyinde ... Bölge Kalkınma Ajansları kurulur. Kuruluşu, görev ve faaliyetleri, merkezi yönetim ile ilişkileri kanunla düzenlenir.

Bu çok önemli bir noktadır. O dönem içinde diğer nüshalarda ve son olarak da kanunda kalkınma ajanslarından bahsedilmemesi kalkınma ajanslarından vazgeçildiği şeklinde yorumlara konu olmuş ancak kalkınma ajansları 2006 yılında yapılan bir yasal düzenleme ile karşımıza çıkmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nda (KYTK) kalkınma ajanslarından ilk kez bahsedilirken kalkınma ajanslarının tam ismi olarak "bölge kalkınma ajansı" ifadesinin geçmesi de dikkatten kaçmaması gereken ikinci önemli noktadır.

¹ Bu bölümde Kamu Yönetimi Temel Kanunu yerine Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı denilmesi bilinçli bir tercihtir. Çünkü kalkınma ajansları tasarısının ilk nüshalarında kendisine doğrudan yer bulurken sonraki nüshalardan ve tasarının kanunlaşmış metninden çıkarılmıştır.

Avrupa Birliği'nin Etkisinde Bir Kanun

KYTK, temel olarak AB sürecinde hazırlanmış ve bu nedenle de AB'nin büyük oranda etkisini hissettirmiş olan bir kanundur. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere kadar uzanan yelpazede AB'nin taleplerini görmek ve hissetmek mümkündür. AB'nin tam adaylık sürecinde Türkiye'ye yönelik olarak hazırlanmış olduğu ilerleme raporlarında ve katılım ortaklığı belgelerinde kamu yönetiminin bir bütün olarak reforma tabi tutulması gerekliliği sayısız kere dile getirilmiştir. Reforma tabi tutulması gereken alanlardan biri de bölgesel politikadır ve bu politika AB-Türkiye arasında yürütülmekte olan adaylık süreci görüşmelerinde ele alınan başlıklardan biridir. Bir diğer ifadeyle AB, bölgeselleşmeye özel bir önem atfetmekte ve bu önem açılan özel bir başlık aracılığıyla da kendisini göstermektedir. AB, bölgeselleşme politikaları olarak özel bir başlık açarken bu politikayı da kısa vadeli öncelikler arasında sıralamaktadır. Kısa vadede sıralananlar, Türkiye'nin 2001 yılına kadar bunları tamamlaması veya somut olarak ileriye götürecektir adımları atması beklentisi esas alınarak seçilen uygulamaları içermekte ve bu bağlamda AB'nin en çok önem verdiği hususları anlatmaktadır. Bu noktada 2001 yılında hazırlanmış olan katılım ortaklığı belgesindeki şu hususlar dikkat çekmektedir (TC. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2001)

- Topluluk kurallarına uygun olarak bir NUT's (istatistiki amaçlarla bölgesel birimlerin isimlendirilmesi) sınıflandırmasının hazırlanması.
- Etkin bir bölgesel politika geliştirilmesi için bir strateji benimsenmesi.
- Türkiye'nin planlama sürecinde proje seçimi bakımından bölgesel politika kriterleri oluşturulmasına başlanması.
- Bölgesel düzeyde işlevsel yapılar kurulması ve bölgesel gelişme ile ilgili mevcut idari yapıların güçlendirilmesi.

Ancak burada şu hususu tekrarlamak gerekmektedir: Türkiye'de bölgesel kalkınma ve planlama fikri AB'nin tekeliyle ortaya çıkmış değildir. Yukarıda da bahsedildiği üzere DPT'nin kuruluş sürecini izleyen 1970'li yıllarda da bölgesel planlamaya vurgu yapıldığı ve bu çerçevede örgütlenmeye gidildiği görülmektedir. Ancak 1990'lı yıllarla birlikte daha farklı bir kalkınma anlayışı temelinde bölgesel planlama gündeme gelmeye başlamış ve AB de bu süreçte etkili bir aktör olarak ortaya çıkmıştır. 1990'lı yıllardan önce merkezi kalkınmaya ve planlamaya daha fazla önem verilmekte ve bölgesel planlama merkezi kalkınmayı destekleyen bir araç olarak görülmektedir. Oysa 1990'lı yıllarla birlikte yeni bölgeselcilik olarak kavramsallaştırılan anlayış altında bölgeler rekabet ilkesi temelinde kalkınmanın ve planlamanın önemli bir bileşeni olarak belirmektedir. Bu bağlamda bölgesel planlama 1990'lı yıllarda düzenleyici devlet ilkesine uygun bir içerikle kamu yönetiminin gündemine girmeye başlamış ve kalkınma ajansları

biçimiyle de AB sürecinde Türk kamu yönetiminde yerini almıştır. Ancak bu noktada önemli bir hususa da açıklık getirmek gerekmektedir. Kalkınma ajanslarının kuruluşu doğrudan AB etkisiyle gerçekleşirken ajansların gelir kaleminde iddia edildiği gibi AB fonlarının etkisi yok denecek kadar azdır. 2015 yılı faaliyet raporlarına göre genel bütçe, belediye ve il özel idarelerinden aktarılan pay toplam gelirlerin % 84'ünü oluştururken; AB fonlarından gelen pay sadece % 1'lik bir kalemi oluşturmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 19).

(Bölgesel) Kalkınma Ajansları İdarenin Neresinde?

2017 yılı itibariyle 2006 yılında kurulmaya başlanan kalkınma ajanslarının sayısı yirmi altıya ulaşmıştır. Ajanslardan ilk ikisi İzmir ve Adana-Mersin olmak üzere 2006 yılında kurulmuş, 2008 yılında sekiz ve 2009 yılında on altı olmak üzere toplam sayı yirmi altıya çıkmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 7).

Tablo 2: 26 Bölgede Kurulmuş Olan Kalkınma Ajansları



(2015 faaliyet raporundan alınmıştır.)

Ajansların görevleri net bir şekilde belli olmasına rağmen aynı şeyi yönetsel durumları bakımından söylemek mümkün değildir. Ajansların yönetsel özelliklerine bakıldığında merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşu olmadıkları görülmektedir. Çünkü tüzel kişiliğe sahip olmaları ve karar organlarının halk tarafından seçilmemesi bu durumun temel nedenleridir. Sorun bu noktadan sonra başlamaktadır. Alanyazının önemli bir kısmı kalkınma ajanslarını hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak tanımlamaktadır. Güler ise hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ülke genelinde tek bir işle görevli olan kamu tüzel kişilikleri olduğunu oysa kalkınma ajanslarının coğrafya temelinde kurulduğunu iddia

etmektedir. Bu nedenle Güler'e göre, bu kuruluşlar yönetim sistemi içindeki yeri bakımından tanımsızdır (Güler, 2009: 62). Oysa idarenin bütünlüğü uyarınca hiçbir kamu kurum ve kuruluşu idare dışında tanımsız kalmaz. Bu nedenle kalkınma ajanslarını yönetim sistemi içinde tanımlamak gerekmektedir. Bu kuruluşların merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları olmadıkları ortak bir gerçektir. Bu nedenle geriye taşra yönetimi ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu kalmaktadır. Taşra yönetiminin de tüzel kişiliği olmadığına göre bu kuruluşları hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak mı saymak gerekecektir? Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının ülke genelinde tek tip kamu hizmeti yürütmeleri dikkate alınırsa kalkınma ajanslarının bölge temelinde işlev görmesi ve hizmetin de doğrudan yürütücüsü değil de destekleyicisi ya da teşvik edicisi olduğu değerlendirildiğinde bu kuruluşlar yönetim sistemimizdeki hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu tanımına da tam olarak uymamaktadır (Öztürk ve Çolakoğlu: 2015: 323). Bu bağlamda Kavruk'un da ifade ettiği gibi bu kuruluşlar ara kurumlar görünümündedir (Kavruk, 2009: 49).

Bu tartışma 2011 yılında bir şekilde sonlanmış ve DPT'nin Kalkınma Bakanlığı'na dönüştüğü 641 sayılı KHK'de kalkınma ajanslarının ilgili kuruluş oldukları belirtilmiştir. Bakanlıkların kuruluşunu düzenleyen 3046 sayılı kanuna göre ilgili kuruluşlar; özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenir. Bu bağlamda kalkınma ajansları kanunla kurulmuş hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

Ancak Kalkınma Bakanlığı'nın kurulduğu 2011 yılından itibaren bakanlığa kalkınma ajansları üzerinde tanınan birtakım yetkiler ilgili kuruluş tanımının da sorgulanmasına neden olmaktadır. Çalışma programının onaylanması, bakanlık bünyesinde oluşturulan komisyon aracılığıyla mali yeterlik denetimi yapılması ve yine bakanlığın üç ayda bir ajanslar tarafından kendisine gönderilen harcama programlarında çeşitli değişikliklere gitmesi ajansların özerkliğini tartışmalı hale getirmekte ve böylece ajansların aslında merkezi yönetimin nasıl bir etkisi altında olduğunu göstermektedir (Karasu, 2015: 278-280). Bu etki Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda da dile getirilmektedir (ÖİK, 2014: 125-126):

Her ne kadar yönetim yapısında yerel yönetim temsilcilerine yer verilmekte ise de kalkınma ajanslarının başında merkezi yönetimin temsilcisi valinin bulunduğu, mali kaynakları ve karar süreçleri açısından açık biçimde merkezi yönetimin ağırlığının olduğu belirtilmektedir. Bu kurumların doğrudan yerel temsil niteliğinin olmadığı, bu nedenle kalkınma ajanslarının yerelleşme değil, merkezileşme sonucunu yarattığı iddia edilmektedir.

Türkiye’de yapılandırılan “Kalkınma Ajansı” modelinde, kalkınma ajanslarının belediyelerle hizmet ilişkisi kurulmamıştır. Kuruluş felsefesinde “yönetişim” ilkesi yer alan kalkınma ajanslarının, merkeziyetçiliği ağır basan yapısı eleştirilmekte ve sorgulanmaktadır.

Bölgeselleşme Ne Getirdi?

Kalkınma ajansları kanununun da açıkça ifade ettiği üzere ajanslar, bölgesel dinamikleri harekete geçirerek kalkınmayı sağlamayı amaçlayan bir kamu kuruluşudur. Bir başka deyişle doğrudan hizmet üretmemekte sadece aktörlerin bölgelerindeki iş ve işlemlerini gerçekleştirerek sermayeyi bölgede yatırım yapması konusunda teşvik etmektedir. Kalkınma ajanslarının ekonomik düzlemde başarısını ve başarısızlığını konu edinmiş olan çalışmalar da konuya bu çerçevede yaklaşmaktadır. Gerçi kalkınma ajanslarının ekonomik analizine ilişkin yapılmış olan çalışmalar bir analize tabi tutulduğunda yapılan akademik çalışmaların çok büyük bir bölümünün kalkınma ajanslarının başarısı üzerine odaklandığı başarısızlığın ise birkaç örnek dışında inceleme konusu olmadığı görülmektedir.

Bu perspektifte yapılan çalışmalardan birisi de Neslihan Künye tarafından yapılan kalkınma ajanslarının bölge ekonomilerine katkısının tartışıldığı makaledir. Çalışma kalkınma ajanslarının bölge ekonomilerine katkısını üç temel gösterge üzerinden analiz etmekte ve ilk kullandığı gösterge gayri safi katma değer olarak ön plana çıkmaktadır. Gayrisafi katma değer (GSKD), çalışmada belli bir dönemde bir bölgedeki ekonomik birimlerin, bölgedeki ekonomik faaliyetleri sonucunda ürettikleri mal ve hizmetlerin üretim değerinden, bu üretimde bulunabilmek için kullandıkları mal ve hizmetler değerinin çıkarılması sonucu elde edilen değer olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım çerçevesinde Künye, İstanbul’un, Ankara’nın ve İzmir’in sırasıyla en yüksek değerlere ulaştıklarını en son sırada ise Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan bölgesinin yer aldığını belirtmektedir (Künye, 2014: 50).

Kalkınma ajanslarının nasıl bir katma değer yarattığı Türkiye İstatistik Kurumu tarafından hazırlanmış olan bölgesel sonuçlar çalışmasına da konu olmuştur. Çalışmada 2004 ve 2011 yılları bölgelerin yarattığı katma değer açısından karşılaştırmalı bir şekilde ele alınmış ve her iki yıl arasında sıralamanın değişmediği gözlemlenmiştir. Çalışmada ortaya konulan verilere göre Türkiye’de yaratılan katma değer önemli bir kısmı (yaklaşık %55’i), ilk beş sırada yer alan TR10 (İstanbul), TR51 (Ankara) ve TR31 (İzmir), TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik) ve TR42 (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova) bölgelerinde üretilmektedir. Yani ülkenin en gelişmiş bölgeleri yine daha yüksek katma değer yaratmaktadırlar. Gayri safi katma değer payı en düşük olan bölgeler ise Türkiye’nin doğusunda yer alan TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt) ve TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan) bölgeleri ile TR82’dir (Kastamonu, Çankırı, Sinop). Ancak zaman içinde

katma değer açısından hiçbir gelişme olmadığını söylemek de doğru değildir. Çünkü aynı zaman içinde TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır) ve TR61 (Antalya, Isparta, Burdur) bölgelerinde sınırlı da olsa bir artış gözlenmektedir. Sanayi özetinde ise Doğu bölgelerindeki artış biraz daha belirgindir. TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis), TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır) ve TRC3'ün (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt) paylarında sanayi açısından görülen artışlar önemli düzeydedir. Bu durumun temel nedeni ise katma değer en yüksek olduğu beş bölgede hizmetler sektörünün daha ön planda olmasıdır (Türkiye İstatistik Kurumu, 2014: 3-5).

Dışa açıklık bakımından ise İstanbul ilk sıradayken; Kuzey Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı en düşük değeri taşımakta, yine sermaye işgücü oranında Doğu Marmara Kalkınma Ajansı'nın üstünlüğü görülürken Kuzey Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı son sıralarda yer almaktadır (Künye, 2014: 53). Bir başka çalışmada ise dikkatleri işsizlik rakamları çekmektedir. Bölgeler genel bir değerlendirilmeye tabi tutulduğunda işsizlik rakamlarında anlamlı bir gerileme olmadığı görülmektedir (Ultan ve Saygın, 2016: 92). Aynı çalışmada bir nokta daha ön plana çıkmaktadır. O da ülkeye gelen yabancı sermaye miktarıdır. Merkez Bankası verilerinden hazırlanarak elde edilen tabloda yabancı sermaye oranları üzerinden bir değerlendirme yapılmaktadır (Ultan ve Saygın, 2016: 94). Ancak önemli bir noktanın altının çizilmesi gerekmektedir. Bu verilerde kalkınma ajanslarının izi net değildir. Bir başka deyişle tablo sadece yıllara göre değişen seyirde ülkeye gelen yabancı sermaye miktarını göstermekte ve kalkınma ajanslarının etkisini görebilmemiz için anlamlı göstergeler sunmamaktadır. Ancak bu sınırlılığa rağmen şu husus nettir ki yabancı sermayenin ülkeye gelişinde büyük bir dalgalanma yaşanmaktadır ve bu dalgalanmaların da siyasi ve ekonomik gelişmelerden etkilendiği açıktır.

Kalkınma ajansları gelinen noktada bölgesel düzeyde ekonomik kalkınmayı sağlamada başarısız olduğu yönünde eleştirilere uğramaktadır. Yapılan eleştirilere genel hatlarıyla bakıldığında iddialar bölge planlarının uygulamaya yansımadığı ve ajansların proje kredisi dağıtmak dışında önemli işlevler üstlenmediği noktalarında yoğunlaşmaktadır (Sertesene, 2015: 2-3).

EBSO meclis toplantısında gündeme İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) yerleşti. Sanaiciler İZKA'yı adeta topa tuttu. Eleştiri bombardımanı sırasında "Kapatılsın" diyen bile çıktı.

Eski başkanlardan Salih Esen, Genel Sekreter Can'a, İZKA'nın şu ana kadar İzmir'e ne katkı sağladığını sordu, eleştirilerini şöyle sürdürdü: "Kalkınma ajansı, sektörel bazda değil, İzmir'in değerlerini ortaya çıkaracak projelere destek vermeli. Kalkınma ajansları sakat doğdu ve kapatılması gerektiği gibi bir sonuç ortaya çıktı. İzmir Kalkınma Ajansı, dört yıldır bir gelişme kaydedemedi." (Milliyet, 2011).

Ajansların performansının değerlendirmesi noktasında Karasu'nun çalışması bütçe üzerinden önemli bir hususu gözler önüne sermektedir. Ajansların temel kuruluş gerekçesi bölgelerde projelere destek sağlamaktır. Ancak Karasu bütçede gider kalemlerinin ayrıntılı bir dökümünü ortaya koymakta ve en çok payı yönetim giderlerinin aldığını ve proje desteklerinin ise sadece % 30'luk bir paya sahip olduğunu belirtmektedir (Karasu, 2015: 289-291).

Bu kısa bilgilerden de görüleceği üzere gelişmiş bölgelerin gelişme hızları yine gelişmemiş olan bölgelere göre daha yüksektir. Bu durumda kalkınma ajanslarının bölgesel dinamikleri harekete geçirmesine rağmen bölgesel eşitsizlikleri gidermediğini göstermektedir. Bu durum da aslında Fuat Ercan'ın da vurguladığı gibi bölgesel kalkınmanın değil; bölgesel birikimin önem kazandığını göstermektedir (Ercan, 2006).

Kalkınma Ajansları Bölgeselleşmenin Neresinde?

Türkiye'de bölgeselleşme eğilimi sadece kalkınma ajansları üzerinden gerçekleşmemektedir. Kalkınma ajanslarının hangi illerden oluşacağı ekonomik ölçek temelinde belirlenmemişken (Karasu, 2015: 276); kalkınma ajanslarının buldukları merkezler ile gerçekleşen diğer düzenlemeler arasındaki uyum dikkat çekicidir.

Kalkınma ajansları gerek çalışma alanı sınırları olan NUTS bölge sınırları gerekse kurumsal nitelikleri nedeniyle planlama gündeminde tartışma konusudur. AB ile yürütülen katılım müzakereleri çerçevesinde de Düzey 2 bölgelerinin nüfuslarının NUTS tüzüğünde belirtilen nüfus eşikleri ile örtüşmedikleri Komisyon tarafından belirtilmiş ve bu kapsamda Düzey 2 sınıflandırmasının gözden geçirilmesi gerektiği ifade edilmiştir (TC. Kalkınma Bakanlığı, 2014: 126).

Bu noktada ele alınması gereken ilk düzenleme 2012 yılında çıkarılmış olan 6360 sayılı kanunla sayıları otuza ulaşmış olan yeni büyükşehir sistemidir. 5449 sayılı kanunla kurulan kalkınma ajanslarının merkezleri ile büyükşehir belediyeleri kuruluş bazında karşılaştırıldığında bir iki istisna dışında örtüştüğü görülmektedir. Bu önemli bir noktadır. Çünkü kalkınma ajanslarının merkezlerinin rastgele seçilmediğini ve belli kriterler gözetildiğini göstermektedir. Kalkınma ajanslarının kümelenmesinde ölçeğin ne olduğu tam olarak belli değilken; merkez konusunda daha tutarlı bir değerlendirme yapıldığı anlaşılmaktadır. Değerlendirmeye konu olan en önemli kriter merkezlerin bölgedeki diğer illere göre nüfus ve ekonomik gelişme bakımından birtakım üstünlüklerinin bulunmasıdır. Benzer bir uygulamayı Düzey-2 bölgesi dışında yer alan ve istatistiki bölge birimlerinin ilk sınıflandırması olan Düzey-1 bölgesi için de söylemek mümkündür.

Kalkınma ajanslarının buldukları iller ile büyükşehir belediyelerinde görülen benzerlikler farklı hizmet alanlarında da görülmektedir. Bu bağlamda sağlık, adliye ve eğitim alanında yaşanan gelişmeler dikkati çekmektedir. Ele alınması gereken ilk hizmet alanı olarak sağlık kesimi hizmet sunumu ve planlama açısından yirmi dokuz bölgeye ayrılmaktadır (Övgün ve Küçük, 2013: 58). Oluşturulan yirmi dokuz bölgede her bir bölge için kalkınma ajanslarında olduğu gibi bir merkez il belirlenmektedir. Bu merkezlerin belirlenmesinde nüfus yoğunluğu, sosyo-ekonomik yapı, kentleşme ve sanayileşme, ulaşım alt yapısı, sağlık hizmeti sunumunun kalitesi ve kapasitesi dikkate alınmaktadır (Övgün, 2013: 375). Belirlenen merkez iller ise İstanbul'un çok sayıda bölümlenmesi dışarıda tutulursa kalkınma ajanslarının merkezleri ve büyükşehir belediyeleri ile büyük ölçüde örtüşmektedir.

Tablo 3. Sağlık Hizmet Bölgeleri



Bölgesel örgütlenmeye gitme konusunda beliren bir diğer alan da adli yönetimdir. 2004 yılında çıkarılmış olan 5235 sayılı kanunla hayat bulan bölge adliye mahkemeleri bölgelerin coğrafi durumları ve iş yoğunluğu göz önünde tutularak belirlenen yerlerde, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun olumlu görüşü alınarak Adalet Bakanlığı'na kurulmaktadır. Bölge adliye mahkemelerinin yargı çevrelerinin belirlenmesine, değiştirilmesine veya bu mahkemelerin kaldırılmasına Adalet Bakanlığı'nın önerisi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca karar verilmektedir.

Tablo 4. Bölge adliye mahkemeleri



(Yargı çevresindeki iller ve bölge adliye mahkemelerinin merkezleri Edirne Barosu'nun ve hukuki haberin internet sitelerinden alınmıştır.)

Bölge Adliye Mahkemesi Yargı çevresindeki iller

İstanbul	İstanbul, Kırklareli, Edirne, Tekirdağ
Bursa	Bursa, Çanakkale, Balıkesir, Bilecik, Kütahya, Yalova
İzmir	İzmir, Manisa, Uşak, Denizli, Aydın, Muğla
Ankara	Ankara, Eskişehir, Çankırı, Kırıkkale, Kırşehir, Kastamonu, Karabük
Konya	Konya, Karaman, Aksaray, Afyonkarahisar
Adana	Adana, Mersin Hatay, Osmaniye
Samsun	Samsun, Sinop, Amasya, Tokat, Ordu, Çorum
Erzurum	Erzurum, Ardahan, Bayburt, Kars, Iğdır, Ağrı, Erzincan, Tunceli
Diyarbakır	Diyarbakır, Elazığ, Mardin, Batman, Siirt, Şırnak, Bingöl
Antalya	Antalya, Burdur, Isparta
Gaziantep	Gaziantep, Kahramanmaraş, Kilis, Adıyaman, Şanlıurfa
Kayseri	Kayseri, Malatya, Nevşehir, Niğde, Sivas, Yozgat
Sakarya	Sakarya, Bartın, Bolu, Düzce, Kocaeli, Zonguldak
Trabzon	Trabzon, Artvin, Giresun, Gümüşhane, Rize
Van	Van, Bitlis, Hakkari, Muş

Tablo-3'ten de görüleceği üzere bölge adliye mahkemelerinin kuruluşunda NUTS istatistiki sınıflandırmasında görülen düzey bölümlenmesi esas alınmıştır. Bölge adliye mahkemelerinin kuruluşunda Düzey-1 bölümlenmesine uyulmaktadır. NUTS sınıflandırma uygulaması on iki bölge öngörürken; bölgesel adliye mahkemelerinde bu sayının on beş olduğu görülmektedir. Ancak temelde yine on iki bölgeli sistem temeldir. Çünkü aslında Düzey-1 sisteminde birlikte ele alınan Ankara-Konya, Adana-Antalya ve Diyarbakır-Gaziantep sınıflandırmasında yeni bir ayrıma gidilmiş ve sayı on beşe çıkmıştır.

Sonuç

Kalkınma ajansları, 2003 yılında tartışmaya açılan kamu yönetimi temel kanunu kapsamında kamu yönetimi gündemine girmiş ve o günden beridir de bu gündemden hiç çıkmamış olan bir reform hamlesidir. Kamu yönetiminde bölgesel düzeyde yeni bir model olarak belirmiş olan ajanslar, her ne kadar kamu yönetimi temel kanununun ilk nüshalarında kendisine yer bulmuş olsa da hem sonraki taslak çalışmalarda hem de kanun metninde yer almamış ve 2006 yılında bölgesel kalkınma ajansları kanunu adıyla hayat bulmuştur. Ancak bu isimlendirme büyük tartışmalara neden olmuş ve Anayasa Mahkemesi'nin de kararı doğrultusunda bölgesel ifadesi çıkartılarak kalkınma ajansları idare sistemi içerisindeki tartışmalı yerini almıştır.

Kalkınma ajanslarının idare sistemi içerisindeki yeri önemli tartışmalara kaynaklık ederken; tartışılmayan tek gerçek bu kuruluşların kamu yönetimine farklı olan bir yapı ve işleyiş özelliği sergilemekte olmasıdır. Yönetişimci model olarak nitelendirilen farklı kesimlerin katılımıyla oluşan kalkınma ajansları doğrudan mal ve hizmet üretmek amacıyla değil; düzenleyici devlet anlayışına uygun olarak sermaye kesimini bölgeye çekebilmede katalizör rolü oynamak amacıyla kurulmuştur.

Kuruluşunda AB'nin büyük etkisi görülen ve bu nedenle de AB fonları ile destekleneceği belirtilen kalkınma ajanslarına ilişkin tablo yıllar içinde daha farklı bir görünüm almış ve ajansların gelir kalemlerinin en önemli kısmı merkezi yönetim olarak şekillenmiştir. Gelir kalemi olarak merkezi yönetime bağımlı olan ajanslar, faaliyetleri bakımından da tartışma konusu olmuş ve en büyük işlev olarak bölgede hazırlanmış olan çeşitli projelere destek olma görevi ile ön plana çıkmıştır. Kalkınma ajansları büyük bir bölümü merkezi yönetimden sağlanan gelir kaynaklarına sahip olan ve bölgesel rekabeti canlandırmayı temel amaç olarak belirlemiş olan bir kurumdur. Bu kurumun yıllar içindeki en büyük işlevinin bölgede hazırlanmış olan çeşitli projelere destek olduğu görülmektedir. Ancak kalkınma ajanslarının gider kalemlerine bakıldığında bu işlevin de ne kadar etkin olduğu tartışma yaratmaktadır. Çünkü ajansların gider kalemlerinde en büyük pay

yönetim giderleri olarak gözükmekte ve projelere ayrılan pay bu kalemin gerisinde kalmaktadır.

Türkiye’de bölgeler arasında gelişmişlik farkı siyasi, toplumsal ve ekonomik nedenlerden dolayı oldukça fazladır. Bu farkın giderilebilmesi kalkınma ajanslarının da boyutunu aşacak düzeydedir. Özellikle de en önemli görevi projelere destek olmak olan ve bölgelerde rekabeti tesis etmekle yükümlendirilen kalkınma ajansları aracılığıyla gelişmişlik farkını giderecek bir kalkınma hamlesinin gerçekleştirilmesi zor görülmektedir. Çünkü birçok çalışmaya konu olmuş istatistiklere göre Türkiye’de ekonomik olarak en gelişmiş bölge Marmara Bölgesi’yen; en az gelişmiş olan bölge ise Doğu Anadolu Bölgesi’dir. İşin ilginç yanı bu durum kalkınma ajanslarının kurulmasından önce de kuruluşlarından on bir sene sonra da böyledir.

Eğer o kadar büyük tartışmalara sahne olmuş kalkınma ajanslarının günümüzde ortaya koydukları performans pek de iç açıcı değilse o zaman geleceğinin de tartışmalı olduğunu söylemek mümkündür. Ancak kamu yönetiminde özellikle de son yıllarda görülmeye başlanan diğer bölgesel yönetim uygulamaları ile birlikte değerlendirildiğinde kamu yönetiminin ölçek bakımından geleceğine ilişkin farklı tahminler de yapılabilmektedir.

Kaynakça

- 2002/4720 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RGT: 22.09.2017, 24884.
- 5235 Sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri İle Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun, RGT:07.10.2004, 25606.
- 641 Sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RGT:08.06.2011, 27958.
- Akdoğan, Argun, “AB İlerleme Raporlarında Bölgesel Kalkınma Süreci”, *Memleket Mevzuat Dergisi*, C.4, S.46, (Nisan 2009).
- Ataay, Faruk, Bölge Kalkınma Ajansları ve Kalkınma, *Kamu Yönetimi Reformu, Çevre ve BKA Sempozyumu* (Bildiriler Kitabı), Çevre Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 2005, s. 49-53.
- Devlet Planlama Teşkilatı, *Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayını, Ankara 2000.
- DPT, *Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl (1963-1967)*, Ankara 1963.
- Ercan, Fuat, “Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime”, *Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler*, (Der. F. Aylan Arı), Derin Yayınevi, İstanbul 2006.

- Ersöz, Halis Yunus, Thatcher Döneminde Yerel Yönetimlerde Dönüşüm: Merkezileşme ve Piyasalaşma Eğilimleri, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 2001.
- Eşiyok, B. Ali, “Bölgesel Kalkınma ve GAP”, *Türk İdare Dergisi*, Y.81, S.463-464, (Haziran-Eylül 2009), s.103-130.
- Güler, Birgül Ayman, “Kalkınma Davasının Terk Edilmesi AB, Bölge Ve Eşrafseverlik”, *Memleket Siyasetyönetim*, C.4, S.11, (2009), s.44-67.
- <http://www.edirnebarosu.org.tr/bolge-adliye-ve-idare-mahkemelerinin-nerelerde-kurulacagi-belli-oldu/>, (03.06.2017).
- <http://www.hukukihaber.net/pratik-bilgiler/bolge-adliye-mahkemeleri-yargi-cevverleri-2016-h77180.html>, (03.06.2017).
- <http://www.milliyet.com.tr/kalkinma-ajansi-na-elestiri-yagmuru/ege/haberdetayarsiv/02.02.2011/1347088/default.htm>, (04.06.2017)
- Işık, Nihat, Baysal, Duygu ve Ceylan, Onur, Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Bir Politika Aracı Olarak Kalkınma Ajansları, *Niğde Üniversitesi Dergisi İ.İ.B.F Dergisi*, C.3, S.2, (2010), s.1-18.
- Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği, RGT:08.11.2008, 27048.
- Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporu*, Ankara 2015.
- Karasu, Koray, “Kalkınma Ajansları: “Modelimi Kaybettim. Hükümsüzdür” (Ölçek Siyasetinin Yerelliği)”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.70, S.2, 2015, s.273-316.
- Karasu, Koray, “Yeni Bir Tür Merkezileşmenin Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları”, *Memleketmevzuat Dergisi*, C.4, S.46, (2009), s.24-33.
- Kavruk, Hikmet, “Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Hukuki Statüsü ve Yönetmelik Yapısı”, *Kök Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, C. 11, S.1, 2009, s.49-71.
- Neslihan Künye, “Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Bölgelerin Ekonomilerine Katkıları”, *Atılım Sosyal Bilimler Dergisi*, C.4, S.2, 2014, s.43-58.
- Övgün, Barış ve Küçük, Aziz, “Sağlık Hizmetlerinde Yeniden Ölçeklendirme: Bölge Uygulamaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.46, S.1, 2013, s.57-80.
- Övgün, Barış, “Kamu Yönetiminde Yeni Ölçek”, *Afro-Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları*, KAYFOR XI, 2013, Samsun, s.371-380.
- Öztürk, Benazir ve Çolakoğlu, Elif, “Bölgesel Kalkınma Yönünden Kalkınma Ajanslarının Türk İdari Teşkilatı’ndaki Konumu”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C 29, S. 2, 2015, s.323-346.

- Paksoy, Sadettin ve Aydoğdu, Mustafa H., “Bölgesel Kalkınmada Girişimciliğın Geleştirilmesi, GAP-GİDEM Örnekleri”, *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, C.5, S.1, (2010), s.113-134.
- Pehlivan, Pınar, Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Yerel Ekonomi Üzerine Etkileri: Zafer Kalkınma Ajansı Örneğı, *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, C.11, S.3, (2013), s.412-438.
- Sertesem, Selçuk, *Kalkınma Ajanslarının Geleceğini Nasıl Bir Çerçeve de Düşünmeliyiz?*, TEPAV, 2015.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporu 2012*, Ankara 2013.
- TC Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2023*, 2014.
- TC. Avrupa Birliğı Bakanlığı, *Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi*, 2001.
- TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması Gene Rapor (Kaya)*, Ankara 1991.
- Türkiye İstatistik Kurumu, *Gayri Safi Katma Değer Bölgesel Sonuçlar 2004-2011*, Ankara, 2014.
- Ultan, Mehlika Özlem ve Saygın, Didem, “Avrupa Birliğıne Uyum Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bölgesel Kalkınmaya Etkisi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C.14, S.28, 2016, s.71-99.

TÜRKİYE’DE YATIRIM ORTAMININ İYİLEŞTİRİLMESİ POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASINDA DÜZENLEYİCİ VE UYGULAYICI BİR YAPI OLARAK YATIRIM ORTAMINI İYİLEŞTİRME KOORDİNASYON KURULU - İSTİHDAM TEKNİK KOMİTESİ

Esra DİK*, Aytül GÜNEŞER DEMİRCİ**

Özet

Türkiye’de 1950’li yıllardan bu yana hükümetler, doğrudan yabancı sermaye akışını kurul tipi örgütlenmelerle yönetmeye çalışmışlardır. Oluşturulan bu yapılarda birincil konumda olan devlet, özellikle 1980 sonrası süreçte, giderek yerini özel sektör ve çok uluslu şirketlere bırakmıştır. Bu çerçevede görev üstlenen Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK), 11 Aralık 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile kabul edilen “Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı” çerçevesinde kurulmuştur. Temel amacı, Türkiye’deki ulusal fakat daha çok uluslararası yatırımcıların karşılaştıkları idari engellere çözüm üretmek ve yatırım ortamının rekabet gücünü arttıracak düzenlemelerle iyileştirilmesine ilişkin politika geliştirmek olan YOİKK, son on beş yıldır doğrudan yabancı sermayenin ülkeye girişini cazip hale getirecek birçok alanda reform programları yürütmektedir. Doğrudan yabancı sermaye için birincil öneme sahip iş gücü piyasasının yeniden yapılanması YOİKK’in takip ettiği reform programlarından en kapsayıcı olanıdır. Bu çalışmada, YOİKK’in kamu reformları üzerinde yönlendirme gücü, Kurulun bünyesinde oluşturulan İstihdam Teknik Komitesi eylem planları üzerinden analiz edilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Reform, yatırım ortamının iyileştirilmesi, doğrudan yabancı sermaye, istihdam, düzenleyici reform, istihdam teknik komitesi.

* Yrd. Doç. Dr. Mersin Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, esradik@mersin.edu.tr, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0450-5172>

**Yrd. Doç. Dr. Mersin Üniversitesi İİBF Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, aytul.demirci@mersin.edu.tr, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7882-4507>

AS A REGULATORY AND IMPLEMENTING STRUCTURE FOR THE DEVELOPMENT OF INVESTMENT ENVIRONMENTAL POLICIES IN TURKEY: THE COORDINATION COUNCIL FOR THE IMPROVING INVESTMENT ENVIRONMENT - ITS EMPLOYMENT TECHNICAL COMMITTEE

Abstract

Since 1950's in Turkey, governments have tried to manage the flow of foreign direct capital via agency type organizations. The state, which is the primary status in these structures, has gradually left its place to the private sector and multinational companies especially after the 1980s.

The Investment Climate Improvement Council (YOIKK), which undertook its role in this framework, was established within the "Reform Program for the Improvement of the Investment Environment in Turkey" that adopted by the Council of Ministers Decision on 11 December 2001. The main objective of YOIKK is to develop a policy to address the administrative obstacles faced by national but more international investors in Turkey and to improve the better competitive environment. It has undertaken several public reform programs that have made it possible for foreign direct capital to enter the country for the last fifteen years. The restructuring of the labor market with primary prescription for foreign direct investment is the most comprehensive of the reform programs pursued by YOIKK. In this study, YOIKK's guidance power on public reforms will try to analyze through action plans of the Employment Technical Committee (İTK) which was established within the Council.

Key Words: Reform, improvement of investment climate, foreign direct investment, employment, regulatory reform, employment technical committee.

Giriş

Yabancı sermaye yatırımlarını, doğrudan yabancı sermaye yatırımları ve dolaylı yabancı sermaye yatırımları olarak ikiye ayırmak gerekir. Doğrudan yabancı sermaye yatırımları, "bir ülke sınırları dışındaki yatırımcıların ilgili ülkeye fabrika gibi üretim tesisleri kurarak, şube açarak, taşınmaz edinerek veya var olan bir şirketi tamamen ya da kısmen satın alarak yaptıkları yatırımlardır. Dolaylı yabancı sermaye yatırımları ise hisse senedi alımı, tahvil alımı gibi yollarla gerçekleştirilen portföy yatırımlarını" kapsamaktadır (Eğilmez, 2017). Doğrudan yabancı sermaye yatırımları dolaylı yatırımlara nazaran daha uzun vadeli. Diğer

gelişmekte olan ülkeler gibi Türkiye de 1950’li yıllardan bu yana doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını ülkeye çekmek için çaba sarf etmektedir.

Türkiye’de yabancı sermayeyi teşvik amaçlı yapılan yasal ve kurumsal düzenlemelere ilişkin iki temel saptamada bulunulabilir: Birincisi, Türkiye’de doğrudan yabancı sermayenin ülkeye girişini kolaylaştıran gelişmeler, 1950’li yıllardan itibaren uluslararası sermayenin yatırım haklarını genişletecek düzenlemeler şeklinde ilerlemiş ve yabancı sermaye yatırımlarının yönetimi, birden fazla aktörün bir arada karar verdiği kurul/komite tarzı yapılar şeklinde örgütlenmiştir. Oluşturulan bu örgütlenmelerde devletin birincil belirleyici konumu, uluslararası sermayeye verilen hakların genişlemesi ölçüsünde erozyona uğramıştır. İkincisi, 2000’li yıllardan itibaren bu kurullar sadece yabancı sermaye için cazip yatırım ortamının kurulmasını sağlamakla yetinmeyip, aynı zamanda uluslararası kuruluşların görev yüklediği düzenleyici reformların mekanizmaları olarak kamu yönetimini dönüştürecek birçok alanda reform yolunu açmışlardır.

1997 yılında Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) tarafından kabul edilen “düzenleyici reform programı”; rekabete açık, uluslararası piyasalara eklenilebilen düzenleyici devlet adıyla yeni bir devlet yapılanması furçasını başlatmış, 2001 krizini takip eden süreçte gelişmekte olan ülkelerde bu anlayışın yerleşmesi adına programlar sistematik olarak uygulamaya konulmuştur. Devletin politika yapım sürecinde ve kamu hizmeti üretiminde belirleyici tek güç olmadığı varsayımına dayanan bu anlayış, karar alma sürecine özel sektör temsilcileri, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası sermaye gruplarının katılımını sağlayacak şekilde genişleten yönetişimci yeni yapılar ile görünür hale gelmiştir.

Küresel sermayenin serbest dolaşımı önündeki yasal engellerin kaldırılması, kurumsal kapasitelerin artırılması ve idari engellerin azaltılması güvenli bir yatırım ortamının hazırlanması için temel adımlardır. Çok uluslu şirketlere rekabetçi ve dengeli bir piyasa olanağı sunmak adına bu süreçte yapılan ilk düzenleme 27 Haziran 2000 tarihli OECD Bakanlar Konseyi Kararı ile geliştirilen “Çok Uluslu Şirketler (ÇUŞ) Rehberi”nin yayınlanması olmuştur. Rehberi kabul eden devletler, aynı yıl yayımlanan “Uluslararası Yatırımlar ve Çok Uluslu Şirketler Deklarasyonu” ile yatırım politikalarını netleştirmişlerdir. Hükümetlerin ortak amacı; “çok uluslu şirketlerin ekonomik, çevresel ve sosyal gelişmeye yapacakları olumlu katkılarının artırılmasını teşvik etmek ve bunların faaliyetlerinden doğabilecek sorunları asgariye indirmek” (OECD Çok Uluslu Şirketler Rehberi, 2011, s.3).¹ ÇUŞ Rehberi’ni benimseyen Türkiye, 2001 tarihli “**Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı**” ile başta uluslararası tahkim sorunu olmak

¹ Rehber 2011 yılında güncellenmiştir.

üzere yabancı sermaye önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik reformları takvime bağlamıştır (www.tcmb.gov.tr). 2002 yılında OECD tarafından yayımlanan “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar” raporu ve hemen ardından Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne (TBMM) sunulan ancak yasalaşmayan “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTKT)” öncülüğünde yaklaşık 15 yıllık bir reform süreci başlamıştır.

KYTKT, yabancı sermaye girişlerinin artırılması, küreselleşmenin sağladığı fırsatların daha iyi değerlendirilmesi ve rekabet ortamının yaratılmasının önkoşulu olarak geniş kapsamlı kamu reformlarını önermekteydi (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 2003). Küresel sermaye ile entegrasyon için önerilen temel formül yabancı sermayenin önündeki yapısal ve idari engellerin kaldırılmasıdır. Çünkü mevcut geleneksel devlet yapılanması bu formülün işlemesine olanak tanımamaktadır. Bu nedenle devletin yeniden tanımlanması ve karar alma mekanizmasının düzenleyici kurumlarla işlemesi bunu yaparken de uluslararası aktörler ve özel sektör temsilcilerinin de otoriteler olarak kabul edilmesi önerilir. OECD’nin 2002 Türkiye Raporu da Türkiye’de dönüşüm sürecinin yabancı sermaye ile yürüyeceğini öne sürmektedir. Bu nedenle yerli sermayeden daha fazla ayrıcalığın yabancı sermayeye tanınmasını öngörmektedir (Bayramoğlu, 2003).

Reformlara bir bütün olarak bakan uluslararası kuruluşlar, reform süreçlerinin yönetimi konusunda da farklı bir yaklaşım sergilemektedirler. OECD ve Dünya Bankası (DB) gibi kuruluşlar, reformları koordine eden birden fazla kurumun varlığının reform sürecinin sağlam temellerde ilerlemesi önünde bir engel teşkil ettiğini savunmuşlardır. Türkçeye *tüm hükümet yaklaşımı* (*the whole of government approach*) olarak çevrilen ve *koordinasyon* ve *entegrasyon* kavramını bir araya getirerek birden fazla aktörün politika yapım sürecine dahil olmasının önünü açan; ama aynı zamanda çatı kurumlar yaratarak koordinasyonun bir merkezden sağlanması için mekanizmalar üreten yaklaşım OECD ve DB metinlerinde ön plana çıkarılmıştır (Christensen, 2006).² Örneğin OECD’nin 2001 yılında hazırladığı “OECD Reviews of Regulatory Reform-Turkey: Crucial Support for Recovery” raporu bu yaklaşımdan hareketle Türkiye’de reformları koordine etmekten sorumlu tek bir çatı kurumun eksikliğine vurgu yapmaktadır (TÜSİAD, 2003). Yine DB’nin Türkiye’nin küresel ortamda rekabetçiliğini koruyabilmesi için yatırım ortamının iyileştirilmesi ile ilgili reformları devam ettirmesi gerektiğini vurgulayan 2010 yılı raporunda “tek bir gözetim organı oluşturarak düzenleyici reformun kurumsallaşmasının güçlendirilmesi” gerektiğinin altı çizilmektedir. Türkiye’de düzenleyici reformlarla ilgili birden fazla kurumun ilgili olduğu bunun yerine mevcut uzmanlık birikimini bir araya getirerek düzenleyici reform ile ilgili açık sorumlulukları tek bir birime verme hatta bu yetkinin

² Kavram, ilk kez 1997 yılında Tony Blair hükümeti döneminde gündeme gelmekle birlikte özellikle 2001 krizi sonrasında yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Başbakanlık gözetiminde olması önerilmektedir. Düzenleyici reform için tek bir gözetim organına sahip olmanın faydaları, İngiltere, ABD, Kanada, Meksika ve Kore gibi ülke deneyimleri gösterilerek kanıtlanmaya çalışılmaktadır. Bu deneyimlerden yola çıkarak çatı kurumların; (1) güçlü gözetimle yani “reform lokomotif” olarak çalışarak (2) “tüm hükümet” yaklaşımını takip ederek ve (3) idare içinde koordinasyon sağlayarak, düzenleyici reformların uygulanması sürecinde kilit aktörler olabileceklerini öne sürülmektedir (DB, 2010).

DB için düzenleyici reformların çatı kurumu adaylarından biri, 11 Aralık 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu Prensipl Kararı ile “Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı” çerçevesinde kurulan ve yaklaşık on altı yıldır reform süreçlerini yönetmekte görev üstlenen Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Koordinasyon Kurulu’dur (YOİKK). DB’na göre, “Türkiye’nin düzenleyici reformu uygulamak için ihtiyaç duyduğu koordinasyonu teşvik etmek için bu yapıdan yararlanılabilir. Mevcut yapısı ile YOİKK hükümetin eylemleri için öncelikleri belirleyerek ve özel sektörün açık bir şekilde dahil olduğu düzenleyici reform hakkında tavsiyelerde bulunarak bu rollerden bazılarını üstlenebilir. Orta ve uzun vadede YOİKK Türkiye’de düzenleyici reform için savunuculuk rolü olan bir platform olabilir” (DB, 2010).³ OECD de YOİKK’in *tüm hükümet yaklaşımı* çerçevesinde düzenleyici reformların kamu sektörü için bağlayıcılık yaratması adına görev üstlenebileceğini 2005 yılında hazırladığı “Düzenleyici Kalite ve Performans İlkeleri” dokümanında şu önermelerle kurgulamıştır (OECD, 2005):

- 1) YOİKK Teknik Komiteleri tarafından halihazırda yapılmakta olan çalışmalar öncelikli alanların tespiti ve uygulama çabalarının başlatılması için bir platform olabilir.
- 2) Orta vadede, önceliklerin belirlenmesi amacıyla, Başbakanlık ve YOİKK arasında düzenli üst düzey toplantılar gibi tek bir diyalog mekanizmasının oluşturulması yararlı olabilir.
- 3) Ayrıca, düzenleyici reformun sıralandırılması ile ilgili bir karar, kaynakların daha iyi dağıtılmasına, idare içerisinde kapasite oluşturulmasına ve kamuoyunda düzenleyici reform ile ilgili farkındalık düzeyinin yükseltilmesine yardımcı olabilir.
- 4) Daha geniş düzenleyici reform amaçları bağlamında nasıl bir araya getirileceklerinin belirlenebilmesi amacıyla, mevcut çaba ve öncelikleri ortaya koyan bir stratejinin hazırlanması tavsiye edilebilir. Böyle bir strateji dokümanı sadece yeni düzenlemelerin hazırlanmasında ve mevcutların değiştirilmesinde uygulanacak iyi düzenleme esaslarını değil, aynı zamanda bu alanın iş ortamı reformu ve vatandaşlara sunulan hizmetlerin iyileştirilmesi ile bağlantılandırılmasına yönelik açık bir ifade içerebilir.

³ Savunuculuk rolü, bir kamu politikasını etkilemek, politika ya da kanun değişiklikleri talep etmek ya da yapılan değişikliklere katkı sunmak amacıyla üstlenilir.

5) Daha sonra, ulusal bir düzenleyici politika, tüm kamu kurumları ve hükümet kademeleri tarafından uygulanan bir tüm devlet yaklaşımı takip edecektir. Böyle bir doküman,

- (i) kamu kurumları arasında koordinasyonun ve işbirliğinin kolaylaştırılması amacıyla farklı kurumlara açık sorumlulukların dağıtılmasına;
- (ii) ilerlemenin görülebilmesi için zaman içinde ölçülebilecek açık amaçların ve hedeflerin belirlenmesine ve
- (iii) düzenlemelerin hazırlanmasında ve uygulanmasında şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılmasına yardımcı olabilir.

Uluslararası kuruluşların YOİKK'in düzenleyici reformların gözetiminden sorumlu bir yapıya dönüşebileceğine dair önermeleri dikkate değerdir.

YOİKK temel alanlar olarak belirlediği on başlık altında on teknik komite ile çalışmakta her bir komite ekonomi yönetimde kilit noktada olan alanları düzenlemektedir. Yerli ve yabancı sermaye temsilcilerinin ve sivil toplum kuruluşlarının doğrudan yönetimine katıldığı YOİKK, tam anlamıyla yönetişimci bir yapı sergilemektedir. Teknik komitelerin bir kısmı uluslararası sermayenin önündeki idari engellerin kaldırılmasında işlev üstlenirken bir kısmı kamu reformları yönetiminin önemli ayaklarının reform ajandasını oluşturmaktadır. Kamu reformlarının şekillenmesinde sürükleyici rolünün en çarpıcı şekilde yaşandığı alan ise istihdam politikalarıdır. İstihdama ilişkin politikalar esnek işgücü piyasası yaratma amacına odaklıdır. Bu amacı gerçekleştirme görevi YOİKK komitelerinden biri olan İstihdam Teknik Komitesi'ne (İTK) verilmiştir.

İTK, eylem planları çerçevesinde politika belirlemekte ve YOİKK koordinasyonunda özellikle doğrudan yabancı sermaye açısından değer taşıyan esnek işgücü piyasasını kurgulamaktadır. "Rekabet edebilirliğin artırılması" düşüncesiyle sermaye sınıfı lehine çalışma hayatına ilişkin kuralları *güvenceli esneklik/güvencesiz çalışma* düzenlemeleri ile yeniden biçimlendirerek belirlemektedir. Çalışma hayatında esneklik, yatırımlarda ve istihdamda süreklilik amacına odaklı olarak sunulsa da uygulama sürecinde tam tersi bir durum olarak çalışanların sistematik olarak daha güvencesiz hale getirilmeleri anlamına gelmektedir. Güvencesiz çalışma ile ilgili yapılanma Türkiye'de neo-liberal ekonomi politikalarına geçişle birlikte belirginleşmeye başlamış; sermaye birikim rejiminde yaşanan dönüşüm süreci ile paralellik göstermiştir. Emeğin bireysel ve toplumsal maliyetini asgari düzeye indirmeyi hedefleyen süreç; serbestleştirme, özelleştirme ve sosyal güvencesizlik, Türkiye ekonomisini uluslararası işbölümüyle eklemlenmesini sağlayacak temel araçlar olarak gündeme gelmiştir (Güler, 2015:168). Türkiye, dünya ölçeğinden farklı olarak⁴ emek yoğun üretime ve düşük ücretlere dayalı bir sermaye birikimine sahip olduğundan her zaman yabancı sermayenin

⁴ Dünya genelinde, özellikle gelişmiş ülkelerde sermaye birikimi ölçek ekonomilerine veya teknolojik üstünlüklere bağlı olarak sağlanmıştır.

ilgisini çekmiş ve bu konuda baskı altında kalmıştır. Sermaye sınıfı temsilcilerinin ve uluslararası sermaye kurumlarının Türkiye’de piyasanın oldukça *katı* olduğu savı, her daim canlı tutularak işgücü piyasası politikalarında bu durumun tersine çevrilmesi ve *esneklik* temelinde düzenlemeler yapılması gerektiği bu alana ilişkin temel düzenleyici metinlerde vurgulanmıştır. Esneklik adı altında yürürlüğe konulan düzenlemelerde temel nokta; sermayenin rekabet gücünü artırmak adına güvencesiz çalışma biçimlerini⁵ işgücü piyasasının temel unsuru haline getirmektir.

Keza, doğrudan yabancı yatırımlar ile istihdam arasındaki ilişki, son on beş yıldır yaşanan ekonomik politikaların da etkisiyle dış borçlanmanın göreceli olarak önem yitirmesi ve doğrudan yabancı yatırım kavramının dış finansman kaynakları içinde birincil duruma gelmesi ile Türkiye için önem kazanmıştır. Türkiye’de uygulanan özelleştirme uygulamaları, sermaye hareketlerinin serbestliği ve ithal ikameci ekonomi politikaları yerine ihracata yönelik politikaların benimsenmesi ile işgücü üzerindeki güvencelerin azaltılması ve işgücü piyasalarının esnek hale getirilmesi zorunlu hale gelmiştir. Ayrıca Türkiye’nin keşfedilmeye açık bir pazar olması ve işgücü maliyetindeki düşüklükte doğrudan yabancı yatırım çekme motivasyonunun arkasında yatan temel nedenler olmuş ve esnek işgücü piyasasına zemin hazırlamıştır.

Yatırım ortamının iyileştirilmesinde en temel unsurlardan biri yabancı sermayeyi motive edecek istihdam koşullarının yaratılmasıdır. Dolayısıyla doğrudan yabancı sermayeyi ülkeye davet etmeden önce üretim maliyetini asgari seviyeye çekecek çalışma koşullarının da düzenlenerek esnek bir işgücü piyasası sunulması yerli ve yabancı sermaye tarafından istenmektedir. Bu taleplerin Türkiye’de kamu politikası olarak oluşturulması sürecinde belirleyici/çatı yapı YOİKK, uygulayıcı yapı İTK olarak kurgulanmıştır.

⁵ Güvencesiz çalışma biçimleri olarak; sabit veya sınırlı süreli ya da sabit görevler için geçici iş sözleşmeleri ile doğrudan işçi kiralama, evden çalışma, taşeron çalışma, mevsimlik çalışma, özel istihdam büroları aracılığıyla işçi kiralama, mevzuata uygun düzenlenmemiş bireysel iş sözleşmeleriyle çalıştırma, ‘Deneme süresi’ adı altında kural dışı çalıştırma, gizli mesleki eğitim sözleşmeleriyle çalıştırma, çağrı üzerine ve/veya günlük çalışma, yasadışı ya da zorla kısmi süreli çalışma’ dan bahsedebiliriz.

ULUSLARARASI SERMAYE GÜDÜMÜNDE ÇOK AKTÖRLÜ KURUL TİPİ ÖRGÜTLENME: YATIRIM ORTAMINI İYİLEŞTİRME KOORDİNASYON KURULU (YOİKK)

Yatırım ortamının yabancı sermaye için teşvik edici bir içerikle yeniden yapılandırılması, 2001 ekonomik krizini takip eden süreçte ivme kazanmış⁶, ekonominin canlandırılması için bir eylem planı dönemin devlet bakanı Kemal Derviş

⁶ Türkiye’de komite/kurul tipi örgütlenmeler ile doğrudan yabancı sermayenin yönetimi dört tarihsel dönemde gözlemlenebilir: (1) yabancı yatırımların yönetiminde bakanlıkların etkin olduğu; 1950’lerin başından 1960’ların sonuna kadar süren birinci dönem, (2) DPT’nin yabancı sermaye yönetimini devraldığı, 1967 yılından 1980’e kadar süren ikinci dönem, (3) yabancı yatırımların yönetiminin Başbakanlık bünyesinde toplandığı; 24 Ocak 1980’den 2001 yılına kadar süren üçüncü dönem, (4) 2001 krizi sonrası, yabancı sermayeye olan ihtiyaca çare olarak tedbirlerin alındığı ve bunun için Başbakanlık gözetiminde YOİKK’in kurulması ile başlayan son dönemdir. 2001 Krizine kadar Türkiye’de bakanlık bürokrasisinin egemen olduğu komite/kurul tipi örgütlenmeler genel olarak teşvik yasaları ile birlikte gelişmiştir. Türkiye’de doğrudan yabancı yatırımları düzenleyen ilk kanun, 1 Ağustos 1951 tarihli 5821 sayılı *Yabancı Sermaye Yatırımlarını Teşvik Kanunu*’dur. Bu Kanun, 8 Ocak 1954 tarihinde çıkarılan 6224 sayılı *Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu* ile yürürlükten kaldırılmıştır. 6224 sayılı Kanun yabancı sermaye yatırımlarına, kendinden önceki düzenlemelerin çok ötesinde bir imtiyaz alanı yaratmıştır. 1951 düzenlemesinde yabancı sermayenin çalışabileceği alanlar sınırlı olarak sayıldığı halde, 6224 sayılı Kanun’da böyle bir sınıra gerek duyulmamış, kalkınmayı sağlayan ve Türk özel girişimine açık bulunan her türlü faaliyet alanı, yabancı sermaye yatırımlarına açılmıştır (Zarakolu, 1940: 58). 6224 sayılı Kanunun 8. maddesinde kurulması öngörülen *Yabancı Sermayeyi Teşvik Komitesi*, yabancı yatırımların yönetiminde komite tipi örgütlenme tarzının ilk uygulamasıdır. Komite üyeleri, bakanlıklara bağlı genel müdürlükleri temsil eden üst düzey bürokratlar ve oda temsilcilerinden oluşmaktadır. Komite kararlarına karşı *itiraz merci* ise yine kurul olarak nihai karar veren; Maliye, Ekonomi ve Ticaret ve İşletmeler Bakanlıklarından oluşmaktadır. Sonuç itibarıyla bakanlık bürokrasisinin egemen olduğu bir komite yapılanması görülmektedir. Bu yapı 1967 yılı düzenlemesine kadar devam etmiştir. 6224 sayılı Kanun, liberal içerikli bir kanun olmasına karşın yabancı sermayeyi çekmekte yetersiz kalmıştır. Bu durum, 1967 yılında kabul edilen 933 sayılı “Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun” ile gerçekleştirilen bir görev değişikliğine sebep olmuştur. Kanunla Yabancı Sermayeyi Teşvik Komitesi kaldırılarak görevleri DPT’ye verilmiştir. Daha önce bakanlıklardan oluşacak bir komite itiraz mercii olarak öngörülürken bu görev Yüksek Planlama Kurulu (YPK)’na devredilmiştir. 933 sayılı Kanun ayrıca Başbakanlığa bağlı bir Yatırımları ve İhracatı Geliştirme ve Teşvik Bürosu kurmuş ve farklı kurumlarda bulunan teşvik uygulama faaliyetlerini bu büroya aktarmıştır (RG. 11.09.1967/ 12671). Başbakanlığın 13 Eylül 1967 tarihli genelgesi ile DPT’ye bağlanan bu büro, yine 1968 yılında bir Başbakanlık genelgesi ile Teşvik Uygulama Dairesine dönüştürülmüştür” (Sezen, 1999: 89-90). Bu daire 1971 yılında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bünyesindeki Yabancı Sermaye Şubesi’nin görev ve yetkileriyle birlikte Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığına bağlanmış, Bakanlığın kaldırılması üzerine Ticaret Bakanlığına devredilmiştir. 1980’li yıllara gelindiğinde yabancı sermayeye olan talep daha da belirgindir. Türkiye’nin 1980 itibarıyla dünya pazarı ile eklemlenme süreci, 1989-1990’da tamamlanmış ve Türkiye yeni döneme dışa açık ekonomi koşullarında giriş yapmıştır (Yeldan, 2012: 25). Kalkınma için yabancı sermayenin bir zorunluluk olarak görülmesi, yabancı sermayenin akışını yavaşlatan veya engelleyen bütün bürokratik işlemlerin ortadan kaldırılması şeklinde bir politika hükümet programlarında yerini almıştır. 24 Ocak kararlarının bir parçası olan “Kuruluşların Bağlı Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi ile İlgili İşlem” ile çeşitli bakanlık ve kuruluşlara dağıtılmış bulunan görev ve yetkilerin bir merkezden yürütülmesinin daha yararlı olacağı düşünüldüğü, Başbakanlık bünyesinde *Yabancı Sermaye Dairesi* kurulmasına karar verilmiştir (RG. 25.02.1980/16880 Mükerrer). Hükümet, Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlükleri’ni, Başbakanlık bünyesinde Teşvik ve Uygulama Dairesi adı altında yeniden teşkil etmiştir. Başbakanlığın tam yetkili bir şekilde bu görevlerini DPT eliyle yürütmesi kararlaştırılmıştır. Kararın alındığı tarihten 1985 yılına kadar olan süreçte, karamameler yoluyla yabancı sermayeyi teşvik eden hükümetin başarılı olduğu söylenemez. Aşırı yüksek enflasyon caydırıcı bir etken olmakla birlikte, yabancı sermaye için ülkede istikrar ve güven ortamının olmayışı ve düzenlemelerin yasa yerine karamameler yolu ile gerçekleştirilmesi önemli bir sorun oluşturmaktadır (Milliyet, 10 Nisan 1985). 1991 yılında DPT bünyesindeki Teşvik ve Uygulama ile

tarafından hazırlanmıştır. 2001 yılından itibaren IMF ve DB yatırım önündeki idari engellerin kaldırılması, özellikle yabancı yatırımı elverişli kılacak mevzuat değişikliklerinin yapılması amacıyla Türkiye gibi ekonomik krizin sarstığı ülkelerde bazı projeler gerçekleştirmiştir. Haziran 2001 yılında Türkiye tarafından sunulan IMF Ek Niyet Mektubu, uluslararası finans kuruluşları öncülüğünde yatırım ortamının iyileştirilmesi adına yapılan çalışmalar hakkında bilgi vermektedir. Uluslararası tahkim konusundaki anayasal değişiklik ve uygulanmasına ilişkin kanunun kabul edilmesini yapısal kriterin karşılanmasına bir işaret olarak gösteren mektupta, DB nezdinde yatırımların önündeki idari engellere ilişkin bir çalışmanın, Haziran sonunda tamamlanacağı, bu çalışmanın sonuçlarının değerlendirilmesi için bir konferansın Eylül ayı başında gerçekleştirilerek bir hareket planı oluşturulacağı taahhüt edilmektedir (IMF Ek Niyet Mektubu, 2001). Gerçekten Hazine Müsteşarlığı'nın isteği üzerine DB ile Uluslararası Finans Kurumu'nun (IFC) bir ortak kuruluşu olan Foreign Investment Advisory Service (FIAS), Ağustos 2000 tarihi itibarıyla bir çalışma başlatmıştır. Projenin sonuç raporu 'Türkiye Yatırımların Önündeki İdari Engeller Raporu' adıyla 2001 yılının Haziran ayında yayımlanmış, Türkiye'deki idari engellerin iş maliyetini arttırdığı ve rekabet gücünü zayıflattığı öne sürülmüştür. Kompleks ve karışık bir bürokrasiye sahip olarak tanımlanan Türkiye'nin aşağıdaki tabloda yer alan dört büyük sorunla baş etmesi gerektiği raporda sıralanmıştır:

Yabancı Sermaye Serbest Bölgeler Başkanlıkları, Genel Müdürlük şeklinde Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na bağlanmıştır. (Dik, 2017: 171). 2001 sonrasında ise yabancı sermaye yönetimi doğrudan Başbakanlık bünyesinde toplanmıştır.

Tablo 1. Türkiye’de yatırımların önündeki idari engeller

İdarenin tavrı	Hizmete odaklanma ve yaptırım gücü yerine kontrol. Çoğu idari prosedürlerin odağı hatalı bir biçimde yatırımcıların aşırı kontrolü üzerine inşa edilmiştir. Özel yatırımcıların iş yapmasına yardım etmek yerine devlet kontrolü ve güvensizliğe dayalı bir hakim zihniyet vardır.
Bakanlıklar arasında, bakanlıkların içinde ve devlet ve yerel yönetimler arasında koordinasyon eksikliği	Üst üste çakışan (ve çoğunlukla mantık-dışı) kurumsal yapılar ve yasal yaptırımlar ‘kim ne yapıyor’ ve ‘kim neden sorumlu’ soruları bağlamında yatırımcılar arasında kafa karışıklığına yol açmaktadır. Yetki karmaşası, onaylar ve teftişlerde aynı işin birden fazla tekrarlanması çok yaygındır.
Karmaşık ve sıklıkla değişen karar-nameler	Türkiye karışık, tutarsız, sıklıkla değişen ve şeffaf olmayan kanun, düzenleme ve idari prosedür çokluğundan muzdariptir. Bütün idari sistem içinde yatırımcılar için en ciddi sorunlardan biri devletin düzenleyici politikalarının karışıklığı ve şeffaf olmayışıdır.
Kontrol + sorumluluk eksikliği + şeffaflık eksikliği = yolsuzluk	Dünya Bankası’nın iş ortamı araştırmasında (WBES), yatırımcıların yüzde 63’ü yolsuzluğu yatırımın önündeki ciddi bir engel olarak saymışlardır

Kaynak: (FIAS, 2001)

Yabancı sermaye için önem taşıyan, bürokrasinin azaltılması ve vergi kolaylıkları gibi hükümlerin yanında yabancı personel istihdamına ilişkin izinlerle ilgili bir yasa tasarısının Meclis’e sunulacağı Aralık 2001 tarihi itibariyle kamuoyuyla paylaşılmıştır (Milliyet, 15 Aralık 2001). Uluslararası finans kuruluşlarının beklentisi süreci hızlandırmış, bu beklentiyi karşılamak üzere Hazine, IMF İcra Direktörleri Kurulu toplantısı öncesinde, ön koşullar kapsamındaki Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reformu Programı ile Vergi Sisteminin Geliştirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu kararlarının gerçekleştirildiğini açıklamıştır.

YOİKK, 11 Aralık 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile kabul edilen “Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı”nın bir parçasıdır. Program, DB’nin özel sektör kolu Uluslararası Finans Kurumu (IFC), yan kuruluş olan FIAS ve Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) katılımı ile hazırlanmıştır. Gerekçesi AB’ye uyum sürecinde oluşan Ulusal program ile bütünlüklü bir programın başlatılmasıdır (Serpil Yılmaz, Milliyet, 17 Şubat 2002).⁷

⁷ İzleyen dönemde, Ocak 2002 yılında sunulan Niyet Mektubu’nda, 2001 FIAS raporunda belirlenen adımların takibi kapsamında yapılacakların listesini içeren eylem planı kapsamında yabancı yatırımlara ilişkin yeni bir yasanın hazırlanması; yabancıların çalışma ilişkilerinin düzenlenmesi gibi kriterlerin tamamlanmasına dair bir

YOİKK, Türkiye’de doğrudan yabancı yatırımcılar için yatırım ortamının kapsamlı bir reform politikasıyla iyileştirilmesi adına kurulmuştur. 2001 Prensip Kararı’nda anahtar reform alanları: şirket kuruluşu, istihdam, sektörel izinler, arazi temini ve arsa geliştirme, vergi ve teşvikler, gümrükler ve teknik standartlar, fikri mülkiyet hakları, doğrudan yabancı yatırım mevzuatı, yatırım promosyonu olmak üzere dokuz başlık olarak belirlenmiş ve her bir başlığın bir teknik komite olarak organize edilmesi tasarlanmıştır. 2001 Prensip Kararı’na göre YOİKK, reform programlarını yürütecek olan teknik komite faaliyetlerini yönlendirecek, izleyecek ve iş programlarının takvimini ve nihai sonuçlandırma sürelerini belirleyecektir. Reform Programında tasarlandığı ilk halinde YOİKK’e müsteşarlar düzeyinde bir katılım vardır. Kurul, Başbakanlık Müsteşarı başkanlığında, (1) Maliye Sanayi ve Ticaret Bakanlığı müsteşarları ile Hazine, Dış Ticaret, DPT müsteşarları (2) teknik komite başkanları (3) Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Uluslararası Yatırımcılar Derneği (YASED) ve Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) başkanlarından oluşmaktadır. Kurulun sekreteryaya hizmetlerinin de ilk düzenlemede Hazine Müsteşarlığı’na yürütülmesi kararlaştırılmıştır. Bu tarihten sonra ilk değişiklik 2002 yılında yaşanmış ve 31 Aralık 2002 tarihinde çıkarılan “Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulunun Yapısı ve Çalışma Esaslarına” ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı ile YOİKK’in başına Hazineden Sorumlu Devlet Bakanı getirilmiş ayrıca KOBİ Teknik Komitesi kurulmuştur. 2005 yılında ise Yönlendirme Komitesi eklenmiştir. Yaklaşık on yıllık bir uygulama sürecinin ardından 16 Ocak 2012 yılında çıkarılan Prensip Kararı ile başkan yine değişmiş ve Ekonomi Bakanının YOİKK’in toplantılarına başkanlık edeceği kararlaştırılmıştır (BKK:2012/2). 2012 Prensip Kararı ile getirilen bir başka yenilik ise YOİKK’in çalışmalarının takvimlendirilmiş eylem planları ile yürütüleceğine ilişkin düzenlemedir.

4 Ocak 2016/1 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile birlikte Kurulun yapısı son olarak yeniden düzenlenmiş, yatırımlarla ilgili görev ve sorumluluğu bulunan başkanların eklenmesiyle Kurul güçlendirilmiştir.⁸ Son haliyle YOİKK, yatırımların koordinasyonu ve izlenmesiyle görevli Başbakan Yardımcısı başkanlığında,

taahhütte bulunmaktadır (IMF Niyet Mektubu, Ocak 2002): Bu istekler doğrultusunda 2003 yılında yabancı sermayenin hareket kabiliyetini arttıracak bir diğer önemli gelişme yaşanmış ve 2003 yılı Haziran ayında 4875 sayılı “Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu çıkarılmıştır (R.G. 17.06.2003/25141). Bu kanun 1954 tarihli 6224 sayılı “Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu”nu (R.G. 18.01.1954/6224) yürürlükten kaldırmıştır. Kanun ile birlikte yabancı yatırımcı tanımı büyük ölçüde genişletilmiştir. 6224 sayılı Kanun ve 1995 tarihinde çıkarılan 95/6990 sayılı Yabancı Sermaye Çerçeve Kararı’nda sadece yurt dışında ikamet eden yabancı ülke vatandaşları yabancı yatırımcı sayılırken, 4875 sayılı Kanun, kimlerin yabancı yatırımcı statüsünde olacağını sayarak göstermiş ve yabancı ülke vatandaşları, yabancı ülkelerin kanunlarına göre kurulmuş tüzel kişiler ve uluslararası kuruluşlara ek olarak yurt dışında ikamet izni olan Türk vatandaşlarını da yabancı yatırımcı olarak kabul etmiştir. (Yılmaz, 2006: 177).

⁸ Yapısı, çalışma usul ve esasları yenilenen YOİKK’in sekreteryaya faaliyetleri, Ekonomi Bakanlığı tarafından Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı ile işbirliği halinde yürütülmektedir.

Adalet, Bilim, Sanayi ve Teknoloji, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Çevre ve Şehircilik, Ekonomi, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Gümrük ve Ticaret, Kalkınma, Maliye Bakanlarından oluşmaktadır. Meslek odaları ve STK'ları temsilen: TOBB TİM, TÜSİAD Başkanı, YASED Başkanı, Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD) Başkanı, Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (DEİK) Başkanı kurulda yer almaktadır. Sekretarya faaliyetleri Ekonomi Bakanlığı tarafından Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'na devredilmiştir.⁹

2016 düzenlemesine göre, YOİKK'in üç temel alanda politika geliştirmesi beklenmektedir: (1) ulusal fakat daha çok uluslararası yatırımcıların karşılaştıkları idari engellere çözüm üretme; (2) iş ve istihdam imkanlarını geliştirme (3) yatırım ortamını rekabet gücünü arttıracak şekilde düzenleme.¹⁰ Sayılan amaçları yüklenmek için YOİKK, bir platform olarak tanımlanmaktadır. Bu platformun gündemi Şekil 1'de yer alan işleyiş şablonundan görüleceği üzere birincisi doğrudan uluslararası sermayeyi temsil eden ve şirket yöneticilerinden oluşan Yatırım Danışma Konseyi (YDK); ikincisi ulusal düzeyde belirleyici olan devlet kanalı ile şekillenmektedir.

2004 yılında kurulan YDK, çokuluslu şirketlerin en üst düzeydeki yöneticilerinin üye olduğu; sermaye sınıfının siyasi karar alma süreçlerine doğrudan katıldığı Başbakanın başkanlığında her yıl toplanmaktadır (Erdem, 2010: 124-128).¹¹ Konsey, YOİKK'in uluslararası ayağını oluşturmaktadır. YDK tavsiyeleri, YOİKK çalışmalarına girdi sağlayan ve gündem oluşturulmasına katkıda bulunan etkenler arasında en öncelikli konumda olacak şekilde tasarlanmıştır. YDK sekretarya faaliyetleri, Ekonomi Bakanlığı Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

⁹ Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtma Ajansı yatırım promosyonlarının takibi ile sorumlu bir kuruluş olarak 2006 yılında doğmuştur. Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtma Ajansı'nın kuruluş amaçlarından biri yatırım ortamının iyileştirilmesine ilişkin reform sürecine katkı sağlamak; bu kapsamda öneriler geliştirmektir. 04.01.2016 tarih ve 2016/1 sayılı Bakanlar Kurulu Prensipl Kararı ile yapısı, çalışma usul ve esasları yenilenen YOİKK'in sekretarya faaliyetleri, Ekonomi Bakanlığı tarafından Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı ile işbirliği halinde yürütülmektedir (www.kalkinma.gov.tr).

¹⁰ 2016 Kararı, yatırımların koordinasyonu ve izlenmesine ilişkin, iki kurulun yapısını düzenlemektedir: 1) Yatırımların İzlenmesi ve Koordinasyonu Kurulu (YİKK); 2) Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK). Sekretaryasını Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülen YİKK, yatırımların koordinasyonu ve izlenmesiyle görevli Başbakan Yardımcısının başkanlığında; Çevre ve Şehircilik, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kalkınma, Maliye Bakanı, Orman ve Su İşleri, Sağlık, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlarından oluşmaktadır. Ayda en az iki defa toplanan kurul, üç ayda bir Başbakana rapor sunmaktadır. Görevlerine bakıldığında, yerli ve yabancı yatırımcılar ve kamu özel işbirliği ile özelleştirme modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmekte olan yatırımların öngörülen süreler içinde gerçekleştirilmesini sağlamak. Bakanlıklar arasında bir uyumsuzluk olursa çözme görevi Kurul tarafından yürütülmektedir. Bir anlamda yatırım süreci içerisindeki bürokrasiyi sadeleştirme ile görevlendirilmiştir. Bu kurulun işlerliği gözlenememektedir. Asıl bu çalışma için temel olan YOİKK'in yapısı ve işleyişidir.

¹¹ Türkiye'yi bir yatırım bölgesi olarak daha cazip kılmak ve uluslararası bakış açılarından faydalanmak üzere, YDK'nın ilk toplantısının Haziran 2002'de yapılması planlanmıştır. (IMF Niyet Mektubu, 3 Nisan 2002). Doğrudan yabancı yatırımları teşvik etmek amacıyla siyasi belirsizlik ortamında bir türlü gerçekleştirilemeyen Yatırım Danışma Konseyi'nin açılış toplantısı 15 Mart 2004 tarihinde gerçekleştirilmiştir (IMF, Nisan 2004).

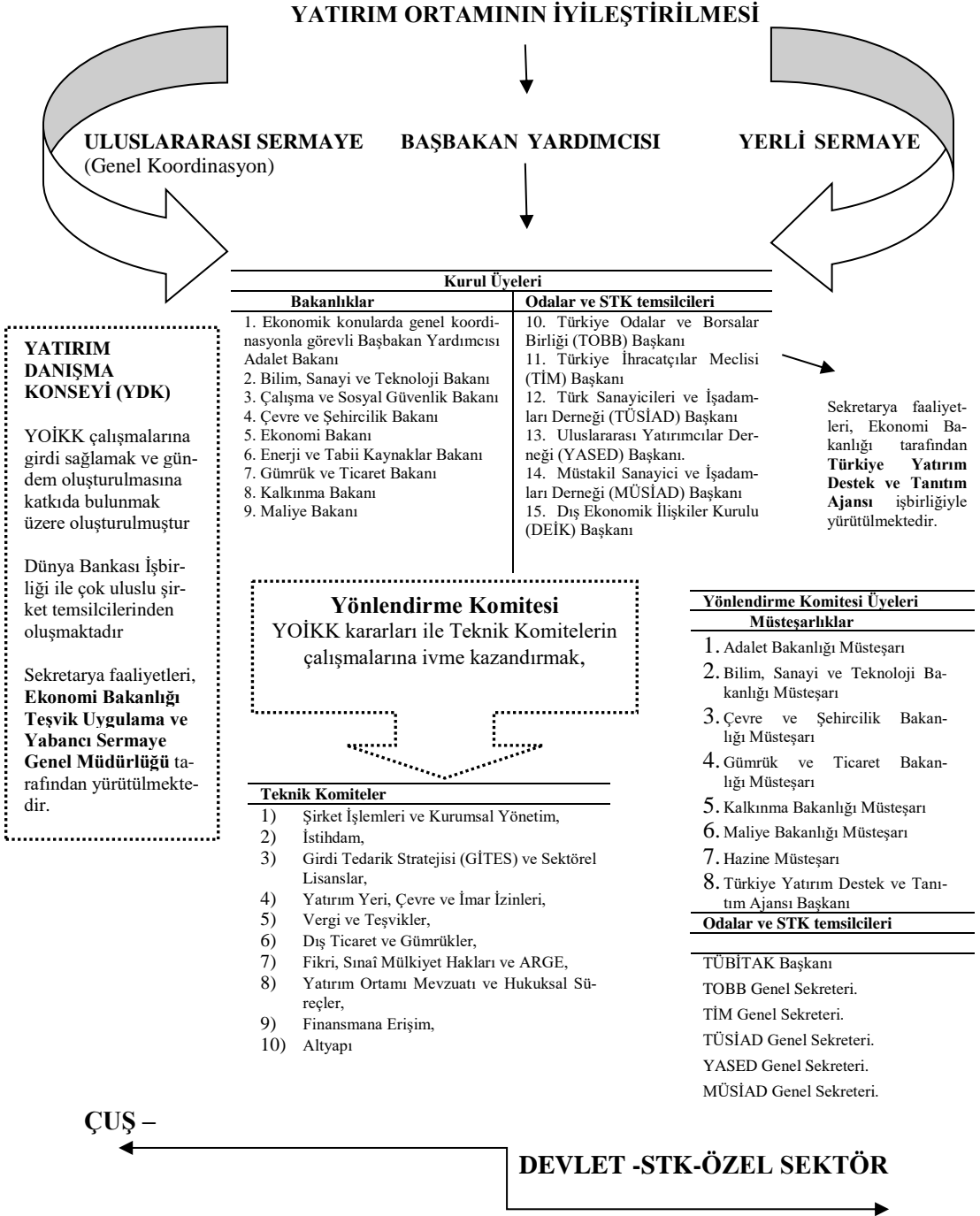
Tablo 2. Yatırım Danışma Konseyine Katılan Temsilciler

2004 Yılı YDK Katılımcılar Listesi (İlk Toplantı)		
Uluslararası Kuruluş Temsilcisi	Türk Özel Sektör Temsilcileri	Çokuluslu Şirketler
1. DB Başkanı James Wolfensohn, 2. IMF Avrupa Direktörü Michael Deppler,	1. TOBB 2. TÜSİAD 3. TİM 4. YASED	1. Arcelor Fransa Çelik/Metal 2 Sn. 2. BNP Paribas Fransa Finans 3. Citigroup Inc. Küresel Yatırım Bankacılığı Grubu A.B.D. Finans 4. Fiat S.p.A. İtalya Otomotiv 5. Ford Motor Company, Avrupa A.B.D. Otomotiv 6. Hyundai Motor Company Avrupa G. Kore Otomotiv 7. ISCAR İsrail Metal 8. Lafarge Fransa İnşaat malzemeleri, 9. Merloni Elettrodomestici SpA İtalya Elektrik/Elektronik 10. Metro AG Almanya Perakende satış 11. Nestlé İsviçre Gıda 12. Newmont Mining Corp A.B.D. Madencilik 13. Nortel Networks Corp. Kanada Telekomünikasyon 14. Nunza B.V. Hollanda Tarım/Gıda 15. Pirelli SpA İtalya Lastik/Kablo 16. Rio Tinto Plc İngiltere Madencilik 17. Siemens AG Almanya Elektrik/Elektronik 18. Toyota Motor Corporation, Avrupa Japonya Otomotiv 19. Unilever N.V., Kuzey Af. Orta-doğu ve Türkiye Hollanda Gıda
2016 yılı YDK Katılımcılar Listesi (Son Toplantı)		
Uluslararası Kuruluş Temsilcisi	Türk Özel Sektör Temsilcileri	Çokuluslu Şirketler
1. DB Sn. Cyril MULLER	1. TOBB 2. TÜSİAD 3. TİM 4. YASED 5. MÜSİAD 6. DEİK	1. Alstom Fransa Ulaştırma 2. Alzahid Group Suudi Arabistan Holding 3. Bank of China Çin Halk Cumhuriyeti Finans 4. Bombardier Kanada Lojistik 5. BP İngiltere Enerji 6. Burgan Bank Kuveyt Finans

		<ol style="list-style-type: none">7. Gemalto Hollanda Bilişim8. Khazanah Nasional Berhad Malezya Yatırım Fonu9. Microsoft ABD Bilişim10. Mitsui & Co. Europe Japonya Holding11. Mumtalakat Bahreyn Holding12. Nesma Suudi Arabistan Holding13. Qatar First Bank Katar Finans14. Renault Fransa Otomotiv15. Sberbank Rusya Finans16. Sojitz Avrupa Japonya Holding17. UniteTechnologies Corporation ABD Havacılık18. Vodafone Türkiye İngiltere Telekomünikasyon19. ZTE Corporation Çin Halk Cumhuriyeti Bilişim
--	--	---

YDK toplantılarına uluslararası kuruluşların katılımına bakıldığında, ilk toplantı ve sonrasında IMF, DB ve Avrupa Yatırım Bankası'ndan temsilcilerin bulunduğu görülmektedir. Ancak 2013 ve 2016 yılında gerçekleştirilen son iki toplantıya sadece DB'nden temsilci katılmıştır. Çokuluslu şirketlerin katılımcıların dağılımında zaman zaman değişim görülmektedir. Yerli sermaye temsilcilerinden TOBB, TİM, TÜSİAD ve YASED başlangıcından itibaren toplantılarda yerini almıştır. Son toplantıya MÜSİAD ve 2014 yılında gönüllü bir platform olarak yeniden revize edilerek kurulan DEİK de katılmıştır.

Şekil 1. YOİKK İşleyiş Şablonu



Yatırım ortamının düzenlenmesinde ulusal düzeyde belirleyici olan devlet kanalı kamu - özel sektör işbirliği içerisinde kurgulandığından sadece devleti temsil eden bakanlıklardan değil aynı zamanda yerli sermayeyi temsil eden STK ve meslek odalarından oluşmaktadır. Başbakan yardımcısı başkanlığında, teknik komite ve yönlendirme komitesi ile çalışan Kurul bünyesinde yer alan teknik komiteler ve yönlendirme komitesi ile devlet kanalını temsil etmektedir. YOİKK, aşağıda yer alan Tablo 3'te görüleceği üzere kamu ve özel sektör temsilcilerinden oluşan on teknik komite ile çalışmaktadır. 2001 Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı'nda belirtildiği gibi "her bir teknik komite, özel sektör gereksinimlerini ve hükümetin politik hedeflerini göz önünde bulundurarak, belirlenen engelleri aşmak için somut öneriler ve stratejiler geliştirmektedir". Teknik komitelerin temel görevleri (2016/1) üç fonksiyonu içermektedir: (1) Çalışma alanları çerçevesinde özel sektör gereksinimlerini, ulusal politika hedeflerini ve uluslararası eğilimleri göz önünde bulundurarak yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik faaliyetler yürütmek ve bu faaliyetleri takvimlendirerek yıllık eylem planlarını oluşturmak, (2) YOİKK ve Yönlendirme Komitesi toplantılarına, başkan düzeyinde katılım sağlayarak, üyeleri komite çalışmaları hakkında bilgilendirmek, (3) YOİKK ve Yönlendirme Komitesi tarafından verilen diğer görevleri yürütmek.

Yönlendirme Komitesi, teknik komiteler tarafından yürütülen faaliyetlerin izleme ve takibini yürüterek çalışmalara hızlandırmak amacıyla Ekonomi Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında kamu kurumu ve STK temsilcilerinden oluşmaktadır. Yönlendirme Komitesi'nin yapısı, 2016 yılında güçlendirilerek yatırımlarla ilgili kurumların müsteşarları da yapıya dahil edilmiştir.¹² Komitenin sekretarya hizmetleri, Ekonomi Bakanlığı tarafından Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı ile işbirliği içerisinde yürütülmektedir.

¹² Yönlendirme Komitesi; Adalet Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarı, Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Başkanı, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) Başkanı, TOBB Genel Sekreteri, TİM Genel Sekreteri, TUSİAD Genel Sekreteri, YASED Genel Sekreteri, MÜSİAD Genel Sekreteri.

Tablo 3. Teknik Komiteleri ve Çalışma Alanları			
Komiteler	Çalışma Alanı	Komite Başkanlığı	İlgili Kurum ve Kuruluşlar
Şirket İşlemleri ve Kurumsal Yönetim Teknik Komitesi	Şirket kuruluş süreci ve maliyetleri	Gümrük ve Ticaret Bak. ve Sermaye Piyasası Kurulu (Eş Başkanlık)	Adalet Bak., Ekonomi Bak., Maliye Bak., Türkiye Noterler Birliği, Türkiye Barolar Birliği, YOİKK üyesi özel sektör temsilcileri ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar
İstihdam Teknik Komitesi	Eğitim istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, yabancıların çalışma izinleri, işveren üzerindeki yüklerin azaltılması, işgücü piyasasının esnekliğinin artırılması, sektörel istihdam politika alternatiflerinin belirlenmesi	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bak.	Aile ve Sosyal Politikalar Bak., Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bak., Kalkınma Bak., Milli Eğitim Bak., Hazine Müsteşarlığı, YÖK, YOİKK üyesi sivil toplum kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sosyal taraflar
GİTES ve Sektörel Lisanslar Teknik Komitesi	Girdi Tedarik Stratejisi (GİTES) kapsamında belirlenen sektörler öncelikli olmak üzere sektörel lisans maliyetlerinin azaltılması, izin süreçlerinin basitleştirilmesi	Ekonomi Bak. ve Kalkınma Bak. (Eş Başkanlık)	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bak., Enerji ve Tabii Kaynaklar Bak., Gümrük ve Ticaret Bak., Maliye Bak., Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı (TYDTA), YOİKK üyesi özel sektör temsilcileri ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar
Yatırım Yeri, Çevre ve İmar İzinleri Teknik Komitesi	Büyük ölçekli yatırımları çekmek amacıyla yatırıma hazır yer sağlanması	Çevre ve Şehircilik Bak.	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bak., Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakan., Gıda Tarım ve Hayvancılık Bak., Gümrük ve Ticaret Bak., Kalkınma Bak., Maliye Bak., Hazine Müsteşarlığı, SPK, TYDTA, YOİKK üyesi özel sektör temsilcileri ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar
Vergi ve Teşvikler Teknik Komitesi	Rekabet gücünün artırılması amacıyla vergi ve teşvikler alanında politika önerilerinin geliştirilmesi	Ekonomi Bak. ve Maliye Bak. (Eş Başkanlık)	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bak., Gümrük ve Ticaret Bak., Kalkınma Bak., Hazine Müsteşarlığı, TYDTA, YOİKK üyesi

			özel sektör temsilcileri ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar
Dış Ticaret ve Gümrükler Teknik Komitesi	Yatırımcıların ithalat ve ihracat işlemleri sürecinde yaşadıkları sıkıntıların giderilmesi	Ekonomi Bak. ve Gümrük ve Ticaret Bak. (Eş Başkanlık)	YOİKK üyesi özel sektör temsilcileri ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar
Fikri, Sınai Mülkiyet Hakları ve Ar-Ge Teknik Komitesi	Kültür endüstrisi ve üretimi kapsamında sektörel üretimin önündeki idari engellerin kaldırılması ve yasal çerçevenin iyileştirilmesi	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bak. ve Türk Patent Enstitüsü (Eş Başkanlık)	Adalet Bak., Kültür ve Turizm Bak., Maliye Bak., Kalkınma Bak., TÜBİTAK, YÖK, YOİKK üyesi özel sektör temsilcileri ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar
Yatırım Ortamı Mevzuatı ve Hukuksal Süreçler	Yargı Reformu kapsamında sürdürülen arabuluculuk faaliyetleri, tahkim gibi yatırım ortamı ile ilgili mevzuat çalışmalarına YOİKK perspektifinin yansıtılması	Adalet Bak.	Başbakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bak., Kalkınma Bak., Maliye Bak., SPK, TYDTA, YOİKK üyesi özel sektör temsilcileri ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar
Finansmana Erişim	Firmaların finansmana erişim imkânlarının kolaylaştırılması	Hazine Müsteşarlığı	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bak., Kalkınma Bak., Maliye Bak., KOSGEB, Kredi Garanti Fonu, SPK, YOİKK üyesi özel sektör temsilcileri ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar
Altyapı	Ulaştırma, enerji, sağlık telekomünikasyon, bilgi teknolojileri sektörlerindeki özel sektör yatırımlarını doğrudan etkileyen idari engellerin azaltılması amacıyla yasal çerçevenin oluşturulması çalışmalarına katkı sağlanması	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bak., Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bak., Sağlık Bak. (Eş Başkanlık)	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bak., Gümrük ve Ticaret Bak., Kalkınma Bak., YOİKK üyesi özel sektör temsilcileri ve diğer sivil toplum kuruluşları, ilgili diğer kurum ve kuruluşlar

On teknik komite içerisinde bu çalışmaya konu edilen komite, İTK’dir. İTK, YOİKK’in iş ve istihdam geliştirme amacına odaklanarak, istihdam politikasının belirlenmesinde işverenlerin taleplerini karşılayacak ekseninde esnek işgücü piyasası oluşturma çalışmalarını bünyesinde yürütmektedir. Çalışmanın bu bölümünde İTK’nin genel yapısı ve işleyiş süreci sunularak eylem planları üzerinden istihdam politikalarını yönlendirme gücü açıklanmaya çalışılacaktır.

YOİKK Bünyesinde Esnek İşgücü Piyasasını Düzenleyen ve Yönlendiren Yapı: İstihdam Teknik Komitesi (İTK)

YOİKK’in işleyiş sürecinde, istihdam reformlarının yürütücüsü olarak İTK, özel sektör gereksinimlerini ve hükümetin politik hedeflerini göz önünde bulundurarak, bu alanda belirlenen engelleri aşmak için somut öneriler ve stratejiler geliştirmek üzere oluşturulmuştur. İstihdam politikalarının değişikliğe uğraması, endüstri ilişkilerinin yeniden yapılanması ve rekabet konusunun ağırlık kazanması gibi nedenlerle işgücü piyasasına ilişkin özellikle esneklik temelinde yeni politikalar üretilmesi ve yönetilmesi zorunlu hale gelmiştir. Bu bağlamda da işletmelerin rekabet gücünü arttırmak ve yeni istihdam alanları yaratmak konusunda işgücü piyasasında esneklik sağlama hedefine odaklanılmıştır. İşletmeler için önemli avantajlar sağlayacak bu hedefin gerçekleştirilebilmesi için öncelikle üretim ve istihdama yönelik sınırlayıcı engeller ve yasal düzenlemelerin esnetilmesi gerekmektedir. Bu amaçları gerçekleştirmek üzere, değişen ekonomik koşullara uygun işgücü piyasasının yaratılmasında İTK, düzenleyici ve yönlendirici bir rol üstlenmektedir.

Yatırım ortamının iyileştirilmesi ve işgücü piyasasının esnekleştirilmesinde, Türkiye’deki yapıyı şekillendiren ve İTK eylem planlarına da yansıyan güvenceli esneklik yaklaşımının benimsenmesi önem kazanmaktadır. İşgücü piyasasında esneklik uygulanırken aynı zamanda istihdam yaratılması ve bunun sürdürülebilir olması amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda AB ve DB tarafından benimsenen öneriler diğer ülkelerin bu konudaki eylem ve strateji planlarına yansımıştır. 23 Kasım 2006 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan “*21. Yüzyılın Zorluklarını Göğüsleyebilmek için İş Hukukunun Modernleştirilmesi*” başlıklı Yeşil Kitap, esnek işgücü piyasasının kurallarının güvenceli esneklik yaklaşımı çerçevesinde ele alınması gerektiğini belirtmiştir. Daha sonra yine Komisyon “*Ortak Güvenceli Esneklik İlkelerine Doğru: Esneklik ve Güvence Yoluyla Daha Çok ve Daha İyi İstihdam*” başlıklı bir bildiri hazırlayarak 27 Haziran 2007 tarihinde kamuoyuna sunmuştur (Tatlıoğlu, 2012: 74). Bildiri ile Komisyon, ülkelere esnek sözleşme düzenlemeleri, çalışanların istihdam edilebilirliklerini sağlayacak kapsamlı yaşam boyu öğrenme stratejileri oluşturma sorumluluğu yüklemiştir.

Bu tarihlerden itibaren işgücü piyasasının yapılanması güvenceli esneklik kapsamında olmuştur. Ülkelerin politika belgelerinde sıklıkla yinelenmiş ve bu doğrultuda düzenlemeler yapılmıştır. Ama hala iş dünyası için istenilen düzeye ulaşmamıştır. Benzer bir talep 2010 yılında DB raporunda da yinelenmiştir. Rapor, Türkiye'nin küresel ortamda rekabetçiliğini koruyabilmesi için yatırım ortamının iyileştirilmesi ile ilgili reformları devam ettirmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu nedenle "işgücü ile ilgili mali ve kurumsal çerçevede reform yapılması; işgücü piyasası düzenlemelerinin esnekliğinin artırılması; işçilerin becerileri ile işletmelerin ihtiyaçlarının uyumlaştırılması amacıyla eğitim ve mesleki eğitim sistemlerinde reform yapılması" uzun vadeli gelişme için önem taşımaktadır (DB, Mayıs 2010).

İTK'nın çalışma yöntemi kendi içinde kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan yönetimsel bir yapıdadır. Her yıl Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın (ÇSGB) başkanlığında, özel sektörün önceliklerine göre belirlenen eylem planları aracılığıyla faaliyetlerini yürütmektedir. Özel sektörün öncelikleri ise üç başlıkta toplanabilir:¹³

1. Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektörün ortak hareketi ile sürdürülebilir işbirliği ortamının hazırlanması,
2. Mesleki ve teknik eğitimin iş piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda verilmesi, eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi,
3. İşgücü piyasası politikalarının etkin olarak uygulanması, işgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılması

İTK'nın, faaliyetleri her çalışma alanı için farklılaşmakla birlikte, yönlendirmede belirgin etkisi olan ilgili kurum ve kuruluşlar; YÖK, meslek örgütleri, TOBB ve ilgili STK'lar. Ancak eylem planları incelendiğinde faaliyetlerin niteliğine göre bu yapıların çeşitlendiği görülmektedir.

İTK, eylem planları özel sektör faaliyetlerini güçlendirerek, iş ve istihdam imkanlarının yaratılması, istihdamla ilgili konuların kamu-özel sektör işbirliği çerçevesinde ele alınması amacı doğrultusunda öncelik alanları ve tedbirlerin belirlendiği, her bir tedbirden sorumlu bakanlık koordinasyonunda faaliyet yürütmektedir. Ayrıca kurum ve kuruluşların tespit edildiği ve eylem planının uygulanmasını değerlendirmek üzere YOİKK kapsamında oluşturulmuş olan İzleme ve Değerlendirme Kurulu'nun faaliyetleri doğrultusunda işlerlik göstermektedir.

Eylem Planları, YOİKK'in en temel politika dokümanlarıdır. Kamuoyuna YOİKK eylem planı olarak duyurulan planların; oluşturulması, izleme ve takibi ve eylem planlarının ölçme ve değerlendirmesi safhaları önem taşımaktadır.

¹³ Yatırım ortamını iyileştirme adına hazırlanan İstihdam ve Mesleki Eğitim İlişkisinin Güçlendirilmesi Eylem Planı'nda (İMEİGEP) bu önceliklere yer verilmiştir.

YOİKK 2016/15. maddesine göre: “Orta Vadeli Program, Yıllık Planlar ve Strateji Belgeleri gibi ulusal politika metinlerinde yatırım ortamına ilişkin yer alan hususlar; YDK tavsiye kararları; kamu kurumları ile özel sektör kuruluşlarının önerileri, uluslararası en iyi uygulama örnekleri, uluslararası endekslerde yer alan değerlendirmeler, eylem planlarının oluşturulmasında dikkate alınan temel kaynaklardır.¹⁴

İTK temelde özel sektör gereksinimlerini, ulusal politika hedeflerini ve uluslararası eğilimleri göz önünde bulundurarak ve yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik faaliyetleri planlayarak eylem planlarını oluşturur. Eylem planları, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektörün önerileri doğrultusunda genelde yatırımcıların karşılaştıkları genel nitelikli ve yapısal sorunların çözümüne nasıl katkı sağlanacak özeldir, rekabetçi yatırım ortamının işgücü piyasası nasıl yaratılacak şeklindeki sorular etrafında şekillenir.

İTK tarafından yapılan toplantılar sonucunda karar verilen eylem planları Yönlendirme Komitesi toplantısında ele alınıp değerlendirilerek YOİKK onayına sunulur. YOİKK kararı ile onaylanan eylem planları kamuoyuna duyurulur. Böylece istihdam alanına ilişkin oluşturulmak istenen politika eylem planları aracılığıyla kamuoyunun gündemine gelir. İTK, rekabet gücünün önemli bir bileşeni olarak nitelikli istihdamı temel alarak bu süreci yönlendirmektedir. Eylem planlarında ortaya konulan önerilerin istihdam ve işgücü piyasası açısından beklenen durumu yaratabilmesi için uygun ve kabul edilebilir olması önemlidir. Eylem planlarında yer alan eylemlerin niteliği mevzuat düzenlemesi, idari düzenleme, idari kapasite geliştirilmesi, çalışma raporu gibi çıktılar sağlayacak şekilde belirlenmektedir.

Daha öncede belirtildiği gibi çalışma alanlarına ilişkin eylem ve amaçlanan sonuç ortaya konulduğunda ana uygulayıcılar yanında pek çok aktör uygulama sürecini yönlendirmektedir. Her çalışma alanı için farklı aktörler devreye girebilmektedir. Bunlar doğrudan yönlendirici olabilecekleri gibi çalışma raporları, görüşmeler gibi yollarla ana uygulayıcıları etkileyerek de istihdam sürecine ilişkin düzenlemelere katılabilirler.¹⁵

¹⁴Eylem Planlarının izlenmesi ve takibi aşamasında Başbakan’ı süreç konusunda bilgilendirme yükümlülüğü ilgili Başbakan Yardımcısıdır. Üç aylık periyotlar halinde bu görevini yerine getirmede Başbakan Yardımcısı’na karşı sorumlu olan ise YOİKK Başkanı’dır. YOİKK Sekreteryası ise eylem planlarının aylık olarak izlenmesi ve takibinden sorumludur. YOİKK teknik komiteleri tarafından tamamlanan eylemlerin yatırımcılar üzerinde yarattığı etkiyi ve yatırımcı sorunlarının çözümüne sağladığı katkıyı ölçmeyi hedefleyen ayrıca Ölçme ve Değerlendirme Çalışma Grupları oluşturulmaktadır. Yine bu yapı da doğrudan özel sektör ve STK etkisine açık bir şekilde bulunmaktadır.

¹⁵ İTK eylem planlarında belirleyici olan aktörler şu şekilde sıralanabilir: İlgili Bakanlıklar, İlgili STK’lar, TÜİK, İŞKUR, MYK, KOSGEB, TUSİAD, TOBB, TİSK, YÖK, TİM, YASED, SGK, TESK, MÜSİAD, MPM, işçi ve işveren sendikaları.

İstihdam Teknik Komitesi Tarafından Yönlendirilen ve Düzenlenen Çalışma Alanları

İTK beş bileşen üzerinden çalışma yürütmektedir:

- 1) Eğitim- istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi,
- 2) Yabancıların çalışma izinleri sürecinin etkinliğinin artırılması,
- 3) İstihdam yapısının geliştirilmesi amacıyla işveren üzerindeki yüklerin azaltılması,
- 4) İşgücü piyasasının esnekliğinin artırılması,
- 5) Sektörel istihdam politikaları alanında alternatif önerilerin geliştirilmesi.

Çalışmanın ekinde yer alan tablolardan her bir bileşene dair politika gündeminin hangi amaçla oluşturulduğuna, hangi aktörlerin etkili olduğuna ve ne kadarının hayata geçirildiğine dair bilgilere ulaşmak mümkündür. Tabloların en sağında yer alan sütun gelinen son durumu göstermektedir. Tablolar analiz edildiğinde beş bileşen üzerinden üretilen politikalara dair şu sonuçlar elde edilmektedir:

AB Müktesebatına Uygun Olarak Eğitim-İstihdam İlişkisinin Kurulması

Öncelikli olarak 2007 ve 2008 yılları İTK eylem planlarında işgücü piyasasında meydana gelen değişimleri ve gelişimleri izleyerek, bu değişim ve gelişmelerin işgücü ihtiyacı üzerindeki etkisini ortaya çıkarmak amacıyla işgücü piyasası analizleri yapılması konusu düzenlenmiştir. Eğitim - işgücü piyasası ilişkisini sağlayacak işgücü analizi öncelikle eğitim-istihdam ilişkisini düzenlemek üzere planlanmıştır.

Eğitim-istihdam ilişkisinin mesleki ve teknik eğitimin yapılandırılması ile ilişkili olduğu görülmektedir. Türkiye’de mesleki ve teknik eğitim, kalkınma planları, AB Müktesebatı, hükümet programları, şura kararları ve acil eylem planları ile desteklenen bir yapıya sahiptir. 2000’li yıllar eğitim-istihdam ilişkisini sağlamak üzere mesleki eğitimin desteklenmesine ilişkin projelere ağırlık verildiği dönemdir. Bu projeler büyük ölçüde AB’ye uyum süreci kapsamında verilen kredilerle yönlendirilmiştir. Örneğin Mesleki Eğitim ve Öğretim Sisteminin Güçlendirilmesi Projesi¹⁶ AB’den alınan hibe karşılığında özel sektörün talepleri ve katılımı doğrultusunda mesleki eğitim ve öğretimin etkinliği ile kalitesini arttırmak üzere hazırlanmıştır. Eğitim-öğretim kurumlarıyla işgücü piyasasının talep

¹⁶ Beş yıllık bir süre için öngörülen projenin finansmanı AB Akdeniz Programı çerçevesinde sağlanan hibe ile karşılanmıştır. Projenin toplam maliyeti 58 milyon Euro’dur.

ettiği nitelikli insan gücü arasındaki eşgüdümü sağlamak, iş piyasasının gereksinimlerine yanıt verebilecek insan gücünün gelişmesi yatırım ortamının iyileştirilmesi açısından bu dönemden itibaren oldukça önemli sayılmıştır. Eğitimin amacı “iş dünyasına nitelikli eleman yetiştirme” hedefine indirgenmiştir¹⁷ (Keskin-De-mirci, 2003:41). Ayrıca eğitim esnek işgücü piyasasında çalışanın kendisini geliştirmesi ve değişen piyasa koşullarının gerektirdiği yetenek ve donanımına ulaşmasını sağlayan bir araç olarak yeniden tanımlanmıştır. İTK eylem planında sanayi-mesleki eğitim arasında işbirliği konusunu da canlı tutmuş ve eylem önerisi olarak TOBB tarafından Çok Amaçlı Modüler Lise Proje önerisi geliştirilmiştir. Proje temel olarak bölgesel insangücü ihtiyacını harekete geçirmek üzere kurgulanmıştır.

Meslek standartlarının belirlenmesi amacıyla 2008 İTK eylem planında düzenlenmesi öngörülen, ulusal ve uluslararası meslek standartlarını temel alarak, teknik ve mesleki alanlarda ulusal yeterliliklerin esaslarını ilişkin faaliyetleri yürütmek için gerekli ulusal yeterlilik sisteminin kurulması işgücü piyasası açısından zorunlu görülmektedir. Ayrıca yine bu dönemde eğitim-istihdam ilişkisini düzenlemek amacıyla il düzeyinde; istihdam ve mesleki eğitim politikalarının oluşturulmasını, istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici tedbirler ile uygulanacak aktif işgücü programlarının belirlenmesi, istihdam etkinliklerinin ve mesleki eğitim uygulamalarının izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapmak üzere İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları oluşturulmuş ve bu kurulların çalışma esas ve usullerini belirlemek amacıyla bir yönetmelik çıkarılmıştır (RG. 21.10.2008/27031). İTK 2009 eylem planında da bu kurulların işlerliğinin izlenmesi için gerekli mekanizmaların belirlenmesi için Teknik Komite toplantıları yapılması ve İŞKUR ve MEB yetkilileri tarafından çalışmalara ilişkin gözlemlerin aktarılması istenmiştir¹⁸. Eylem planı çerçevesinde bu Kurullardan

¹⁷ Bu aslında 1995 yılında imzalanan GATS (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) ile taahhüt edilen bir durumdur. Uluslar arası rekabete ve piyasa mantığına uygun eğitim-istihdam ilişkisi sağlamak.

¹⁸ Kurulların işlerliğine karar verilmesi için yerine getirilecek görevler yönetmelikte şu şekilde belirtilmiştir: İlin istihdam ve mesleki eğitim politikasını oluşturmak; İlin muhtelif sektör ve branştaki işgücü ve mesleki eğitim ihtiyacını belirlemek üzere işgücü piyasası analizleri yapmak-yaptırmak, il düzeyinde işgücü piyasası bilgi sistemi ile izleme – değerlendirme sistemini oluşturup uygulamak, bu amaçla gerektiğinde ilgili alan uzmanlarından komisyonlar oluşturmak, bunların görev tanımları çerçevesinde hazırladıkları raporları değerlendirmek, yayınlamak ve gerektiğinde ilgili Bakanlık, kamu kurum ve kuruluşlarına sunmak; Millî Eğitim Bakanlığınca gönderilen mesleki ve teknik eğitim çerçeve programlarının işgücü piyasası araştırma sonuçlarına göre ilin ihtiyaçları doğrultusunda düzenlenmesi için görüş bildirmek; Mesleki ve teknik eğitim uygulamalarında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak; Mesleki eğitim, işgücü ve istihdam konularında kurum ve kuruluşlardan gelecek görüş ve önerileri incelemek, değerlendirmek ve sonuçlandırmak; İl düzeyinde istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici tedbirleri belirlemek ve gereği için ilgili kurum ve kuruluşlara bildirmek; İşgücü piyasası araştırma sonuçları da dikkate alınarak İl Millî Eğitim Müdürlüğü ve Kurum tarafından hazırlanan işgücü yetiştirme faaliyetlerine ilişkin planları onaylamak ve bunların uygulama sonuçlarını izlemek; Mesleki ve teknik eğitimin geliştirilmesine ilişkin tam gün tam yıl eğitim uygulaması ile ilgili görüş bildirmek; İşgücü ihtiyaç analizleri sonuçlarını da dikkate alarak, ilde bulunan tüm mesleki ve teknik eğitim

beklenen, il düzeyinde eğitim-istihdam ilişkisinin sağlıklı olarak yerine getirilmesi için gerekli tedbirleri almaktır. Yine bu ve izleyen dönemde mesleki ve teknik eğitimin yaygınlaştırılmasına yönelik teşvik edici önlemlerin belirlenmesi hedeflenmiştir. İTK, eğitim-istihdam ilişkisine dair 2011 yılında işletmelerin eğitici bulundurma ve eğitim birimi oluşturma faaliyetlerinin desteklenmesi amacıyla özel sektörün mesleki ve hizmet içi eğitime katkısının artırılması amacıyla mevzuat değişikliği önermiş ve 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu'nun ikinci bölümünde işletmelerde mesleki eğitim vermeye yönelik faaliyetleri destekleyici düzenlemeler yapılmıştır.

2015-2016 yıllarına ait hazırlanan İTK eylem planında İŞKUR ve diğer kurumlar tarafından verilen mesleki eğitimlerin uygulamada yetersiz kaldığı bunların yeniden gözden geçirilmesi gerektiği ve bu konuda ilgili mevzuat değişikliği yapılması gerektiği belirtilmiştir. Yapılacak gözden geçirme konusunda ise bağlayıcı politika metinleri olarak *Ulusal İstihdam Stratejisi (UIS)* ve *Mesleki ve Teknik Eğitim Strateji Belgesi ve Eylem Planı* işaret edilmiştir.¹⁹ Düzenlemeler mesleki ve teknik eğitimi yerel, ulusal ve uluslar arası iş piyasalarının beklentilerine uygun yapılandırarak genç nüfusa gerekli bilgi, beceri ve yetkinliği kazandırmak amacıyla yeniden değerlendirilmeli denilmektedir. Ayrıca bu dönemde işgücü piyasasında arz talep uyumsuzluklarından kaynaklanan işsizliğe çözüm getirmek amacıyla *Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri (UMEM) Beceri'10 Projesi* başlatılmıştır.²⁰ İşgücü piyasasının ihtiyacı olan nitelikte işgücü temini için kamu ve özel sektör işbirliğini arttırmak ve eğitim istihdam bağlantısını ortaya koyma amacıyla uygulanmaya başlanan Proje, istihdam sorununun altında yatan temel nedenlerden birini "mesleksizlik" olarak tanımlamıştır. Yatırımcıların nitelikli eleman bulmada yaşadığı sıkıntı nedeniyle gündeme getirilmiştir.

Görüleceği üzere, İTK tarafından ortaya konan eylem planlarında eğitim – istihdam ilişkisine dair işgücü piyasasının esnek ve sonuç odaklı çalışabilmesini sağlayacak yapısal ve işlevsel değişiklikler yapılması amaçlanmaktadır. Bu konuda kamu politikası oluşturmaya ilişkin algının; mesleki eğitimin varlığının işgücü piyasası ve temel amacın da iş çevrelerinin, yatırımcıların nitelikli işgücü talebini karşılamak olduğu görülmektedir. İş ve hizmet alanlarında ihtiyaç

veren okul veya kurumların bünyesinde yer alacak alan ve dalların belirlenmesi, kısa, orta ve uzun vadede ilin mesleki ve teknik eğitim okul yatırımlarının planlanması ile beraber eğitimi yapılacak alan ve dal ihtiyaçlarını belirleyerek, Millî Eğitim Bakanlığına görüş sunmak.

¹⁹ Ulusal İstihdam Stratejisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından (2014-2023) dönemi; Mesleki Teknik Eğitim Stratejisi Belgesi ise Kalkınma Bakanlığı Yüksek Planlama Kurulu tarafından (2014-2018) yılları için hazırlanmıştır.

²⁰ 23.06.2010 tarihinde imzalanan Protokol ile sanayi sektörüne yönelik olarak uygulanmaya başlanan Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri (UMEM) Beceri'10 Projesi 29.03.2012 tarihinde imzalanan ek protokol ile hizmet ve tarım sektörlerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu konuda detaylı bilgi için bkz: Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri (UMEM) Beceri'10 Projesi Sanayi, Hizmet ve Tarım Sektörleri Uygulama Genelgesi. https://mtegm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2016_03/10030628_umembeceri10projesigenelge.pdf

duyulan nitelikli insan gücünün yetiştirilmesi, sürekli eğitimle mesleki bilgi ve becerilerinin güncelleştirilmesi ve uygulanan programlarla girişimcilik bilincinin kazandırılması yoluyla, değişen koşullara uyum sağlayabilecek işgücü potansiyeli yaratmak, piyasa koşullarında rekabet etmek zorunda kalan firma ve yatırımcılar için önemli bir imkan olacaktır.

Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele: Yabancıların Çalışma İzinleri Sürecinin Etkinliğinin Artırılması

İTK’nın gündemine aldığı ve düzenleme yapması beklenen bir diğer çalışma alanı yabancıların çalışma sürecine ilişkin durumlarıdır. Siyasal ve ekonomik gelişmelerin yol açtığı hareketlilik uzunca bir süredir Türkiye’de göçmen emeğinin yoğunlaşmasına yol açmıştır. Hizmet sektörünün değişik alanlarında kayıt dışı olarak istihdam edilmeleri başlangıçta işgücü piyasaları açısından sorun olarak algılanmamasına rağmen yıllar itibariyle yoğunluklarının artması ve kalıcı hale gelmeleri nedeniyle ülkenin temel sorunu haline gelmiş ve bu konuda düzenlemeler yapılması kaçınılmaz olmuştur.

Öncelikle bu konuda süreci yönlendiren temel bir düzenleme olarak 2003 yılında 4817 sayılı *Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun’un eksikliklerini saptamaktır* (RG. 6.3.2003/25040). Büyük ölçüde düzenli ve nitelikli göç eden işgücünün kayıtlı iş piyasasına izinli olarak katılması düzenlenmesine rağmen Kanun, düzenli ve nitelikli işgücünün dışında kayıt dışı çalışmayı önleyici ve sorunu giderici bir düzenleme niteliğinde olmamıştır. Bu nedenle 2006 yılında kayıt dışı istihdamın azaltılmasına ilişkin olarak, kayıt dışı istihdama neden olan faktörleri ortadan kaldırarak kayıtlı istihdama geçişi sağlayacak Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADİM) projesini hayata geçirilmiştir (RG. 4.10.2006/26309). Kayıt dışı yabancı işgücünün, yerli işgücünü ve piyasanın rekabet koşullarını tehdit ettiği gerekçesi ile önlem alınması gereken zorunlu görülen bu proje, kayıt dışı istihdama ilişkin denetimin etkin, caydırıcı olarak uygulanması; bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri; mevzuat değişikliklerinin yapılması; bürokratik engellerin kaldırılması başlıkları altında faaliyet sürdürecektir. Bu faaliyetler ile kayıt dışı çalışanların kayıt altına alınması ve yabancı kaçak işçiliğinin en az seviyeye indirilmesi hedeflenmiştir.

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansıyan yüzü olarak kayıt dışı istihdam önemli bir sorundur. O nedenle proje kapsamında kayıt dışı istihdamın azaltılması çalışmalarına devam edilmesi 2008 İTK eylem planında yinelenmiş bir öneridir. Kayıt dışı istihdamı önleme çabasının aynı zamanda yatırım ortamının iyileşmesine de katkı sunacağı düşüncesiyle yabancılara çalışma

izni verme süresinin de kısaltılması gerektiği ve bu konuda mevzuat değişikliğine gidilmesinin gerekli olduğu eylem planı kapsamında ele alınan bir diğer konudur.

Türkiye’de yabancıların çalışmaları, yabancıların iş gücü piyasasına girişlerini düzenleyen 4817 sayılı Kanun kapsamında düzenlenmekte ve bu düzenlemeler *Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği*nce yürütülmektedir. Ancak yabancılara çalışma izni verme sürecinin iyileştirilmesi çabaları sonucunda bir takım değişiklikler yapılmıştır. 5 Şubat 2010 tarih, 27484 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan *5951 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ile 4817 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler, Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde 21.01.2010 tarih, 27469 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan yönetmelik değişikliği ve son olarak 28 Nisan 2011 tarih ve 27918 sayılı Resmi Gazetede de yayımlanan yönetmelik değişikliği ile sağlanmıştır. Mevzuatta yapılan değişiklikler genel olarak işveren lehinde düzenlenmiş ve yabancı çalışma izinleri başvurularında İTK eylem planlarında da istenildiği gibi izin konusunda kolaylaştırmaya gidilmiştir. Çalışma izni başvuru süresinin kısaltılması, başvuruların elektronik ortamdan alınmaya başlaması, değerlendirme kistaslarının basitleştirilmesi gibi yenilikler yabancıların Türkiye de çalışma izinlerinin denetlenmesinde önemli yeniliklere neden olmuştur.

Bu değişiklikler aynı zamanda AB tanım, norm ve standartlarına uygun olarak bu konuda bir veri tabanı hazırlanması çalışmalarını da kolaylaştıracaktır. AB uyum süreci çerçevesinde yabancıların çalışmalarına ilişkin ülke mevzuatının AB müktesebatı ile uyumlaştırılması kapsamında YOİKK teknik komiteler tarafından oluşturulan Yabancıların Çalışma İzinleri Otomasyon Projesi de bu süreci desteklemiştir. Çalışma izinlerinin değerlendirilmesinde, bürokratik süreçlerin kısaltılması ve yapılan başvuruların süratle sonuçlandırılması, kırtasiyeciliğin ortadan kaldırılması, gereksiz harcamaların önlenmesi ve tasarrufun sağlanması amacıyla ÇSGB 2010 yılından itibaren başvuruları sadece elektronik ortamda almaya başlamıştır.

Bundan sonraki süreçte ve izleyen İTK eylem planlarında ifade edilen yabancılara çalışma izni verilme sürecinin ve kriterlerinin sürekli olarak gözden geçirilmesi ve iyileştirilmesidir. Aslında tüm çaba işverenlerin kanuna uygun olarak nitelikli yabancı personelden yararlanabilme hakları önündeki bürokratik engelleri azaltmaktır.

Yabancıların Türkiye’de iş gücü piyasasına girişlerinin düzenlenmesi, bu konuda uzunca bir süredir ihtiyaç duyulan bir alan olmuştur: Özellikle yatırım ortamının güçlendirilmesi, küresel düzeyde insan gücüne dayalı rekabet edebilme, ihtiyaç duyulan nitelikli yabancı personelin çalıştırılabilmesi, kayıt dışı (kaçak)

yabancı çalışanların ve bu yönde oluşabilecek bir uluslararası emek göçünün önlenememesi, ucuz işgücü olarak yabancı işçi çalıştırılmasının engellenmesi gibi. İTK görüldüğü gibi bu sürecin yönetilmesinde kendisine bir rol üstlenmiş ve bu konuyla ilgili eylem planları hazırlamıştır. Son yıllarda kayıt dışı istihdamın belirli sektörlerde daha da belirgin hale gelmesiyle yabancıların çalışma izinlerini düzenlemek önemli hale gelmiştir. 4817 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler ile yabancıların çalışma izinleri yeni bir boyut almış ve işverenlerin Kanuna uygun olarak nitelikli yabancı çalışandan yararlanabilme koşullarının önündeki bürokratik engeller azaltılsa da sorun gerçek anlamda hala çözümlenebilmiş değildir.

İstihdam Yapısının Geliştirilmesi Amacıyla İşveren Üzerindeki Yüklerin Azaltılması

Girişimcilerin ve şirketlerin yatırım kararları üzerinde belirleyici etkenler arasında öncelikle yatırım yerindeki istihdam koşulları ve işgücü maliyetleri üst sıralarda yer almaktadır. Bu nedenle, yatırım ortamını iyileştirmeye ya da düzenlemeye yönelik çalışmalar yürütülürken istihdamın yatırımcı lehine iyileştirilmesi ve işgücü maliyetlerinin düşürülmesi temel alınarak düzenlemeler yapılması bu konudaki politika belirleme sürecinin zeminini oluşturmaktadır.

Türkiye’de uzunca bir süredir vergiler, primler, bugüne kadar çalışan adına kazanılmış haklar ve istihdama ilişkin yasal düzenlemeler azaltılarak işgücü piyasasını düzenleme amacına odaklanılmıştır. Vergilerin ve sigorta primlerinin düşürülmesi, işveren üzerindeki bürokratik işlemlerin azaltılması, mevzuatın basitleştirilmesi, kayıt dışı istihdamın önlenmesi çabaları ve büyük düzlemde esneklik çalışmaları istihdam yapısının geliştirilmesi amacıyla işveren üzerindeki yüklerin azaltılmasında tavsiye edilen uygulamalardır.

Bu amaçlarla İTK, eylem planlarında 2008 yılından itibaren bir takım düzenlemelerin yapılması konusundaki çalışmalara öncülük etmiştir. Hazırlıkları daha önceki yıllarda başlayan "İstihdam Paketi" olarak adlandırılan *İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapan Kanunu Tasarısı*’nın yatırım ortamını iyileştirme perspektifiyle İTK’da yeniden ele alınmasını ve paketin etkin biçimde hayata geçirilmesine yönelik çalışmalar yapılması sağlanmıştır. Bu çaba sonucu İstihdam Paketine yönelik çalışmalar tamamlanmış ve 5763 sayılı *İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* yürürlüğe girmiştir (RG. 26.5.2008/ 26887). Kanun 4857 sayılı İş Kanunu’nda önemli değişiklikler yaparak işverenler üzerindeki istihdam yükünü azaltıcı ve işyeri açmayı kolaylaştırıcı düzenlemelere yer vermiştir. Ayrıca Kanun’la, İşsizlik Sigortası Fonu ile ilgili olarak, işsizlik sigortasının gerektirdiği her türlü ödeme ile hizmet giderlerini

karşılama amacıyla devlet, işveren ve sigortalı tarafından ödenen primler konusunun değerlendirilmesi ve bu primlerden elde edilen kazançların, devlet tarafından yapılacak katkı ve yardımların, işçi ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizlerin, istihdamı arttırmak amacıyla değerlendirilmesi ve bu doğrultuda işverenin yükünü hafifletici düzenlemelere gidilmesi öncelikli tutulmuştur.

Kanuna göre, İşsizlik Sigortası Fonundan, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)'a kaynak aktarılacak; fondan sağlanan kaynağın, yatırımlardan elde edilecek gelirlerle geri ödeneceği; işe yeni alınan kadınlar ile 18-29 yaş arasındaki genç işsizlerin SSK primlerinin, 5 yıl boyunca İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı; sigortalıların, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden, işverenin ödeyeceği 5 puanın Hazine tarafından karşılanacağı; İşsizlik Sigortası Fonunun 2008'e ait 1 milyar YTL'lik neması ile gelecek 3 yıllık 2.5 milyar YTL'lik özelleştirme geliri GAP için kullanılacağı ve özel sektörün çalıştırdığı özürülülerin SSK primlerinin, Hazine tarafından karşılanacağı hükme bağlanarak işveren kesimi üzerindeki yükler azaltılmıştır.

Yine 2008 eylem planı kapsamında özel itina gösterilmesi gereken grupların istihdama katılımlarının sağlanması amacıyla istihdam olanaklarının artırılmasına yönelik projelerin geliştirilmesi gerektiği de gündeme getirilmiş ve bu konuda Alt Komite tarafından çalışmalar yapılması planlanmış ve toplantılar yapılmıştır. İlerleyen dönemde hazırlıkları başlanan ve bu konuda destekleyici bir proje olarak, işgücü piyasası politikalarının ve yeterli sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesinin desteklenmesi amacıyla AB ile İstihdam ve Sosyal Yenilik Programı (1 Ocak 2014- 31 Aralık 2023) hazırlanmıştır.

İTK izleyen dönemlerde eylem planlarında güvenceli esneklik konusunu temel alarak işsizlik ödeneğinden yararlanma koşullarının iyileştirilmesi, istihdam maliyetlerinin azaltılması, işsizlik sigortası fonunun, istihdamda devamlılığı sağlayıcı önlemler için kullanılması, kıdem tazminatının sosyal tarafların anlaşmasını gözeten bir yaklaşımla yeniden değerlendirilmesi amacıyla toplantılar düzenleyip ÇSGB'yi yönlendirmiştir.

2009 yılında İTK tarafından işe alım ve işten çıkış ile işyeri bildirimlerinin tek bir kuruma yapılması önerisi gündeme alınmış ve bu konuda bir mevzuat değişikliği yapılmıştır. 5838 sayılı Kanun ile işe giriş ve işten çıkış ile işyeri bildirimleri tek bir kurum olarak Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılması hükme bağlanarak, işveren açısından önemli bir bürokratik rahatlama sağlanmıştır.

2009 yılı eylem planında İTK tarafından ele alınan bir diğer konu, kısa çalışma ödeneğinden yararlanma koşullarının iyileştirilmesidir. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa göre, sigortalı sayılan kişileri hizmet sözleşmesine bağlı olarak çalıştıran işverenin, genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde

azaltması veya işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durdurması hallerinde, işçilere ödenen kısa çalışma ödeneği uygulama süresinin uzatılması ve ödenek tutarlarının arttırılmasına ilişkin bir iyileştirme yapılması toplantılarda tartışılmıştır. Bu eylemin bir sonucu olarak 5838 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun çıkarılmış (RG. 28.2.2009/27155) ve 4447 sayılı Yasaya eklenen **geçici 8. maddeyle**; Kısa Çalışma Ödeneğinin uygulama süresi uzatılmış ve ödenek tutarları arttırılmıştır. Yapılan bu düzenleme ile İşsizlik Sigortası Kanununa göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin; kanunda yazılı hallerde işyerindeki **haftalık çalışma sürelerini** geçici olarak **önemli ölçüde azaltması** veya işyerinde **faaliyeti tamamen veya kısmen** geçici olarak **durdurması** halinde, işçilere çalıştırılmadıkları süre için, **işsizlik sigortası fonundan** kısa çalışma ödeneği ödenmesini hükme bağlamaktır. Bu düzenlemenin işverene sağladığı katkı çalışılmayan süre için işçiye **ücret ödemesidir**.

Bu konu 2010 yılı için hazırlanan eylem planında yeniden gündeme alınmış ve bu uygulamaya ilişkin esasların yeniden gözden geçirilmesi istenmiştir. Kısa çalışma yapılabilecek hallerin “ekonomik sebepler, zorunlu nedenler, hammadde ve enerji sağlanmasında karşılaşılan zorluklar” şeklinde genişletilmesi, kısa çalışma uygulamasının genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebeplerin yanı sıra sektörel kriz durumlarında da geçerli olmasının temini, kısa çalışma ödeneğinin işsizlik sigortası ödeneği alacağından mahsup edilmesi şeklinde işvereni, yatırımcıyı rahatlatma yönünde yeniden değerlendirilmesi konusunda çalışmalar yapılması ve bu çalışmaların İTK tarafından takip edilmesi sağlanmıştır.

İşverenin üzerinde bir diğer yük olarak tanımlanan zorunlu istihdam konusu da 2010 yılı eylem planı çerçevesinde ele alınmıştır. Yatırım kararları üzerinde olumsuz etkileri olan zorunlu istihdam düzenlemelerinin gözden geçirilerek alternatif düzenlemelerin değerlendirilmesi üzerine bir rapor hazırlanması istenmiştir. Zorunlu istihdam konusu esnek işgücü piyasalarında temel alınmak istenen yatırımcı lehine olan esnek istihdam uygulaması ile örtüşmediğinden bu konuda düzenlemeler yapılması esastır.

2012, 2013-2014, 2014-2015 yılları İTK eylem planlarında istihdamın arttırılması ve işverenin yükünü azaltma çalışmaları kapsamında, istihdam kapasitesini arttıracak yatırımların çoğaltılması, yeni iş alanlarının yaratılması, kayıt dışı istihdamla mücadele ve işsizliği önleme kapsamında istihdamla ilgili yükümlülüklerini özenle yerine getiren işverenler için ilave teşvik uygulamalarının yaratılması gündeme getirilmiştir. Konuyla ilgilenen politika belirleyicileri tarafından yeni bir istihdam seferliği başlatmak ve bu politikaya destek veren işverenlere yardımcı olmak ve istihdam maliyetini düşürmek için yoğun hazırlıklara

girişilmiştir. İTK tarafından toplantılarda ele alınan konunun istenen düzeyde politika çıktısı 2017 yılında olmuştur. 687 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile işverenlerin mevcut duruma ilave istihdam oluşturması durumunda 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na yeni geçici bir madde eklenerek²¹ sigorta ve vergi maliyeti ortadan kaldırılarak, teşvik uygulamasından yararlanacağı konusu düzenlenmiştir.²² Bu uygulama ile işveren diğer vergi ve prim yükümlülüklerinden kurtularak teşvik kapsamındaki kişileri istihdam ederek sadece net asgari ücret kadar bir maliyete katlanacaktır.

İTK bu çalışma alanı kapsamında eylem planlarında büyük ölçüde güvenceli esneklik uygulamasını tam anlamıyla hayata geçirebilmek için işveren üzerindeki yükü azaltacak politikalar benimsenmesini ve bu doğrultuda uygulama sürecini yönlendirmek istemektedir. ÇSGB koordinasyonunda diğer politika yapımcılarla istihdam seferberliği temelinde yatırımcıları gözeterek istihdam kapasitesini arttıracak, işgücü maliyetlerini düşürecek uygulamaları hayata geçirmek istemektedir.

İşgücü Piyasasının Esnekliğinin Artırılması

İşgücü piyasalarında esneklik, rekabet edebilirliğin ve istihdam yaratabilirliğin en önemli aracı olarak düşünülmekte, üretim ve istihdama yönelik her türlü sınırlayıcı engeller ile kanuni düzenlemelerin kaldırılması ya da esnetilmesi anlamına gelmektedir. Türkiye'de 1990'lı yıllardan itibaren sermaye kesimi ve uluslar arası sermaye kurumları tarafından işgücü piyasalarının ve çalışma yaşamının esnekleşmesi talepleri doğrultusunda politika yapımcılar tarafından esnekleşme düşüncesi temelinde bir istihdam rejiminin kurulması ve düzenlemeler yapılması söz konusu olmuştur. İşgücü piyasasına ilişkin politikaların hem güvenceli hem de esnek düzenlemelerle yapılandırılacağı Yedinci Beş Yıllık Kalkınma

²¹ 31.12.2017 tarihine kadar işe alınan her bir sigortalı için geçerli olmak üzere, a) 01.02.2017 tarihinden itibaren özel sektör tarafından İŞKUR'a kayıtlı işsizler arasında işe alınanların; b) İşe alındıkları tarihten önceki üç aya ilişkin SGK'ya verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olmaları; c) 2016 yılı Aralık ayına ilişkin aylık prim ve hizmet belgelerindeki sigortalı sayısına ilave olmaları kaydıyla bu teşvik hükümlerinden yararlanırlar. Sigortalı sayısına ilave olmaları kaydıyla işe alındıkları tarihten itibaren 31.12.2017 tarihe kadar geçerli olmak üzere sigortalının aylık prim ödeme gün sayısının 22,22 TL ile çarpılması sonucunda bulunulacak tutar, bu işverenlerin işçi ve işveren primleri, işsizlik ve vergi dahil tüm primlerden mahsup edilmek suretiyle işverene destek ödemesi yapılır.

²² Teşvikten faydalanacak işveren özellikleri de Düzenleme de şu şekilde sayılmıştır: a) 2016 yılı Aralık ayında çalışan sigortalı sayısına ilave işçi alan, b) Aylık prim ve hizmet belgesini ve muhtasar beyannamesini süresi içinde veren, c) Sigortasız işçi çalıştırmayan, d) Sigortalı gösterdiği işçileri fiilen çalıştıran, e) SGK'ya prim ve idari para cezası bulunmayan, f) SGK'ya borcu olup da tecil ve taksitlendiren veya ilgili diğer kanunlar uyarınca yapılandırılan işverenler taksitlendirme ve yapılandırma devam ettiği süreçte bu teşvikten faydalanabilirler.

Planından (1996-2000) itibaren kalkınma planlarında ifade edilmeye başlanmıştır. Daha sonra izleyen temel politika belgelerinde²³ Türkiye’de işgücü piyasasının esnek olmayan katı iş hukuku kuralları nedeniyle iş yaratamadığı, yatırım ortamını zorladığı hatta istihdamı geriletmediği fikri her daim canlı tutularak bu konuda düzenlemeler yapılması istenmiştir.

Bu doğrultuda İTK’da 2008 yılı eylem planında işgücü piyasasının esneklik ilke ve uygulamaları çerçevesinden analiz edilerek mevcut sorunlara ve çözüm önerilerine ilişkin bir rapor hazırlanmasını öngörmüştür. Bu dönemde tespit edilen en önemli sorunlardan biri olarak kısmi süreli çalışmanın önündeki engelleri kaldırmak birincil hedef olmuş ve bu konuda çalışmalara başlanmıştır. Bu çalışmalar devam ederken Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS) oluşturulması ve bu strateji doğrultusunda eylemler planlanması, yatırım ortamının istihdam boyutunun iyileştirilmesi amaçlanmaktadır. İyileştirme çalışmaları kapsamında tartışılan artık işgücü piyasasını güvenceli bir biçimde esnekliğe kavuşturmak. Yapılacak tüm düzenlemeler *güvenceli esneklik* çerçevesinde oluşturulacaktır. Güvenceli esneklik; çalışma hayatında değişen şartlara göre işgücüne katılım ve istihdam artmasını sağlamak için uygulanan bir model olarak tanımlanmaktadır (ÇSGB, 2016:1). Bu model kapsamında işgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılması, mesleki eğitimin teşviki, iş arayanların desteklenmesi, yatırımcıya uygun ortam sağlanması hedeflenmektedir.

Güvenceli Esnekliğin sağlanması yönünde atılan önemli adımlardan biri UİS’in hazırlanması olmuştur. ÇSGB tarafından yürütülen ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşlar ile sosyal tarafların görüşleri alınarak UİS hazırlanmış ve Resmi Gazete de yayınlanmıştır (RG. 30.05.2014/29015). UİS uzun yıllardır ulusal ve uluslar arası düzeydeki sermaye kesiminin gündeme getirdikleri talepleri kapsamlı ve bütünlüklü biçimde ele alan ve bir eylem planına bağlayan, güvenceli esneklik uygulamalarının kararlılığının bir ifadesi olmuştur (Lordoğlu-Koçak, 2015: 113-114). İşgücü piyasasının yapısal sorunlarını çözmek, orta ve uzun vadede büyümenin istihdama katkısını arttırmak ve işsizlik sorununa kalıcı çözümler geliştirmek amacıyla; eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması, özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması ve istihdam sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi gibi dört temel politika eksenine dikkate alınarak hazırlanmıştır. UİS, işgücü piya-

²³ Sekizinci Kalkınma Planı (2001-2005), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)’nda işgücü piyasasının daha esnek ve hareketli bir yapıya kavuşması, işgücü piyasasında etkinliğin artırılması amacıyla güvenceli esnek çalışmanın tüm unsurları ile düzenlenmesi gerektiği vurgulanmıştır.

sasının yapısal sorunlarının-özellikle katılığının esneklik aracı ile çözümlenebileceğini ve esnekliği sürdürülebilir ekonomik büyümenin bir yolu olarak göstermiştir (Güler, 2015: 175).

Belirli süreli çalışmanın yaygınlaştırılması, alt-işveren (taşeron) uygulamasının düzenlenerek daha kurumsal hale getirilmesi, özel istihdam büroları aracılığıyla kiralık işçilik düzenlemesinin hayata geçirilmesi, asgari ücretin bölgeselleştirilmesi, yeni esnek çalışma biçimlerinin gündeme gelip yasalaşması, kıdem tazminatının yeniden düzenlenmesi gibi politika önerileri istihdam politikasını oluşturan aktörler tarafından hızlıca kabul görüp uygulama sürecine sokulmaya çalışıldı. İTK bu sürecin gündeminin canlı kalmasında ve hızlandırılmasında önemli bir rol üstlenerek hazırladığı eylem planlarında bahsedilen konulara düzenli olarak yer vermiş ve hayata geçirilmesinde yardımcı olmuştur.

Bu kapsamda öncelikle, işçi ve işverenin çalışma şartlarını kendi ihtiyaçlarına göre farklı şekilde belirlenmesine imkan tanıyan geçici iş ilişkisi, kısmi süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, denkleştirme süresi, telafi çalışması ve serbest zaman gibi birçok esneklik düzenlemesi 4857 sayılı İş Kanunu'nda bir takım düzenlemeler yapılarak uygulama sürecine aktarılmıştır.

Güvenceli esneklik uygulamaları çerçevesinde ortaya çıkan ve uzunca bir süre tartışılan bir diğer konu Özel İstihdam Büroları (ÖİB) aracılığıyla çalışmadır. Özel hukukun koruması altında ve belirli bir sözleşme çerçevesinde, ücret ya da komisyon karşılığında işgücü piyasasında iş arayanlarla işçi arayanlar arasında kar amacıyla aracılık hizmeti sağlayan kuruluşlar (Ekin, 2001: 58) olarak ÖİB'ler işverenin istihdam konusundaki yükünü hafifleterek "etkin" ve "verimli" olarak hizmet sunacak istihdam biçiminin aracı kurumlarıdır. ÖİB'ler 2003 yılından itibaren bu amaçları gerçekleştirecek mevzuat düzenlemeleriyle işgücü piyasasında varlık gösteren yapılar olmuştur.

Güvenceli esneklik temelinde oluşturulmak istenen işgücü piyasasının hukuki düzenlemeleri de görüldüğü gibi piyasanın gereklerine uygun, rekabete uyumlu bir şekilde yapılmaktadır. Bu yapının eksiklerinin tespit edilmesi, uygulama boyutunun işlerliği ve bu konularda sosyal tarafların görüşlerinin toparlanmasında ÇSGB koordinatörlüğünde İTK görevli kılınmıştır.

Sektörel İstihdam Politikaları Alanında Alternatif Önerilerin Geliştirilmesi

Sektörel istihdam politikaları alanında istenilen, verimliliği yüksek sektörlerde istihdam yaratılması ve yatırımların, katma değeri yüksek, rekabet edebilen ve yeni teknolojiler kullanan sektörlerle yapılmasıdır. İstihdamı artırmak için kalınma stratejilerinde, öncelikli sektörlerin tespit edilerek genel politikalar yerine

sektörel politikaların geliştirilmesi doğrultusunda öneriler geliştirilmesi, kırsal kesime veya gelişmemiş bölgelere yönelik politikaların düzenlenmesi yanında, bölgesel çekim merkezleri olan illere sektörel destek sağlanması ve yatırım yapılmasının teşvik edilmesi gerekmektedir. Aynı düzeyde bir yatırımın, diğer sektörlerle kıyasla hizmetler sektöründe çok daha fazla yeni iş alanı yarattığı düşüncesinden hareketle yapılacak yatırımlarda turizm, finans ve bilişim sektörü, sağlık, hemşirelik, aile ve çocuk gelişimi gibi uzun dönemde istihdamın belirleyicisi olan hizmet sektörlerine öncelik verilmesi kalkınma planları ve bu konu da hazırlanan eylem planlarında belirtilmiştir (Ay, 2012: 336).

İTK eylem planlarında sektörel istihdam politikalarının oluşturulmasında yararlanılmak üzere, çeşitli kurumlarca oluşturulan sektör stratejilerinin yatırımcıyı yönlendirici niteliklerinin değerlendirilmesi ve UİS’de yer alan inşaat, hazır giyim ve tekstil, tarım, sağlık, finans ve bilişim ve turizm sektörleri için alt komiteler belirlenerek bu alandaki gelişmelerin istihdama etkisinin araştırılması hedeflenmiştir. Bu doğrultuda Kalkınma Bakanlığı Bünyesinde Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü’ne bağlı İstihdam ve Çalışma Hayatı Dairesi tarafından hazırlanan 2015 yılı İstihdam Değerlendirmesi Raporu’nda hizmet sektörünün istihdam edilenler içindeki payının daha önceki yıllara göre artış gösterdiği, tarım ve sanayi sektörlerinin payının ise azaldığı görülmektedir (Tağ, 2015: 2-3).

Sonuç

Devletin politika yapım sürecinde ve kamu hizmeti üretiminde belirleyici tek güç olmadığı varsayımına dayanan yönetim yaklaşımı, bu varsayımın yönetim sisteminde kurucu bir ilke olarak kurgulanmasını sağlayacak yeni yapılar meydana getirmiştir. Karar alma sürecine özel sektör temsilcileri, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası sermaye gruplarının katılımını sağlayacak şekilde genişleten kurul/komite tipi örgütlenmelerin yaratımı, klasik kamu yönetimi kurumlarından daha esnek yapılara doğru geçişe neden olmuştur.

YOİKK, doğrudan yabancı sermayenin ülkeye girişi adına gereken iklimin oluşturulmasında önemli bir rol üstlenmiş ve kamu reformlarının takibi ile ilgili bir yapı olarak kurumsal değil bir platform özelliği taşımıştır. Bu platform; devlet+özel sektör (yerli ve yabancı) +STK parçalarından oluşan bir toplamı ifade etmektedir. Bu toplamda devlet gözetici ve yönetici, diğer parçaları ise yönlendiricidir. Yabancı yatırımın ülkeye çekilmesi adına bugüne kadar oluşturulan kurul/komite tarzı örgütlenmelerden uluslararası sermayeye en açık olarak kurgulanmış YOİKK’dır.

YOİKK'in uluslararası kuruluşların öne sürdüğü şekliyle kamu reformlarının tabiiğinde çatı bir kurum olma vasfını taşıyıp taşımadığı tartışılabilir ancak çalışma tarzı incelendiğinde diğer kurumların (örneğin bakanlıkların) reform gündemlerini yönlendirmesi ve koordine etmesi bakımından reform lokomotifini olma özelliği taşıdığı söylenebilir. YOİKK'in bugüne kadar takip ettiği en kapsamlı reform istihdam rejimine yöneliktir. Bu anlamda İTK çalışmaları, eylem planları ve bu planların ne ölçüde diğer kurumları bağlayıcı kıldığı önem taşımaktadır.

İTK istihdam politikasına yön veren diğer kurum ve kuruluşlar ile bağlantılı olarak çalışmaktadır. Aslında bir koordinasyon merkezi vasfındadır. Teknik Komite, alt komiteler yoluyla ya da görevlendirmelerle fiili olarak çalışma yürütmekle birlikte, diğer üye kurumlardan gelen önerilerle daha geniş çaplı politika üretimine katkıda bulunan bir yapıdadır.

İTK, taraflar arasındaki ilişkileri koruyarak istihdamla ilgili konularda yatırım kararlarını destekleyecek önlemler alma perspektifiyle çalışmalarını sürdüreceği ve bu nedenle, işçi-işveren-kamu üçlü işbirliği ile istihdamın yatırım ortamı açısından barındırdığı esaslı sorunlar üzerine odaklanacağı düşüncesi ile YOİKK bünyesinde oluşturulmuştur. Türkiye'de istihdam yapısını geliştirmeye yönelik önlemlerin alınması, istihdamın artırılması amacıyla işveren üzerindeki yüklerin azaltılması, işverenlerin taleplerini karşılayacak nitelikli işgücü potansiyelinin sağlanması öncelikleri ekseninde kurgulanan İTK, uygulama sürecini yönetmek üzere koordinasyon mekanizması olarak varolmuştur.

Yatırım ortamının iyileştirilmesi sürecinde, yatırımcı açısından önemli olan mevzuat değil uygulama sürecidir. İTK, yatırımcı için piyasadaki güven ortamını sağlayacak ve uygulama sürecini yönlendirecek belirleyici bir yapı görünümündedir. Politika yönlendiricileri ve yapıcıları tarafından 1980-2000 yılları arası ekonomide yaşanan büyük daralma ve işsizlik sorununun temel nedeni olarak tam ve güvenceli istihdam, güçlü sosyal güvenlik sistemine sahip ekonomilerin yeni iş alanları yaratamaması, esnek istihdam modellerinin tam anlamıyla benimsenmemesi olarak görülmüştür. Yine aynı dönemde dış dinamikler tarafından çeşitli politika belgeleriyle gelen baskı; katı istihdam sisteminden uzaklaşılması ve esnek çalışma sistemlerinin benimsenmesi, yatırımcılara rekabet edebilir bir ekonomik ortamın sağlanması üzerinedir. Bu ortamın sağlanması bir dizi önleme bağlıdır. 2003 yılından itibaren İTK, bu konuda çalışmalara başlamıştır. İşgücü piyasalarında, iş organizasyonlarında ve çalışma ilişkilerinde esnekliği arttıracak, özel sektörün değişen koşullara uyum sağlama, verimlilik ve rekabet edebilme yeteneklerini ortaya çıkaracak dönemsel eylem planları hazırlama amacına odaklanmıştır. Bu amaca bağlı olarak sürekli toplantılar düzenlenmiş, bakanlık düzeyinde ve özel sektörü temsil eden STK'lardan sürekli görüş alınmış ve 2007 yılından itibaren çalışma alanı olarak belirlediği konular üzerine etkiye bulunma çabası doğrultusunda eylem planları hazırlamıştır.

Sonuç olarak çalışmada, YOİKK’in sadece yabancı yatırımların ülkeye girişini kolaylaştıracak reformları takip eden bir yapı olmadığı, bunun yanında düzenleyici reformların yürütücüsü olarak dönüştürücü bir güce sahip olduğu açıklanmaya çalışılmıştır. Reformların itici gücü olma vasfının sınanması ise İTK üzerinden gerçekleştirilerek; komite tarafından geliştirilen eylem planlarının Türkiye’de istihdam rejimini ne ölçüde yönlendirdiği üzerine sonuçlar üretilmeye çalışılmıştır. Çalışma alanı ve bu alana ilişkin uygulamalarına bakıldığında İTK’nın, özel sektör temsilcileri ile sorunları çözümlenecek olan karar alıcıları bir araya getirerek çalışma hayatına ilişkin temel ilkelerin yapısal politikalara dayandırılmadan esneklik üzerine kurgulanmasında aracı bir kurumsal yapı olarak işlev gördüğünü söylemek mümkündür.

Kaynakça

- Ay, Sema, “Türkiye’de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi*, Yıl 2012, Cilt 19, Sayı 2, s.321-341.
- Bayramoğlu, Sonay, “Düzenleyici Devlet” Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme, *Praksis*, sayı 9, 2003.
- Christensen, Tom, University of Oslo Per Lægred University of Bergen The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/documents/unpan93026.pdf> Ağustos 2006, Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2017.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Çalışma Hayatında Güvenceli Esneklik Raporu*, Ankara 2016.
- Dik, Esra, *Türkiye’de Bakanlık Sisteminin Geleceği*, İmge, Ankara, 2017.
- Dünya Bankası Raporu, *Avrupa ve Orta Asya Bölgesi TÜRKİYE Yatırım Ortamı Değerlendirmesi Krizden Özel Sektör Öncülüğünde Büyümeye*, Rapor No. 54123-TR, Mayıs 2010.
- Dünya Bankası Raporu, *Avrupa ve Orta Asya Bölgesi TÜRKİYE Yatırım Ortamı Değerlendirmesi Krizden Özel Sektör Öncülüğünde Büyümeye*, Rapor No. 54123, Mayıs 2010.
- Dünya Bankası, Uluslararası İmar Ve Kalkınma Bankası, Uluslararası Finans Kurumu, *Çok Taraflı Yatırım Garanti Kurumu’nun Türkiye Cumhuriyeti İle 2008 – 2011 Mali Yıl Dönemi İçin Ülke İşbirliği Stratejisi*, Rapor No. 42026-Tr, 25 Ocak 2008.
- Eğilmez, Mahfi, “Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları ve Türkiye” <http://www.mahfiegilmez.com> ind.tarihi 11 Mayıs 2017.

- Ekin, Nusret, *Türkiye’de İş Piyasasının Yeniden Yapılanması: Özel İstihdam Büroları*, İstanbul Ticaret Odası Yayını, İstanbul 2001.
- Erdem, Nilgün, “Bağımlılığın Yeni Biçimleri Olarak Neoliberal Politikalar: Türkiye Örneği”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 2010 65-2, s.117-135.
- Güler, Mehmet Atilla, “Ulusal İstihdam Stratejisi Bağlamında Türkiye’de Güvencesiz Çalışma”, *Çalışma ve Toplum*, 2015/3, s.155-190.
- Lordoğlu, Kuvvet, Koçak, M.Hakan, “AKP Döneminde İstihdam, İşgücü ve İşsizlik” Himmet, Fıtrat, Piyasa, *AKP Döneminde Sosyal Politika* (ed: Meryem Koray-Aziz Çelik) , İletişim Yayınları, 2015.
- OECD, Guidelines for Multinational Enterprises 2011 Edition, OECD, 2011.
- Sezen, Serije, *Planlama Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, TODAİE Yayın No: 293 Ankara, Mayıs 1999.
- TAĞ, Mihriban, *2015 Yılı İstihdam Değerlendirmesi*, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, İstihdam ve Çalışma Dairesi, Aralık 2015 Dönemi.
- Tathoğlu, Ezgi, “Güvenceli Esneklik Çerçevesinde Esnek Çalışmanın Uygulanabilirliği”, *Electronic Journal of Vocational Colleges*, Aralık 2012, s.69-84.
- TÜSİAD “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek” Eylül 2003.
- Yeldan, Erinç, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012.
- Yılmaz, Lerzan, “4875 Sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* Yıl:5 Sayı:10 Güz 2006/2.
- Zarakolu, Avni, “Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu”, *Ekonomi Siyaseti*, Cilt I, İstanbul 1940, s.590-600.

IMF Niyet Mektupları

- 26 Haziran 2001, Ek niyet Mektubu.
- 31 Temmuz 2001, Niyet Mektubu
- 18 Ocak 2002, Niyet Mektubu
- 20 Kasım 2001, Niyet Mektubu
- 5 Nisan 2003, IMF 4. Gözden Geçirme
- 25 Temmuz 2003, IMF 5. Gözden Geçirme

2 Nisan 2004, IMF 7. Gözden Geçirme

15 Temmuz 2004, IMF 8. Gözden Geçirme

İnternet Adresleri

www.yoikk.gov.tr

www.worldbank.org

www.oecd.org

www.csgeb.gov.tr

Ek Tablolar:²⁴

Yıl	Eylem	Yapılacak Faaliyetin Niteliği	Amaçlanan Sonuç	Koordinasyondan Sorumlu Kurum/Kuruluş	Konuyla İlgili Diğer Kurum ve Kuruluşlar (Aktörler)	Durum
Ek Tablo 1: EĞİTİM-İSTİHDAM İLİŞKİSİ KURULMASI İTK EYLEM PLANI						
2007	Eğitim-İstihdam ilişkisini sağlamak üzere iş piyasası analizleri yapılması	Çalışma	İşgücü piyasasında meydana gelen değişimleri ve gelişimleri izlemek	TÜİK	MEB İŞKUR KOSGEB TOBB TÜSİAD	İş Analizi yapmak üzere standart soru formu hazırlanmış ve soru formu ile ilgili uygulama kitapçığı hazırlanmış, iş piyasası analizine başlanmıştır.
2008	a)Eğitim-İstihdam ilişkisinin sağlanması, işgücünün niteliklerinin iş piyasasının gereksinimlerine uygun hale getirilmesi b)Mesleki yeterlilik kurumunun etkin biçimde faaliyete geçmesini sağlayacak ikincil mevzuatın çıkarılması	a)Çalışma b)Yönetmelik c)Çalışma	a)Önümüzdeki dönemde ihtiyaç duyulacak mesleklerin belirlenmesi b)Ulusal mesleki yeterlilik sistemine ilişkin planlamanın yapılması ve meslek standartlarının belirlenmesi sürecinin etkin olarak işleyişini sağlayacak ikincil mevzuatın çıkarılması	a)İŞKUR b)Mesleki Yeterlilik Kurumu c)ÇSGB	a)TÜİK MEB YÖK TÜSİAD b)MEB ÇSGB YÖK İŞKUR Sosyal ortaklar c)MEB	a)Soru formuna dayalı sonuç raporu çıkarılmış ve kamuoyu ile paylaşılmıştır. Ayrıca rapor İTK gündeminde değerlendirilmiştir. b)Ulusal Meslek Standartları Hazırlanması Hakkında Yönetmelik Mesleki Yeterlilik Sektör Komitelerinin Kuruluş, Görev, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Mesleki Yeterlilik Kurumu Uzmanlığı ile Uzman Yardımcılığı Atama Görev ve Çalışma Yönetmeliği

²⁴ YOİKK tarafından 2007-2016 yılları arasında dönemsel olarak teknik komite eylem planları hazırlanmıştır. Bu çalışma kapsamında geçmiş yıllarda oluşturulan eylem planlarına YOİKK'in resmi web sitesinden (www.yoikk.gov.tr) erişilmiştir. Aşağıda yer alan tablolar, yayınlanan teknik komite eylem planlarından İstihdam Teknik Komitesi'ni ilgilendiren faaliyet alanlarına ve faaliyetlerin son durumuna ilişkin bilgi vermek amacıyla derlenmiştir.

Türkiye'de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Politikalarının Oluşturulmasında Düzenleyici ve Uygulayıcı Bir Yapı Olarak Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu - İstihdam Teknik Komitesi

	<p>c) İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının işbirliği içerisinde çalışmasını sağlayacak bir mekanizma oluşturulması</p> <p>d) Sanayi-mesleki eğitim işbirliği konusunda uygulanabilir projelerin geliştirilmesi</p>	<p>d) Proje önerileri</p>	<p>c) İl düzeyinde işgücü piyasasının ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için mesleki eğitim-istihdam ilişkisinin kurulması</p> <p>d) Sanayi-mesleki eğitim işbirliğinin güçlendirilmesi</p>	<p>d) ÇSGB</p>	<p>İŞKUR</p> <p>d) TOBB</p> <p>MEB</p> <p>ÇSGB</p> <p>YÖK</p> <p>TİSK</p>	<p>Mesleki Yeterlilik, Sınav ve Belgelendirme Yönetmeliği</p> <p>Çıkarılarak hedeflenen ikincil mevzuat tamamlanmıştır.</p> <p>c) İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları 5763 sayılı Kanunda yeniden düzenlenerek birleştirilmiştir. İŞKUR koordinasyonunda yürütülen "Kurulların İşleyişine İlişkin Yönetmelik" 21.10.2008 tarih ve 27031 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.</p> <p>d) Konuyla ilgili olarak TOBB bir proje önerisi (Çok Amaçlı Modüler Lise) geliştirmiş olup, söz konusu proje üzerinde ilgili kurum ve kuruluşlardan oluşan bir Alt Komite tarafından proje değerlendirilmiş ve pilot uygulama için uygun bulunmuştur.</p>
2009	<p>a) Mesleki ve teknik eğitimin yaygınlaştırılmasına yönelik teşvik edici önlemlerin alınması</p> <p>b) İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının işbirliğinin izlenmesi için gerekli mekanizmaların belirlenmesi</p>	<p>a) Çalışma Raporu</p> <p>b) Çalışma Raporu</p>	<p>a) Nitelikli eleman ihtiyacının karşılanması ve mesleki ve teknik ortaöğretim kurumları ile meslek yüksekokulları mezunlarının talebi karşılama oranlarının artırılması</p> <p>b) İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının mevcut işbirliğinin izlenmesi için gerekli mekanizmanın oluşturulması ve söz konusu kurumların YÖK tarafından kurulmuş olan Danışma Kurulları ve Komiteleri ile koordineli çalışmasının sağlanması</p>	<p>a) MEB</p> <p>YÖK</p>	<p>a) İlgili kamu kurum ve kuruluşları İşçi ve İşveren Örgütleri</p>	<p>a) Bu konuya ilişkin bazı çalışmalar yapılmış Teknik Komite toplantısında sunulmuş, yeniden gözden geçirilip değerlendirilmek üzere İŞKUR koordinasyonunda bir alt komite oluşturulmasına karar verilmiştir.</p> <p>b) İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının İşbirliği Teknik Komite toplantılarında gündeme alınmış, gözlem ve deneyimler aktarılmıştır.</p>

				b)İŞKUR	b)İlgili kamu kurum ve kuruluşları Kamu kurumu niteliğinde meslek örgütleri STK Sosyal Taraf-lar	
2010	Mesleki ve teknik eğitimin yaygınlaştırılmasına ve kalitesinin artırılmasına yönelik teşvik edici önlemlerin belirlenmesi	Çalışma Raporu/ Eylem Planı/ Mevzuat Değişikliği	Meslek edindirme faaliyetleri ve mesleki eğitim verecek kurumların teknik kapasitelerinin geliştirilmesi yoluyla mesleki eğitimin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması	MEB İŞKUR	ÇSGB YÖK Mesleki Yeterlilik Kurumu TOBB Sosyal Taraf-lar STK	Eyleme ilişkin çalışmaları yürütmek üzere İŞKUR koordinasyonunda oluşturulan alt komite tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Çalışma raporunda belirlenen mesleki ve teknik eğitimin yaygınlaştırılmasına ve kalitesinin artırılmasına ilişkin teşvik önlemlerinin takibi Teknik Komite tarafından yapılacaktır.
2011	3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu'na göre işletmelerin eğitici bulundurma ve eğitim birimi oluşturma yükümlülüğü yerine bu faaliyetleri özendirici ve kolaylaştırıcı mekanizmaların oluşturulması	Kanun Değişikliği	İşletmelerin eğitici bulundurma ve eğitim birimi oluşturma faaliyetlerinin desteklenmesi amacıyla özel sektörün mesleki ve hizmet içi eğitime katkısının artırılması	MEB	ÇSGB YÖK Sosyal Taraf-lar TOBB TÜSİAD TİM YASED TESK İlgili diğer STK'lar	308 sayılı Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı taslağı hazırlandı.
2012	İşletmelerin eğitim birimi oluşturma, eğitici bulundurma ve işletme-	Mevzuat Değişikliği	Özel sektörün mesleki ve hizmet içi eğitime katkısının artırılmasına yönelik 3308 sayılı Kanun kapsamında	MEB	İlgili kurum ve kuruluşlar TOBB TİM	3308 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerle işletmelere eğitici bulundurma zorunluluğu getirilmiştir.

Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Politikalarının Oluşturulmasında Düzenleyici ve Uygulayıcı Bir Yapı Olarak Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu - İstihdam Teknik Komitesi

	lerde mesleki eğitim vermelerine yönelik özendirici ve kolaylaştırıcı mekanizmaların oluşturulması		işletmelerin eğitim birimi oluşturma, eğitici bulundurma ve işletmelerde mesleki eğitime vermeye yönelik faaliyetlerin desteklenmesi		TÜSİAD YASED İlgili diğer STK’lar Sosyal taraflar	
2013-2014	-	-	-	-	-	-
2014-2015	İşgücünün mesleki eğitimi, belgelendirilmesi ve mesleki eğitim alan öğrenci ve stajyerler konusunda uygulamada yaşanan sorunların giderilmesine yönelik çalışmalar yapılması	Tespit Çalışması - Mevzuat Değişikliği	-10’un altında işçi çalıştıran işyerlerinde eğitici temin edilmesi veya 20’nin üzerinde stajyer öğrenci bulduran işyerlerinde eğitim birimi oluşturulması şartının gözden geçirilmesi, -İstihdama henüz katılmamış işgücünün niteliklerinin artırılması amacıyla adayların mesleki eğitime veren kurumlara erişimlerinin kolaylaştırılması, -Piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda belirlenecek istihdam talebi olan ancak arzı bulunmayan sektörler için mesleki eğitim ve kurs programlarının düzenlenmesi	MEB	TOBB TİM TÜSİAD YASED İşçi ve işveren örgütleri İlgili diğer kurum ve kuruluşlar Sosyal taraflar	Mesleki Eğitim ile ilgili belgelendirme 28706 Sayılı 13/07/2013 tarihli Tehlikeli ve Çok Tehlikeli Sınıfta Yer alan işlerde çalıştırılacakların Mesleki Eğitimlerine dair yönetmelik Madde 6’da düzenlenmiştir.
2015-2016	Meslek edindirme kursları ve mesleki eğitim merkezlerine ilişkin uygulamada yaşanan sorunlara çözüm yollarının aranması	Mevzuat Değişikliği	a)İŞKUR ve diğer kurumlar tarafından verilen mesleki eğitimler Ulusal İstihdam Stratejisi ile Mesleki Eğitim ve Strateji belgesi ışığında gözden geçirilmesiyle, odala-	ÇSGB	MEB, İŞKUR, MYK TOBB, TÜSİAD, MÜSİAD,	İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü’nün koordinasyonunda sosyal tarafların görüşleri doğrultusunda mevcut sorunların tespitine ilişkin rapor oluşturulmuştur. Rapor sosyal taraflarla paylaşılmıştır. Tespitler mevzuat değişikliğinde göz önünde

			<p>rın mesleki eğitim sisteminin temelinde yer aldığı bütüncül bir mesleki eğitim mekanizması oluşturulması</p> <p>b)UMEM vb. mesleki eğitim kurslarını daha cazip hale getirmek için kursiyerlerin uzun vadeli sigorta primlerinin karşılanması suretiyle kurs süresinin sigortalılık süresi olarak değerlendirilmesine yönelik çalışma yapılması</p> <p>c)Aynı meslekte çalışacak kursiyerlere kurs açılabilmesi için getirilmiş olan asgari kişi sayısı ve eğitim saati gibi sınırlamaların gözden geçirilmesi</p> <p>d)Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği kapsamında düzenlenen kurslara mesleki eğitim alanında çalışma yapan sivil toplum kuruluşlarının katılımlarının sağlanması</p>		<p>TİM, YA- SED, TESK, İşçi ve İşveren Kuruluşları</p>	<p>bulundurulacaktır.</p>
--	--	--	---	--	--	---------------------------

Ek Tablo 2: YABANCILARIN ÇALIŞMA İZİNLERİ SÜRECİNİN ETKİNLİĞİNİN ARTIRILMASI

Yıl	Eylem	Yapılacak Faaliyetin Niteliği	Amaçlanan Sonuç	Koordinasyondan Sorumlu Kurum/Kuruluş	Konuyla İlgili Diğer Kurum ve Kuruluşlar (Aktörler)	Durum
2007	-	-	-	-	-	-
2008	Çalışma izni ve başvuru süresinin kısaltılması	Kanun Değişikliği	Yabancılara çalışma izni verme süresinin kısaltılmasıyla sürecin etkinliğinin artırılması, yatırım ortamının iyileştirilmesine katkı sunulması	ÇSGB	İlgili Bakanlıklar Kamu kurum ve kuruluşları Kamu kurumu niteliğinde meslek örgütleri STK Sosyal taraflar	Bu dönemde Çalışma izni başvuru süresinin kısaltılmasına yönelik olarak hazırlanan 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'da değişiklik yapılmasını öngören Kanun Tasarısı geçen yasama döneminde TBMM tarafından kabul edilmiş; ancak yasalaşma süreci tamamlanamamıştır. Ancak çalışma gündemde tutularak sonuçlanması için çaba harcanmaktadır.
2009	Çalışma izni başvurularının daha kısa süre içerisinde sonuçlandırılması	Mevzuat Değişikliği	Yabancılara çalışma izni verilmesi sürecinde etkinlik sağlanması	ÇSGB	İlgili Bakanlıklar Kamu kurum ve kuruluşları Kamu kurumu niteliğinde meslek örgütleri STK	Bu eyleme ilişkin yapılan düzenleme; Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 4817 sayılı kanunun 12. Maddesinde yer alan, Bakanlığın başvuruları en geç doksan gün içinde cevaplandırması fıkrası değiştirilmiş ve bu süre 30 güne indirilmiştir.

					Sosyal taraflar	
2010	Yabancılara çalışma izni verme sürecinin iyileştirilmesi	Çalışma Raporu/ Eylem Planı	Otomasyon sistemine geçişle çalışma izin ve başvurularının ve bilgi alışverişinin elektronik ortamdan yapılması	ÇSGB	İlgili kamu kurum ve kuruluşları STK Sosyal taraflar	Yabancı çalışma izinleri başvurularında kolaylaştırmaya gidilmiştir. Çalışma İzni başvuru süresinin kısaltılması, başvuruların elektronik ortamdan alınmaya başlaması, değerlendirme kıstaslarının basitleştirilmesi gibi yenilikler yapılmıştır. Yapılan Kanun değişikliğinde, başvuru için istenilen belgelerin yapılan elektronik başvuruyu takip eden altı iş günü içinde Bakanlığa ulaştırılması gerekmektedir. Aynı şekilde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, yurt dışı başvurularını da elektronik ortamda almaya başlamıştır. Bu yönde yapılan değişiklikler ile Türkiye’de çalışmak isteyen yabancılar Türkiye Cumhuriyeti temsilciliklerine elektronik ortamda başvurabilecekler ve Türkiye’deki işverenleri ise yabancıların temsilciliklere başvuru tarihini takip eden on iş günü içinde yine elektronik ortamda başvuru tamamlayıp ve istenilen belgeleri bakanlığa ulaştıracaklardır.
2011	Yabancılara çalışma izni verilmesi sürecinin ve kriterlerinin	Yönetmelik ve Uygulama Değişikliği	ÇSGB tarafından 2010 yılından itibaren uygulanmaya başlanan yabancıların çalışma izni kriter-	ÇSGB	İlgili kamu kurum ve kuruluşları İlgili diğer STK	Yatırımcıyı zorlayacak olumsuz koşullar değerlendirilerek yeniden düzenlenmesi yoluna gidilmiştir. Son düzenlemeler kapsamında çalışma

Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Politikalarının Oluşturulmasında Düzenleyici ve Uygulayıcı Bir Yapı Olarak Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu - İstihdam Teknik Komitesi

	gözden geçirilerek iyileştirilmesi		lerinin yatırımlar üzerindeki etkisinin incelenmesi, varsa olumsuz etkilerinin giderilmesi		Sosyal taraflar	izni başvurularının değerlendirilmesinde aranılacak kriterler özellikle üç ana alanda yeniden belirlenmiştir. Değerlendirme kriterlerinden birincisi yabancı personel istihdamı gerçekleştirecek kuruluşların T.C. vatandaşları çalıştırmalarına ilişkin kotadır. Başvurunun değerlendirilmesinde ikinci önemli kriter ise, iş yerlerinin sahip olmaları gereken minimum ödenmiş sermaye ile ilgilidir. Değerlendirme kriterlerini belirleyen üçüncü önemli faktör ise yabancı personelin hak etmesi öngörülen minimum aylık ücret ile ilgilidir ²⁵
2012	Yabancılara çalışma izni verilmesi sürecinin ve ölçütlerinin gözden geçirilerek iyileştirilmesi	Çalışma Raporu/ Mevzuat Değişikliği	Bu konuda uygulamada karşılaşılan aksaklıkları tespit etmek üzere çalışma raporu hazırlanması, bu konuda tedbir alınması	ÇSGB	Ekonomi Bakanlığı İlgili diğer kurum ve kuruluşlar TOBB TİM TÜSİAD YASED	2012-2013 yılları için bu konuda oluşacak herhangi bir olumsuzluğun olmaması için sürecin takip edilmesi yönünde çalışmalar yapılmıştır.

²⁵ Bu konuda detaylı bilgi için bkz: 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin 13 üncü Maddesi Uyarınca Belirlenen Yabancıların Çalışma İzin Taleplerine İlişkin Olarak Başvuru Sahibi İşyerlerinin ve Yabancıların Karşılması Zorunlu Olan Değerlendirme Kriterleri <http://www.calismaizni.gov.tr/calisma-izni/izin-degerlendirme-kriterleri/>

					İlgili diğer STK'lar Sosyal taraflar	
2013-2014	Yabancılara çalışma izni verilmesi sürecinin ve ölçütlerinin gözden geçirilerek iyileştirilmesi	Çalışma Raporu/ Mevzuat Değişikliği	Belirtilen konu ile ilgili aksaklıkların olması durumunda tespit yapmak ve ilgili kanun ve ikincil mevzuat değişikliklerine gidilmesi	ÇSGB	Ekonomi Bakanlığı İlgili diğer kurum ve kuruluşlar TOBB TİM TÜSİAD YASED Sosyal taraflar	2013-2014 yılında bu konuda mevcut uygulama süreci değerlendirilmiştir.
2014-2015	Yabancı istihdama yönelik izin süreçlerinin revize edilerek, anlık ihtiyaçlara hızlı yanıt verilmesi, uzun vadede Türkiye'nin yatırımcılar ve nitelikli yabancılar açısından bir çekim merkezi olmasının desteklenmesi	Çalışma Raporu/ Mevzuat Değişikliği	Muafiyet uygulaması kapsamındaki bazı işlerde (bakım, onarım, montaj vb.) sınırlamaların (tek girişli vize, yılda bir kez kullanılma vb.) kaldırılması; Ülkede ikamet etmeksizin iş ziyareti için gelen şirket ortaklarının/yönetim kurulu üyelerinin durumlarının neticelendirilmesi; Yoğun olarak beyin göçü ve yabancı yatırım çeken ülkelerin mevzuatları ve iyi uygulama örneklerinin incelenerek bu yönde nitelikli yabancılar için eğitim düzeyi, yapacağı yatırımın miktarı esas alınarak özel bir çalışma izni sürecinin (ilk başvuruda farklı izin süreleri, daha	ÇSGB	Ekonomi Bakanlığı İlgili diğer kurum ve kuruluşlar TOBB TİM TÜSİAD YASED Sosyal taraflar	Bu kapsamda bilgiye dayalı rekabet gücünün artırılmasına yönelik olarak yerli ve yabancı nitelikli işgücü sayısını artırma yönünde üniversite, sanayi, kamu ve araştırma merkezleri, STK'lar arasındaki işbirliğini geliştirerek yatırımcı için uygun ortam ve koşullar sağlamak ve ülkenin cazibe merkezi haline getirilmesi için bir takım öneriler geliştirilmiştir. 2015 yılında TÜBİTAK koordinatörlüğünde "Nitelikli İnsan Gücü için Çekim Merkezi Programı Eylem Planı" hazırlanmıştır.

			<p>kolay başvuru prosedürü gibi) tasarlanması; Yabancıların eş ve çocuklarının da 5 yıl bekleme süresi olmaksızın diğer yabancılar gibi çalışma izni almalarına yönelik düzenleme yapılması; Özellikle kamu projeleri veya ülkeye katkı sağlayacağı düşünülen projeler kapsamında çalışacak yabancıların çalışma izni süre ve süreçlerinin kolaylaştırılması; Türkiye’de önlisans ve lisans eğitimi alan öğrencilerin eğitimlerine uygun veya istihdam ihtiyacı duyulan alanlarda (yabancı dil nedeniyle turizm gibi) istihdamına imkan sağlanması</p>			
2015-2016	-	-	-	-	-	-
Ek Tablo 3: İSTİHDAM YAPISININ GELİŞTİRİLMESİ AMACIYLA İŞVEREN ÜZERİNDEKİ YÜKLERİN AZALTILMASI						
Yıl	Eylem	Yapılacak Faaliyetin Niteliği	Amaçlanan Sonuç	Koordinasyondan Sorumlu Kurum/Kuruluş	Konuyla İlgili Diğer Kurum ve Kuruluşlar (Aktörler)	Durum

2007	-	-	-	-	-	-
2008	Özel itina gösterilmesi gereken grupların istihdam olanaklarının artırılmasına yönelik uygulanabilir proje önerilerinin geliştirilmesi	Proje Önerileri	Özel itina gösterilmesi gereken grupların istihdama katılımını teşvik edecek mekanizmaların güçlendirilmesi	ÇSGB	MEB DPT Müsteşarlığı İŞKUR Adalet Bakanlığı	Bu konuda oluşturulan Alt komite tarafından sürekli bilgi aktarımı yapılmış ve ilerleyen dönemde AB ile “İstihdam ve Sosyal Yenilik Programı” projesi hazırlanmıştır.
2009	İşe alım ve işten çıkış ile işyeri bildirimlerinin tek bir kuruma yapılması	Mevzuat Değişikliği	İşçilerin işe alınmasında ve işten çıkarılmasında yapılması gereken bildirimlerin ve işyeri bildirimlerinin birden fazla kuruma (ÇSGB, SGK, İŞKUR) yapılması zorunluluğunun ortadan kaldırılması	ÇSGB	İlgili Kamu Kurum ve Kuruluşları Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Örgütleri STK Sosyal Taraflar	Mevzuat değişikliği yapılmış ve bu konuda görevli kurum olarak SGK tanımlanmıştır.
2010	-	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	-	-	-
2012	İstihdamla ilgili yükümlülüklerini özenle yerine getiren işverenler için ilave	Çalışma Raporu	Kayıt dışı istihdamı azaltmada yükümlülüklerini yerine getiren işverenlerin ödüllendirilmesi ve kayıt içinde kalmasının özendirilmesi	ÇSGB	İlgili Kurum ve Kuruluşlar TOBB TİM TÜSİAD	Kurumlara bu konudaki görüşleri sorularak çalışma raporu hazırlanmaya çalışılmış ancak hedeflenen eylem tamamlanamamıştır.

Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Politikalarının Oluşturulmasında Düzenleyici ve Uygulayıcı Bir Yapı Olarak Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu - İstihdam Teknik Komitesi

	teşvik unsurlarının araştırılması				YASED İlgili STK’lar Sosyal Taraflar	
2013-2014	İstihdam teşviklerinden yararlanma şartlarının iyileştirilmesi	Çalışma Raporu/ Mevzuat Değişikliği	İstihdam Teşvikleri Etki Analizi çalışmaları yapılması, İstihdama ilişkin uygulanan teşviklerin basitleştirilmesi, İstihdamla ilgili yükümlülüklerini özenle yerine getirenlere ilave teşvik unsurlarının araştırılması	ÇSGB	Maliye Bakanlığı Ekonomi Bakanlığı Hazine Müsteşarlığı TOBB TİM TÜSİAD YASED İlgili Diğer Kurum ve Kuruluşlar İlgili diğer Sosyal Taraflar	Kurumlara bu konudaki görüşleri sorularak çalışma raporu hazırlanmaya çalışılmış ancak hedeflenen eylem tamamlanamamıştır.
2014-2015	İstihdam teşvikleri etki analizinin yapılması	Etki Analizi Raporu	Kaynak israfının önlenmesi ve kaynakların daha etkin bir şekilde kullanılması için istihdam alanında uygulanan teşvik programlarının sonuçlarının izlenmesi ve etki analizinin yapılmasıyla uygulanmakta olan teşviklerle ilgili verilerin politika yapıcılara ulaştırılması ve gerekli kararların alınması konusunda		ÇSGB	Etki Analizi Raporu için çalışmalar yapılmış ancak nihai hedef bu dönemde tamamlanamamıştır. 2012 yılından itibaren planlanan eylem 2017 yılında sonuçlanmıştır. 687 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile işverenlerin mevcut duruma ilave istihdam oluşturması durumunda 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’na yeni geçici bir

			destekleyici bir mekanizmanın oluşturulması			madde eklenerek sigorta ve vergi maliyeti ortadan kaldırılarak, teşvik uygulamasından yararlanacağı konusu düzenlenmiştir
2015-2016	-	-	-	-	-	-

Ek Tablo 4: İŞGÜCÜ PİYASASININ ESNEKLİĞİNİN ARTIRILMASI

Yıl	Eylem	Yapılacak Faaliyetin Niteliği	Amaçlanan Sonuç	Koordinasyondan Sorumlu Kurum/Kuruluş	Konuyla İlgili Diğer Kurum ve Kuruluşlar (Aktörler)	Durum
2007	-	-	-	-	-	-
2008	Türkiye'deki işgücü piyasasının esneklik ilke ve uygulamaları çerçevesinden analiz edilerek mevcut sorunlara ve çözüm önerilerine yönelik rapor hazırlanması	Rapor	Türk işgücü piyasasının güvenli esneklik prensipleri çerçevesinde yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalar yapılması	ÇSBG	ÇSBG SGK Sosyal taraflar	Kısmi süreli çalışmanın önündeki engellerin tespiti amacıyla oluşturulan Alt Komite, çalışmalarını tamamlamış, konu ile ilgili raporunu Teknik Komiteye sunmuştur. Rapor, Nisan ayında gerçekleştirilen toplantıda değerlendirilmiştir. Haziran ayında gerçekleştirilen Teknik Komite toplantısında alınan karar ile, Türkiye'deki işgücü piyasasının, esneklik prensip ve uygulamaları çerçevesinde analiz edilerek mevcut sorunlara ve çözüm önerilerine yönelik çalışılması ve rapor hazırlanması

Türkiye'de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Politikalarının Oluşturulmasında Düzenleyici ve Uygulayıcı Bir Yapı Olarak Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu - İstihdam Teknik Komitesi

						amacıyla yeni bir alt komite kurulmuştur. İlk toplantısını 25 Ağustos 2008 tarihinde gerçekleştirmiş olan Esnek Çalışma Alt Komitesinin ikinci toplantısı 24 Eylül 2008 tarihinde gerçekleştirilmiştir. 7 Ekim 2008 tarihli toplantısında Teknik Komite, Alt Komite çalışmaları hakkında bilgilendirilmiştir.
2009	-	-	-	-	-	
2010	<p>a)Sosyal diyalog temelinde bir "Ulusal İstihdam Stratejisi" oluşturulması ve bu strateji doğrultusunda eylemler planlanması</p> <p>b)İşgücü piyasası düzenlemelerinin güvenceli esneklik yaklaşımıyla yeniden değerlendirilmesi</p>	<p>a)Çalıştay, Çalışma raporu/eylem planı</p> <p>b)Çalışma raporu/Eylem planı</p>	<p>a)Ulusal İstihdam Stratejisi" oluşturulması ve bu strateji çerçevesinde öngörülen politikalara yönelik çalışmalar yapılarak yatırım ortamının istihdam boyutunun iyileştirilmesi</p> <p>b)İşgücü piyasası düzenlemelerinin güvenceli bir biçimde esnekliğe kavuşturulması</p>	<p>a)ÇSGB</p> <p>b)ÇSGB</p>	<p>a)İlgili Kamu Kurum ve Kuruluşları, Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Örgütleri, Sosyal Taraflar, Sivil Toplum Kuruluşları</p> <p>b)İŞKUR SGK DPT Hazine Müsteşarlığı MEB</p>	<p>a)Ulusal İstihdam Stratejisi oluşturulmasına yönelik çalışmalar, ilgili kamu kurumlarının, sosyal tarafların, sivil toplum örgütlerinin ve özel sektör temsilcilerinin de katkıları ile ÇSGB tarafından sürdürülmüştür. Ulusal İstihdam Stratejisi 2014 yılında tamamlanıp yayınlanmıştır. Belirlenen öncelikler doğrultusunda eylem planı oluşturulmuş ve uygulanmaya başlamıştır.</p> <p>b)Bu konuda ilgili kurumların konuya ilişkin görüş ve önerileri ÇSGB koordinasyonunda değerlendirilmiştir. TİSK, TOBB ve TUSİAD tarafından bu konuda bir rapor hazırlanmıştır.</p>

					Sosyal taraflar STK'lar	
2011	Güvenceli Esneklik kapsamında işgücü piyasasına ilişkin Ulusal İstihdam Stratejisinde yer alan düzenlemelerin hayata geçirilmesi	Mevzuat değişikliği	Kazanılmış haklar korunarak ve ilgili tüm tarafların görüşleri dikkate alınarak işgücü piyasası düzenlemelerinin güvenceli bir biçimde esnekliğe kavuşturulması	ÇSGB	İlgili Kamu kurum ve kuruluşları Sosyal Taraflar TOBB TÜSİAD TİM YASED İlgili STK'lar	Hazırlıkları tamamlanan Ulusal İstihdam Stratejisi'nin öngördüğü güvenceli esneklik uygulamalarının hazırlık çalışmaları yapılmıştır.
2012	İşgücü piyasası düzenlemelerinin güvenceli esneklik yaklaşımıyla yeniden değerlendirilerek, esneklik-güvence dengesi temelinde iyileştirilmesi ve 4857 sayılı İş Kanunu'nda yer almayan esnek çalışma modellerinin hayata geçirilmesi	Mevzuat Değişikliği	Mesleki faaliyet olarak geçici iş ilişkisi, uzaktan çalışma, iş paylaşımı, esnek zaman modeli gibi 4857 sayılı İş Kanunu'nda yer almayan esnek çalışma biçimlerinin düzenlenmesiyle istihdamın ve işgücü piyasasının esnekliğinin artırılması	ÇSGB	İlgili kurum ve kuruluşlar TOBB TİM TÜSİAD YASED İlgili STK'lar Sosyal taraflar	1475 sayılı İş Kanununda düzenlenmesi bulunmayan esnek çalışma modellerinin 4857 sayılı Kanun'da yer verilmesi ile belli boyutları hayata geçirilmiştir.

Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Politikalarının Oluşturulmasında Düzenleyici ve Uygulayıcı Bir Yapı Olarak Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu - İstihdam Teknik Komitesi

2013-2014	İşgücü piyasası düzenlemelerinin güvenceli esneklik yaklaşımıyla yeniden değerlendirilerek, esneklik-güvence dengesi temelinde iyileştirilmesi ve 4857 sayılı İş Kanunu’nda yer almayan esnek çalışma modellerinin hayata geçirilmesi	Mevzuat Değişikliği	Mesleki faaliyet olarak geçici iş ilişkisi, uzaktan çalışma, iş paylaşımı, esnek zaman modeli gibi 4857 sayılı İş Kanunu’nda yer almayan esnek çalışma biçimlerinin düzenlenmesiyle istihdamın ve işgücü piyasasının esnekliğinin artırılması	ÇSGB	İlgili kurum ve kuruluşlar TOBB TİM TÜSİAD YASED İlgili STK’lar Sosyal taraflar	Esnek çalışma uygulamalarına ilişkin çalışmalara devam edilmiştir.
2014-2015	-	-	-	-	-	-
2015-2016	a)Güvenceli esnek çalışma modelinin uygulanabilirliğine ilişkin çalışma raporunun hazırlanması b)İş Kanunu’nun alt işverenliğe	a)Çalışma Raporu b)Çalışma Raporu ve Mevzuat Değişikliği	a) İş Kanunu’ndaki esnek çalışma biçimleri ile ilgili, uygulama ihtiyaçları doğrultusunda özel sektör temsilcilerinin beklentilerini içeren kapsamlı bir rapor hazırlanması b) “Alt İşveren Yönetmeliği” işgücü	a)TOBB b)ÇSGB	a)ÇSGB TOBB TİM TÜSİAD MÜSİAD YASED TESK İşçive işveren örgütleri	a)Yasal düzenlemesi bulunan ancak yeterli uygulama alanı olmayan esnek çalışma biçimlerinin uygulanabilirliğinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapılmasına devam edilmektedir. b)Alt işverenlik uygulaması işçi hakları ve işyeri koşulları dikkate alınacak şekilde yeniden düzenlenip yasal

	ilişkin hükümlerinin uygulanmasında yaşanan sıkıntıların giderilmesine yönelik değerlendirmelerin yapılması		piyasası ihtiyaçları doğrultusunda gözden geçirilerek aksayan hususların değiştirilmesine yönelik çalışma yapılması		İlgili diğer kurum ve kuruluşlar Sosyal Taraflar b)TOBB TİM TÜSİAD MÜSİAD YASED TESK İşçive işveren örgütleri İlgili diğer kurum ve kuruluşlar Sosyal Taraflar	alt yapı oluşturma çalışmalarına devam edilmektedir.
--	---	--	---	--	--	--

Ek Tablo 5: SEKTÖREL İSTİHDAM POLİTİKALARI ALANINDA ALTERNATİF ÖNERİLERİN GELİŞTİRİLMESİ

Yıl	Eylem	Yapılacak Faaliyetin Niteliği	Amaçlanan Sonuç	Koordinasyondan Sorumlu Kurum/Kuruluş	Konuyla İlgili Diğer Kurum ve Kuruluşlar (Aktörler)	Durum
2007	-	-	-	-	-	-
2008	-	-	-	-	-	-
2009	-	-	-	-	-	-
2010	-	-	-	-	-	-

Türkiye'de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Politikalarının Oluşturulmasında Düzenleyici ve Uygulayıcı Bir Yapı Olarak Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu - İstihdam Teknik Komitesi

2011	Sektörel İstihdam politikalarının oluşturulmasında yararlanılmak üzere çeşitli kurumlarca hazırlanan sektör stratejileri ve eylem planlarının gözden geçirilmesi	Çalışma Raporu	Sanayi Stratejisi, KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı, vb. stratejilerin ve raporların istihdamla ilgili bölümlerini gözden geçirerek, sektörlerin mevcut ve gelecek durumlarını da dikkate almak suretiyle öneriler oluşturulması, böylece söz konusu strateji ve raporların istihdam bileşenlerine katkı sağlanması	ÇSGB	Milli Prodüktivite Merkezi, İlgili Kamu Kurum ve Kuruluşları, Sosyal Taraflar, TOBB, TUSİAD, TİM, YASED, İlgili diğer STK'lar	2011 yılı içinde çeşitli kurumlarca hazırlanan eylem planları gözden geçirilmiş, sektörlerle istihdama katkılarının artırılması yönünde öneriler oluşturulmuştur.
2012	Sektörel istihdam politikalarının belirlenmesinde faydalanmak üzere, Ulusal İstihdam Stratejisinde yer alan 7 sektör için çeşitli kurum ve kuruluşlarca yayınlanmış strateji belgeleri arasında ilişki kurularak izleme ve değerlendirme mekanizmalarının oluşturulması	Çalışma Raporu	ÜİS'de yer alan inşaat, hazır giyim ve tekstil, tarım, sağlık, finans, bilişim ve turizm sektörlerine ilişkin oluşturulacak alt komiteler aracılığıyla sektörel gelişmelerin istihdama etkisinin izlenmesi ÜİS sektör stratejileri kapsamında hazırlanan eylem planlarının izleme ve değerlendirilmesi Sektörlere yönelik yayınlanmış ve yayımlanmakta olan ulusal ve uluslararası strateji, rapor gibi belgelerin takip edilmesi	ÇSGB	İlgili kurum ve kuruluşlar, TOBB, TİM, TUSİAD, YASED, İlgili diğer STK'lar ve sosyal taraflar	Bu konuda yaşanan gelişmeler ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından takip edilmiştir.

2013-2014	-	-	-	-	-	-
2014-2015	Günübirlik çalışanların SGK'lı oldukları gün çalışabilmesine yönelik düzenleme yapılması	Mevzuat Değişikliği	İnşaat, balıkçılık ve tarım sektörlerinde çalışan işçiler için 5510 sayılı Kanun'un 8. Maddesi gereğince aynı gün içerisinde sigorta girişi yapılabilmekte olup, günübirlik çalışmanın yaygın olduğu sektörler için de benzer hükümlerin uygulanmasına yönelik çalışma yapılması	SGK	TOBB TİM TÜSİAD YASED İşçi ve İşveren Örgütleri İlgili diğer kurum ve kuruluşlar, Sosyal taraflar	Özellikle günübirlik çalışmanın yaygın olduğu temizlik, ütü, yemek ve çocuk ve yaşlı bakımı gibi ev hizmetlerinde çalışan kişiler tek bir bildirimle sigortalı olabilmelerine ilişkin Nisan 2015 yılında bir uygulama başlatılmıştır.
2015-2016	5996 sayılı yasa kapsamında istihdamı zorunlu personel ücretlerinin meslek kuruluşlarıncı belirlenmesi nedeniyle işverenlerin yaşadıkları mağduriyetlerin giderilmesi için çalışma yapılması	Mevzuat Değişikliği	İstihdamı zorunlu personelin ücretlerinin meslek odalarıncı belirlenen asgari ücret uygulamasının gözden geçirilmesi	ÇSGB	Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, İlgili kurum ve kuruluşlar, İşçi ve İşveren örgütleri, TOBB TİM TÜSİAD YASED MÜSİAD İlgili diğer STK'lar Sosyal taraflar	-

İPTAL DAVASINDA MENFAAT İHLALİ KOŞULU

Jülide Gül ERDEM*

Özet

İdari Yargılama Usulü Kanunu, iptal davası açabilmek için idari işlemin davacının menfaatini ihlal etmesini şart koşar. Bu husus ilk inceleme aşamasında tespit edilemezse dava reddedilecektir. Kanunda tanımı verilmemiş bu ön koşul, neredeyse her yargı kararında yeniden şekillendirilerek davacıyla iptali istenen idari işlem arasındaki ilişkinin ortaya konmasını gerektirir. İptal davasının idarenin yargısal denetimdeki hayati önemi düşünüldüğünde; menfaat ihlali kavramının nasıl yorumlanacağı meselesi çok büyük önem kazanmaktadır. İptal davasının ön koşulu olarak davacıyla dava konusu arasındaki menfaat ilişkisinin yorumu adeta hukuk devletine olan mesafeyi belirleyecektir. İdare ise yargının bu koşulu geniş yorumladığını ve kendisini sürekli dava tehdidi altında bulduğunu savunmaktadır. Geçmişte iptal davası alanını sınırlandırmak için bir yasal düzenleme yapılmış ama AYM tarafından iptal edilmiştir. Ancak yeni bir yasa taslağı hazırlanmaktadır. Danıştay da geçmişten bugüne, menfaat alanını sürekli yeniden çizerek aynı kelimelerle çok farklı sonuçlara ulaşabilmektedir. Bu çalışmada, yargının gelgitlerinden yola çıkılarak menfaat ihlali koşulunun yargı tarafından nasıl daraltılıp esnetilebildiği ve bunun etkileri ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Menfaat ihlali, iptal davası, yargısal denetim

* Yrd. Doç. Dr. Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Fen Edebiyat Fakültesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, julideerdem@ibu.edu.tr, ORCID: <http://0000-0002-3158-1296>

VIOLATION OF INTEREST IN ACTION OF ANNULMENT

Abstract

Administrative Procedure Law requires the violation of the plaintiff's interest by the administrative act in order to establish an action of annulment . If this issue cannot be identified in the first examination phase, the case will be rejected. This prerequisite, which is not defined in the law, is reshaped in almost every dijudication and it requires revealing the relationship between the plaintiff and the administrative action to be annulled. Considering the vital importance of the action of annulment for the judicial review of administration, how the term violation of interest will be interpreted becomes crucial. The interpretation of the relationship between the plaintiff and the matter in dispute as a prerequisite will identify the distance to the rule of law. The administration argues that the jurisdiction interprets this prerequisite in a broad sense and it feels to be under the threat of a lawsuit. No legislative regulation has been made in the past to restrict the scope of the action of annulment but it has been annulled by the Constitutional Court. But a new skeleton law has been being prepared. The Council of State can obtain various results with the same words by always reshaping the area of interest from the past to the present. In this study, how the requisite of interest violation was restricted and extended by the jurisdiction and its effects are examined based on the different interpretations of the jurisdiction.

Key Words: Violation of interest, action of annulment, judicial review

Giriş

Konuya dair bilgisi olmayan biri, idare hukuku alanında çalışan bir hukukçudan kendisine iptal davasını anlatmasını istese muhtemelen karşısındaki kişinin bir dava türünden bu kadar büyük bir heyecanla ve mucizevi bir buluşmuşçasına bahsetmesi karşısında büyük bir şaşkınlığa düşerdi. Bu benzetme belki biraz abartılı gelebilir ama şu kesindir ki idare hukukçuları için iptal davası hukukun en büyük icadıdır neredeyse. İptal davası, hukuk devletinin en önemli sütunu, kanuni idarenin en büyük sigortası olarak kabul edilir. İptal davasından beklenen esas işlev, İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndan (madde 2) çıkarılabilecek bir tanımla, bir idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu veya maksat unsurlarından birinin (ya da bir kaçının) hukuka aykırılığı nedeniyle hiç yapılmamışçasına sistemden (tamamen veya kısmen) kaldırılması için açılan bir dava olmasından çok daha ötededir. O, hukuk devletinin emniyet sübabıdır adeta. Hukuk yolundan sapan bir idare, işletilen iptal davası mekanizmasıyla yeniden o yola sokulacaktır.

İdarenin yargısal denetimi nasıl hukuk devletinin olmazsa olmazıysa; bu denetimin anlamlı ve etkin bir şekilde yapılabilmesinin en güçlü aracı da iptal davası olarak kabul edilir.

Üstelik bu sadece akademisyenlerin (Onar, 1966a: 141; 1966b:1763; Güran, 1974: 226 ; Kaboğlu, 1990: 140-143 ; Azrak, 1993:11 ; Koçak, 1996:142-143 ; Duran, 1997-1998:189 ; Karahanoğulları, 2007:202-203 ; Atay, 2008:13-15 ; Zambunoğlu, 2012:241 ; Gözübüyük ve Tan, 2016:264) yorumu değildir, yargı da bu görüşü paylaşır: *“Hukuk devletinin ögesi olan idarenin yargısal denetiminin sağlanması iptal davaları yoluyla olur. İptal davaları ile idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının saptanmasına, hukukun üstünlüğüne saygı duyulmasına sonuçta idarenin hukuka bağlılığının sağlanmasına çalışılmaktadır.”*¹

İdarenin, idare edilenler karşısında daima avantajlı olmasını sağlayan gücün denetlenebilmesinin çeşitli yolları vardır. Ama bu yollar arasında en etkili, hızlı, adil ve en önemlisi de güçsüz olanın bile ulaşabileceği yolun yargısal denetim olduğu kabul edilir. Yargı, idarenin elindeki üstün erki dengeleyebilecek, bağımsız, tarafsız ve teknik bir kuruluş olarak idareyi hukuk ile sınırlar ve sınırışımını tespit ettiğinde de o tasarrufu ortadan kaldırır (Güran, 1987: 36).

İdarenin yargı tarafından denetlenerek hukukun sınırları dışına çıkmamasını sağlayacak dava modeli de iptal davasıdır. Bu davayla idareci değil ama yapmış olduğu işlem hukuka uygunluk bakımından denetlenecek ve hukuka aykırı bulunursa hiç yapılmamışçasına hukuk âleminde kaldırılacaktır. Hukuka aykırı tasarrufları iptal edilen idare de hukuka uygun karar verme konusunda daha yeterli hale gelecektir. En azından teoride öyledir. İdare elindeki gücü hukuka uygun kullanmak konusunda motivasyon kazanmazsa bile onun karşısında güçsüz durumda olan idare edilen için, hukuka aykırı bir idari işlemin yargı mekanizması aracılığıyla ortadan kaldırılabilceğini bilmek son derece hayati bir hukuki güvence olacaktır. Dahası ve en önemlisi, hukuk devleti bu en temel koşul ile oluşmaya başlayacaktır. Mamafih iptal davası kendiliğinden harekete geçen otomatikçe bağlanmış bir mekanizma değildir elbette. Birinin onu hareket geçirmesi gerekmektedir. Bu kişi de idarenin yaptığı işlemin hukuka aykırı olduğunu düşünen kişidir. O dava açacaktır ki işlem, yargının önüne gelebilsin, böylece hukuka uygunluğu denetlenebilsin.

Ancak bu noktada bir sorun ortaya çıkmaktadır: Bir idari işlemin hukuka aykırı olduğunu ileri süren herkes işlemin iptalini isteyebilmeli midir? Bu soru her

¹ Danıştay 10. Daire, 29.9.1994, E.1993/4733, K.1994/4393, Gözübüyük-Tan, s.329; Danıştay 6. Daire, 09.07.2003, E.2003/1712, K.2003/4221, DBB (Erişim 25.06.2017).

Benzer... Anayasa Mahkemesi Kararı (AYM), Esas Sayısı: 1990/40, Karar Sayısı: 1991/33 Karar Günü: 1.10.1991, Resmi Gazete Tarihi: 7 Şubat 1992 Resmi Gazete Sayısı: 21135 Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası (AYMBB), (05.02.2017).

hukuk sistemi içinde bir şekilde yanıtlanmış ve bu yanıt yargılama usulünü düzenleyen mevzuatta formüle edilmiştir. Türk Hukuk Sistemi bu konuda iki aşamalı bir formül uygulamaktadır. İlk aşamada davacının genel olarak dava ve taraf ehliyetine sahip olup olmadığına karar vermekte ve ardından açmak istediği dava türüne bağlı olarak ayrı bir yeterlilik koşulunun sağlanmasını istemektedir.

Dava ve taraf ehliyeti (medeni hukukun hak ve fiil ehliyetinden yola çıkarak belirlenir) objektif ehliyet olarak nitelendirilmiştir. Bunun yanında idari yargıda dava açmak isteyen kişinin taşıması beklenen yeterlilik koşuluna da sübjektif dava ehliyeti denmektedir. Objektif dava ehliyeti davanın türünden bağımsızdır ancak sübjektif dava ehliyeti söz konusu davanın iptal ya da tam yargı davası olmasına göre değişir. Tam yargı davasında aranan koşul, davacının kişisel bir hakkının ihlal edilmesiyken, iptal davasında, davacının menfaatinin ihlal edilmiş olması aranır.

İdari yargılama sisteminde, adeta hukuk devletinin sihirli anahtarı olarak kabul edilen iptal davası mekanizmasının çalışabilmesi için; davacının, dava konusu ettiği yani hukuka aykırı olduğunu iddia ettiği idari işlemle arasında bir menfaat ilişkisinin bulunduğunu ortaya koyabilmesi gerekmektedir. Peki, menfaat ilişkisi ya da bu hususun düzenlendiği İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) 2.maddenin ifadesiyle “menfaat ihlali” koşulu nedir? İşte bu soruya verilecek cevap son derece önemlidir. Çünkü dar kapsamlı bir menfaat ihlali anlayışı, doğal olarak, yargısal denetime tabi tutulabilecek işlem alanını da çok daraltabilecektir. Yasa menfaat ihlali kavramını tanımlamamıştır. Yargı önüne gelen her somut olayda, koşulları değerlendirerek kavramın kapsama alanını adeta yeniden belirlemektedir.

Bu çalışmada, iptal davasının önkoşulu olarak “menfaat ihlali” kavramı Danıştay kararları ışığında ele alınacaktır. Konu sadece menfaat ihlali alanına yoğunlaştırılmış olduğu için objektif dava ehliyetinden çok kısaca bahsedilecek ve ardından menfaat ihlali kavramının anlamı, mevzuattaki yeri, unsurları ve bu koşulun uygulanmasında hususiyet gösteren bazı durumlar ele alınacaktır. Bu yapılırken doktrinin yaklaşımı ve içtihatlar da irdelenecektir. Ayrıca, idari yargı sistemimizde iptal davası açabilmek için aranan bu ön koşulun geçmişte ve günümüzde yasal olarak nasıl düzenlendiği hususu da incelenecektir.

Ehliyet

İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) 14.madde’de; bir idari yargı makamında dava açılması söz konusu olduğunda, dilekçe üzerinde yapılacak ilk inceleme düzenlenmiştir. Bu aşamada görevli hâkimin bakacağı hususlar arasında “ehliyet” konusu da sayılmaktadır. Kanun’un 15.maddesi ise ehliyet koşulunun

yerine gelmediğinin anlaşılması halinde, davanın esasa geçilmeden reddedileceğini ifade eder. Yani idari yargıda dava açmak için önce buna “ehil” olmak gerekir, yoksa dava, talep hakkında değerlendirme yapılmaya aşamasına geçilmeden reddedilecektir.

Ehliyet, genel kullanımda yeterlilik (Demirkol, 2012: 13) anlamında kullanılabilir. Ancak bir hukuk terimi olarak, “hukuk süjesinin haklara sahip olma, sahip olduğu hakları kullanabilme, görev ve sorumluluk yüklenebilme, borçlanabilme yeteneği” (Candan, 2015:759) olarak tanımlanır. İdari yargılama açısından idarenin iradesinin hukuka aykırılığı iddiasını yargıya taşımak bakımından kimin yeterli niteliğe sahip olduğunu ifade eder (Karahanoğlu, 2007: 208).

İptal davasının önemi ve idarenin hukuka bağlı olmasındaki işleviyle birlikte hukuka bağlı idare anlayışının yerleşmesinin, idarenin hukukun sınırları dışına çıkmamasının her idare edilenin menfaatine olduğu düşünüldüğünde; arada bir ilgi bağı olduğunu göstermenin gerekliliğinin kaldırılıp, herkesin hukuka aykırı olduğunu düşündüğü tüm idari işlemler için iptal davası açabilmesi neden sağlanmamıştır sorusunun yanıtı da genelde “pratik” (Duran, 1997-1998:190) nedenler olarak yanıtlanır. Böyle bir olasılığın iş yükünü yargı için altından kalkılamaz boyutlara getireceği ve sonuçta da iptal davasının işlevini gerçekleştirmesinin mümkün olmayacağı savunulur (Candan, 2015:107 ; Gözübüyük ve Tan, 2016:325 ; Zabunoğlu, 2012:241).

Bu noktada akla gelebilecek ilk soru belki de anayasasında hak arama özgürlüğü² tanınmış bir sistemde dava açabilmek için aranan ehliyet şartının (ki bu sadece idari yargılama usulünde öngörülmüş bir koşul olmayıp tüm yargılama usullerinde, o alanın kendi hususiyetine bağlı olarak bir şekilde aranmaktadır); bu hakkın, özellikle de hak arama özgürlüğünün önemli bir basamağı olan mahkemeye erişim hakkının ihlali anlamına gelip gelmeyeceği olabilir (Gül ve Birtek, 2007:6-7). Ancak genel kabul gören düşünce, mahkemeye erişim hakkının sınırlandırılmasının mümkün olduğu yönündedir. Yapılan sınırlama, hakkın özüne zarar vermiyor (İnceoğlu, 2005:120) ve tabii ölçülülük ilkesi ihlal edilmeden yapıyorsa, bu durum mahkemeye erişim hakkının ihlali olarak düşünülmez. Bu çerçevede, bir hukuk sistemi içinde dava açabilmek için aranan ehliyet koşulu, sa-

² 36. madde başlığı “Hak arama hürriyeti” olsa da burada korunan değer, sadece yargı mercilerine ulaşabilme hakkıdır ki bunun “hak arama özgürlüğü” kavramını tümüyle karşılamadığı açıktır. Bu maddede tüm hak ihlallerine karşı sadece yargı mercilerine ulaşmayı güvence altına alınmaktadır. Oysaki hak arama özgürlüğü sadece mahkemeye erişim hakkını içermez, bunun yanında hakları ihlal edilen kişilerin bu ihlalin önlenmesi ve olumsuz etkilerin kaldırılması amacıyla yargı dışındaki yetkili mercilere de başvurulabilmesini içermesi gerekir. Et-kili başvuru hakkı da hak arama özgürlüğünün bir parçasıdır. Bu bağlamda Anayasa’nın 40.maddesini de hak arama hürriyetinin bir parçası olarak düşünmek gerekmektedir. Detaylı bilgi için: Gül Cengiz-Birtek Fatih, “Hak Arama Özgürlüğü ve Türk Pozitif Hukukunda Yargı Yolu Kapalı İşlemler”, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.2, Yıl 2007, S.1-2, s.6-7, 12-13.

dece bu nedenle bir temel hakkın ihlali olarak kabul edilmez. AİHM'nin görüşünün de bu şekilde olduğu söylenebilir: "...mahkemelere erişim hakkı ...kısıtlamalara tabi olabilir; bunlara zımnen izin verilir, zira erişim hakkı kendi doğası itibarıyla Devlet tarafından bir düzenleme yapılmasını gerektirir. Bu düzenleme zaman ve yer açısından toplumun ve bireylerin gereksinimlerine ve kaynaklarına göre değişiklik gösterebilir. Böyle bir düzenlemenin getirilmesinde, Sözleşmeciler Devletler belli bir takdir yetkisinden faydalanabilir. Sözleşme'nin gereklerine uyulmasına ilişkin nihai karar yetkisi Mahkeme'nin elinde bulunsa bile, ulusal makamların bu alandaki en iyi politikanın hangisi olacağına dair değerlendirmelerinin yerine başka bir değerlendirme getirmek Mahkeme'nin görevleri arasında yer almaz.

Yine de, uygulanan sınırlamaların hakkın özünü zedeleyecek derecede kısıtlama getirmemesi ya da bireye bırakılan erişimi bu denli azaltmaması gerekir. Ayrıca, meşru bir amaca yönelik olmadığı ve kullanılan yöntem ile ulaşılmaya hedeflenen amaç arasında makul bir orantısallık ilişkisi bulunmadığı takdirde kısıtlama, 6. Madde'nin 1. fıkrasına (madde 6-1) uygun olmayacaktır."³

Kısaca ifade etmek gerekirse; dava açmak için aranan "ehliyet" söz konusu olduğunda, mahkemeye erişim hakkını (ve hak arama özgürlüğünü) engelleyip engellemediği meselesinde belirleyici olan, bu koşulun ne amaçla getirildiği, nasıl yorumlandığı ve uygulandığı olacaktır.

İdari yargıda dava açmak söz konusu olduğunda ehliyet konusu, genel kurallar dışında bu yargı yolunun kendine özgü özellikleri dışında bir takım unsurlar da içerir. İYUK 14 ve 15, ilk inceleme aşamasında irdelenecek konuları ve bunlarda çıkabilecek sorunlar karşısında ne yapılacağını belirlerken bir ayırım yapmaksızın "ehliyet" ifadesini kullanmıştır ama aslında iki boyutlu bir kavram söz konusudur.

Öncelikle idari yargıda dava açabilme ya da davada taraf olma ve davayı takip edebilme yetenekleri bakımından genel kurallar uygulanır. Buna da "objektif ehliyet" denir ve İdari Yargılama Usulü Kanunu 31. madde'de yapılan açık gönderme ile Hukuk Muhakemeleri Kanunu hükümleri (md. 50-56) uygulanır. Ancak bir de "subjektif ehliyet" olarak adlandırılan öznel bir yetenek koşulu aranır ki onun dayanağı da İYUK 2.madde'dir.

³ Ashingdane-Birleşik Krallık Davası, 28 Mayıs 1985, Seri A No. 93, s. 24-25, Paragraf 57, Dutertre Gilles, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarından Örnekler, Avrupa Konseyi Yayınları, Almanya, 2003, s.157 (www.anayasa.gov.tr/files/insan_haklari_mahkemesi/kitaplar/aihmkararlarindanornekler.pdf -01.06.2017)

Objektif Dava Ehliyeti

Objektif dava ehliyeti, davaya taraf olma, dava açma ve açılan davayı takip etme yeterliliğini kapsar. İdari Yargılama Usulü Kanunu, bu konuları doğrudan düzenlemeyip 31. Madde ile Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanunu'na gönderme yapmıştır⁴. Yani idari yargılama usulünde objektif ehliyetin belirlenmesi söz konusu olduğunda (ki her davacı için bunun varlığı aranacaktır) Hukuk Muhakemeleri Kanunu (HMK) 50 ila 56.maddelerinde düzenlenmiş olan ehliyet hükümleri, idari yargılamanın kendine özgü yöntem ve gereklilikleri dikkate alınarak uygulanacaktır. Ancak sonuç olarak objektif dava ehliyetini oluşturan unsurlar, Türk Medeni Kanunu'nun (TMK)⁵ hak ve fiil ehliyeti hükümlerine göre saptanacaktır.

Medeni Kanun'a (madde 8 ve 48) göre her gerçek ve tüzel kişi hak ehliyetine sahiptir. Bu, haklara ve borçlara ehil olabilmek anlamına gelir. Gerçek kişiler, tam ve sağ olarak doğmakla hukuki kişiliğe sahip olurlar ve ölene kadar da devam ederler. Çocuk hak ehliyetini, sağ doğmak koşuluyla, ana rahmine düştüğü andan başlayarak elde eder (madde 28). Tüzel kişilik ise ilgili kanunlarda belirlenen koşullara göre kurulduklarında kazanılır ve yine ilgili kanunlarda belirlenen durumlarda ortadan kalkar. Tüm gerçek ve tüzel kişiler idari davalarda taraf olma ehliyetine sahiptirler.

Bir idari davaya taraf olabilmek için hak ehliyetine sahip olmak yeterlidir ancak bizzat dava açabilmek ve davayı takip edebilmek fiil ehliyetine de sahip olmayı gerektirir. Fiil ehliyeti, TMK 9.maddeden yola çıkarak, kendi fiilleriyle hak edinebilme ve borç altına girebilme yeteneği olarak tanımlanabilir.

Ayırt etme gücüne sahip olan ve kısıtlı olmayan erginler tam ehliyetlidirler (TMK 10.md) ve davalarını bizzat veya avukatları aracılığıyla (HMK 71.md) takip edebilirler.

Yaş küçüklüğü, akıl hastalığı, akıl zayıflığı, alkol veya uyuşturucu bağımlılığı ya da bunlara benzer nedenlerle ayırt etme gücü (temyiz kabiliyeti) olmayan kişiler tam ehliyetsiz sayılırlar (TMK 14.md). Tam ehliyetsizler, ancak kanuni temsilcileri aracılığıyla dava açabilir ve açılmış olanları da yine kanuni temsilcileri aracılığıyla takip edebilirler. Ayırt etme gücüne sahip küçükler ile kısıtlılar, vesayet makamının izniyle ve yasal temsilcileri aracılığıyla dava açabilir ve davayı takip edebilirler (TMK 462.md). Sınırlı ehliyetliler (TMK 429.md) ise yasal danışmanlarının görüşünü almak koşuluyla idari dava açabilir ve davayı takip edebilirler.

⁴ 1086 Sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde bu Kanun'un 38 ve devamı maddeleri uyarınca belirleniyordu. Hâlihazırda yürürlükte olan 6100 Sayılı HMK 01.10.2011 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵ Yürürlükte olan 4721 Sayılı TMK 01.01.2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ondan önce 17.02.1926 tarih ve 743 Sayılı Türk Kanunu Medenisi yürürlükte bulunmaktaydı.

Tüzel kişiler, cins, yaş, hısımlık gibi yaradılış gereği insana özgü niteliklere bağlı olanlar dışındaki bütün haklara ve borçlara ehildirler (TMK 48.md). Fiil ehliyetlerini, kanuna ve kuruluş belgelerine göre gerekli organlara sahip olmakla kazanırlar (TMK 49.md) ve iradelerini de organları aracılığıyla açıklarlar (TMK 50.md). Tüzel kişiyi idare ve temsil etmeye yetkili organ, kanuni temsilci olarak idari yargıda da dava açma ve takibe yetkilidir. Bu yetkiyi bizzat kullanabileceği gibi avukatı aracılığıyla da kullanabilir. Bu bilgiler özel hukuk tüzel kişileri ile ilgili olarak geçerli olan genel kurallardır.

Kamu tüzel kişileri söz konusu olduğundaysa temelde idare hukukunun kendi teamül ve düzenlemeleri uygulanır. Kamu tüzel kişileri kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulur ve doğal olarak da davada taraf olabilir, dava açabilir, davayı takip edebilirler. İdari yargılama hukuku açısından da kendilerine husumet yöneltilbilir (davalı olabilirler). Bunun dışında tüzel kişiliği olmayan kamu idarelerinin de davada taraf olabilmeleri mümkündür. Bu husus içtihatlarla öteden beri yerleşmiş bir uygulamadır⁶. Ancak 2011’de yürürlüğe giren 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁷ ile yasal olarak da düzenlenmiştir. Ayrıca tüzel kişiliği olmayan kamu idarelerine taraf olma ve dava ehliyetleri özel yasa hükümleriyle de verilmiş olabilir.

İdari yargıda açılan davalarda, ilk inceleme aşamasında ehliyetin varlığı kontrol edilir ve olmadığı sonucuna varılırsa dava reddedilir (İYUK 14 ve 15.maddeler). Dava ehliyeti davanın devamı sırasında kaybedilirse, o tarihe kadar yapılan işlemler geçerliliğini koruyacak ve o tarihten sonrası içinse yasal temsilci belirlenecektir.

Subjektif Dava Ehliyeti

İdari yargıda objektif dava ehliyetinin ardından; davacının davanın konusyla ilişkisini göstermek ve buna bağlı olarak uyuşmazlığı yargıya götürebilmek yetkinliğine sahip olup olmadığını belirlemek için bir de subjektif dava ehliyeti⁸ aranmaktadır. Bu yeterlilik türü de ilk inceleme aşamasında kontrol edilen ön koşullardan biridir ve dayanağı da İYUK 2.maddedir. Kanun, iptal davası açabilmek için “menfaat ihlali”, tam yargı davası açabilmek için de “kişisel hak ihlali” arar davacı açısından. Tam yargı davası açabilmek için davacının kişisel bir hakkının

⁶ Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararı, 08.03.1979, E.1971/1, K.1979/1, Kaplan Gürsel, “İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet Sorunu Üzerine Düşünceler” İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İÜHF), Cilt:69, Sayı:1-2, 2011, s.354.

⁷ 7/9/2011 tarih ve 659 Sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin KHK (R.G. Tarih-Sayı: 2.11.2011–28103).

⁸ Karahanoğulları bu terime itiraz eder ve kastedilenin aslında taraf sıfatı olduğuna işaret edip yerine de “ilgi bağı” ifadesinin kullanmayı tercih eder. Karahanoğulları, “Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgili Bağı Sorunu”, s.209; Karahanoğulları, “Özelleştirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (AÜHF), cilt:45, sayı:1-4, 1996, s.298.

muhtel olmasının aranması yine idari yargının kendine özgü yanları nedeniyle hukuk muhakemesinde olduğundan daha farklı noktalar dikkate alınarak yorumlansa da çok da özgün bir koşul değildir aslında. Çünkü özel hukuk davaları bakımından aranan koşullar da benzerdir ve davanın esasıyla bağlantılıdır. Ancak iptal davası söz konusu olduğunda davacının bir “menfaatinin ihlal “ edilmesi gereği son derece özgün bir bakış açısıyla ele alınması gereken bir kavramdır. Çünkü doğrudan doğruya iptal davasının özgünlüğünden kaynaklanır ve esasa taalluk etmeden sadece bir ön koşul oluşturur.

Yasal Düzenleme

Türkiye Cumhuriyetinin idari yargılama usulü hakkında hükümler içeren ilk kanunu olan 669 Sayılı Şurayı Devlet Kanunu’nda iptal davası hakkında hüküm içeren 22. madde’de⁹ bu dava için özel ehliyet koşulundan bahsedilmiyordu. Sadece davayı açacak olanların “alakadarlar” olduğundan bahsediliyordu. Bu husus, bahis konusu dönemde verilmiş bir kararda şöyle ifade edilmiştir: “İptal davalarında ortada ihlal edilmiş bir hakkın mevcudiyeti davanın cereyanı için lâzimedem olmayıp, hadisede sadece bir alâkanın bulunması, alâkadara dava açmak selâhiyetini vermeğe kâfidir.”¹⁰

Bu Kanundan sonra yürürlüğe girmiş olan 3546 Sayılı Devlet Şurası Kanunu’nun iptal davasına dair 23.maddesi’nde¹¹ ilk defa, iptal davasını açacak kişiler “menfaati haleldar olanlar” şeklinde nitelendirilmişlerdi. Bu ifadeyle menfaat ilişkisi arayışı sisteme yasal olarak girmiş oldu.

1961 Anayasası sonrasında yürürlüğe giren 521 Sayılı Danıştay Kanunu’nun 30.maddesi, iptal davasını tanımlarken açıkça “menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılacak davalar” olarak nitelendirmiştir¹².

⁹ “*Daavi heyeti aliyesi atideki hususata müteallik daaviyi rüyet eder:*

1.İdari makam ve heyetlerden sadır olan muamele ve kararlar hakkında salahiyet ve şekil ve esas ve maksat cihetlerinden biriyle kanuna veya nizam muhalefetten dolayı alakadarlar tarafından ikame olunacak iptal davaları” 669 Sayılı Şurayı Devlet Kanunu, Kabul Tarihi:23 Teşrinisani 1341 (23 Kasım 1925), Yürürlük Tarihi: 7 Kanunuevvel 1341 (07.12.1925) Zabunoğlu, s.238.

¹⁰ Danıştay Deavi Dairesi Umumi Heyeti, 3.7.1936, E.1936/9, K.1936/157, Erhürman Tufan, “Çevre Davalarında Menfaat İhlali: Danıştay ve KKTC Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, AÜHFD, Cilt:60, Sayı:3, 2011, s.455.

¹¹ “*Madde 23:Kanunlarda ayrı bir idarî kaza mercii gösterilmemiş olan aşağıda yazılı hususlar doğrudan doğruya ve kat’i surette Devlet Şurası Dava Dairelerinde rüyet ve hallolunur:*

C - İdarî fiil ve kararlar hakkında esas, maksad, salâhiyet ve şekil cihetlerinden birile kanunlara veya nizam-namelere aykırı olduklarından dolayı ibtali için menfaatleri haleldar olanlar tarafından açılacak davalar;” Resmî Gazete Tarih: 30 Kanunuevvel 1938, Sayı:4098.

¹² “*1. İlk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülecek dâvalar*

Madde 30 — Kanunlarda ayrı bir idari yargı mercii gösterilmemiş olan aşağıda yazılı idari uyumsuzluklar ve dâvalar doğrudan doğruya ve kesin olarak Danıştayda çözümlenir.

Yürürlükte olan 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2.mad-desi'nin¹³ ilk şeklinde de iptal davası menfaati ihlal edilenler tarafından açılacak dava olarak yer alıyordu. Bu hüküm 1994 yılına kadar yürürlükte kaldı. Ancak 2577 Sayılı Kanun'un 2. maddesi (a) bendinde 10.6.1994 tarih 4001 Sayılı Kanun ile büyük bir değişiklik yapıldı ve iptal davası, tam yargı davasıyla aynı ehliyet şartına tabi kılacak şekilde, ancak "kişisel hakları ihlal edilenler" tarafından açılabilir bir dava türü haline getirildi¹⁴. Ancak bu değişiklikte dahi iptal davasını açabilmek için davacının kişisel bir hakkının ihlal edilmiş olması koşulunun, kamu yararını yakından ilgilendiren hususlarda aranmayacağı belirtilmiş ve kamu yararını ilgilendiren konulara; çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamalarıyla ilgili uyuşmazlıklar sınırlayıcı olmayacak şekilde örnek gösterilmiştir. Yani iptal davasının kapsamını son derece sınırlama amacı güttüğü düşünülen bu yasa değişikliğinde bile başta çevrenin, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ya da imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendirdiği özellikle işaret edilen meseleler için subjektif dava ehliyetinin daraltılması bir yana; önceki yasal düzenlemede var olan menfaat ihlali koşulu da kaldırılmış olduğu için, hiçbir koşul getirilmemişti.

İYUK 2.madde'de yapılan bu değişiklikten kısa denebilecek bir süre sonra, Danıştay 5. Dairesi; Tütün Eksperleri Derneği tarafından, "Tekel personelinin Yer ve Görev Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik" in kimi kurallarının iptali için açılan davada, öncelikle davacı derneğin dava ehliyetinin bulunup bulunmadığının belirlenmesi gerektiğini, bu belirlenmenin ise uygulanacak kural olan 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Yasası'nın 4001 sayılı Yasa ile değişik 2. Maddesinde yer alan "kişisel hakları ihlal edilenler" ibaresinin Anayasa'nın 2, 36, 125 ve 142.maddelerine aykırı olduğu iddiasıyla iptalini istemiştir. Bu başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi, söz konusu hükmü, Anayasa'nın 2, 6

A) İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden bir i ile kanuna aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılacak dâvalar;" Resmi Gazete Tarih:31.12.1964, Sayı:11896.

¹³ "Madde 2.1. İdari dava türleri şunlardır:

a) İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları," RG Tarih-Sayı:20.1.1982-17580.

¹⁴ "MADD E 1. — 6.1.1982 tarih ve 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun 2 nci maddesinin (1) numaralı fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

1. İdarî dava türleri şunlardır:

a) İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere, kişisel hakları ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları, b) İdarî eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları,

c) Genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idarî sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar." R.G.Tarih-Sayı:18.06.1994-21964.

ve 125.maddelerine aykırı bulup iptaline karar vermiştir¹⁵. Mahkeme, söz konusu düzenleme ile idare hukukunun genel esaslarına aykırı biçimde iptal davası için kişisel hak ihlali koşulu getirildiğine ve böylece birçok idari işlem için dava açma olanağının kaldırıldığına, bunun da hak arama özgürlüğünü (madde 36) ve hukuk devletinin (madde 2) olmazsa olmaz koşulu idarenin yargısal denetimi prensibini kısıtladığına hükmetmiştir. Ayrıca Anayasa'nın 125.maddesinde düzenlenmiş olan idarenin tüm eylem ve işlemlerinin denetlenebilmesi kuralına Anayasa'da öngörülmüş olanlardan daha fazla sınırlama getirildiği sonucuna varılmıştır. Anayasa Mahkemesi kararını bire¹⁶ karşı on oyla almıştır.

Anayasa Mahkemesi, bu hükmün iptal edilmesiyle doğan hukuksal boşluğun kamu yararını olumsuz yönde etkileyeceği gerekçesiyle; yasamanın gerekli düzenlemeleri yapması için iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesini uygun bulmuştur. Ancak TBMM söz konusu boşluğu doldurmak için 3 ayın yeterli olmadığına karar vermiş olacak ki iptal edilen İYUK 2/1-a maddesini yeniden düzenlemek için yaklaşık 5 yıl beklemiştir. Meclis, 8.6.2000'de 4577 Sayılı Kanunla, hükmü 4001 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önceki haline dönüştürmüştür. Anayasa Mahkemesi'nin kararının yürürlüğe girmesiyle yeni yasal düzenlemenin yapılp yürürlüğe girmesi arasındaki dönemde verilen yargı kararlarında; 4001 Sayılı Yasa'nın yürürlükten kaldırdığı hatta İYUK'da bir boşluk olduğu ifade edilerek ama sanki 4001 Sayılı

¹⁵ "...Devletin, hak arama özgürlüğünü daraltan bütün sınırlamaları kaldırması ve bu yolla yargı denetimini yaygınlaştırarak adaletin gerçekleştirilmesini sağlaması hukuk devleti ilkesine yer veren Anayasa'nın 2. maddesi gereğidir.

Anayasa'da, Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik hukuk devleti niteliği vurgulanırken, devletin tüm eylem ve işlemlerinin yargı denetimine bağlı olması amaçlanmıştır. Çünkü yargı denetimi, hukuk devletinin "olmazsa olmaz" koşuludur.

Anayasa'nın "Hak arama hürriyeti" başlıklı 36. maddesinde, herkesin gerekli araç ve yollardan yararlanarak yargı organları önünde davacı ya da davalı olarak sav ve savunma hakkı bulunduğu belirtilmektedir.

İtiraz konusu yasa kuralıyla, idari işlemlere karşı iptal davası açabilmek için, idare hukukunun genel esaslarına aykırı biçimde idari işlemin davacının "kişisel hakkını ihlâl" etmiş olması koşulu getirilerek hak arama özgürlüğü kısıtlanmış ve birçok işleme karşı dava yolu kapatılmıştır.

İdari yargı denetimini sınırlayan itiraz konusu kuralın hukuk devleti ilkesi ile bağdaştığı söylenemez....

Anayasa'nın sözü edilen maddeleri ile ayrık tutulanlar dışındaki tüm idari işlemlerin yargı denetimine bağlı olması Anayasa buyruğudur. Anayasa'da sayılan ayrık durumlar dışında idarenin eylem ve işlemlerinden kimilerinin yargı denetimine bağlı olmaması sonucunu doğuracak nitelikteki bir yasal düzenleme, Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasındaki buyruğa aykırı düşer. İtiraz konusu kurala, idari işlemlerin kimileri hakkında dâvacı olabilme "kişisel hak ihlâlî" koşuluna bağlanarak Anayasa'nın 125. maddesine aykırılık oluşmuştur...

İdari işlemlere karşı dava açılabilmesi için "kişisel hakkın ihlâl edilmesi" koşulunun getirilmesiyle soyut, genel ve gayri şahsî olan "düzenleyici tasarruflar" a karşı yargı yolu daraltılmıştır. Böylece, idarenin düzenleyici işlemlerine karşı uygulanmalarını beklemeden dava açılması güçleştirilmekle, Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasına aykırılık oluşturulmaktadır..." Anayasa Mahkemesi, 21.09.1995, E.1995/27, K.1995/47, R.G.Tarih-Sayı:10.04.1996-22607, AYMBB (03.01.2017)

¹⁶ Karşı oy veren tek üye olan Haşim Kılıç, karşı oy gerekçesini; iptal davasında kişisel hak ihlali aramanın hem idareyi sürekli dava tehdidi altında olmaktan koruyacağını hem de yargının iş yükünü azaltacağını belirterek, düzenleyici işlemler için de uygulandıklarında muhataplarının dava açmasının yeterli olacağını söyleyerek açıklamıştır.

Kanun'dan önceki düzenleme kendiliğinden yürürlüğe girmişçesine yorumlanarak, menfaat ihlali koşulu bulunmadığı gerekçesiyle bazı davaların ehliyetsizlik nedeniyle reddedildiği görülmüştür. Bu durum, özellikle de dava ehliyetinin hak arama özgürlüğüyle ilişkisi düşünülerek, bir temel hakkın yasal bir dayanak olmaksızın, yorum yoluyla sınırlandırılması nedeniyle eleştirilmiştir (Karahanoğulları, 1996:312-314; Erhürman, 2011:464-465).

Böyle bir değişiklik yapılması, genellikle idari yargı deneyiminin kapsamını daraltmak niyeti olarak değerlendirilmiştir (Ayaydın, 1994:8; Erhürman, 2011:459; Koçak, 1996:143-144 ; Demirkol, 1998:179).

Değişiklik gerekçesine bakıldığında, ortada çok temel bir yanlışlık olduğu görülmektedir: "6.1.1982 tarih ve 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Yasası'nun 2. maddesi genel hukuk sistemine aykırı biçimde gelişmiştir. İdarî dâvalarda taraf ehliyeti hususundaki usulsüzlük idari mahkemelerde ve Danıştay'da iş hacmini gereksiz biçimde artırmıştır. Bu durum, hususi hukuktaki hak ve ehliyetin tatbikatında da eşitsizlik doğurmuştur. Taraf ehliyeti, dâvada taraf olabilme yeteneğidir. Taraf ehliyeti, medenî hukuktaki medenî haklardan istifade ehliyetinin medenî usul hukukundaki büründüğü şekildir. Gerçekten kimlerin taraf ehliyetine sahip oldukları Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 38. maddesi ile Medeni Kanun'un 8. ve 46. maddelerinde açıklanmıştır. Bu genel kaideye rağmen 6.1.1982 tarih ve 2577 sayılı "İdarî Yargılama Usulü Kanunu"nun başta 2. maddesi olmak üzere ilgili maddelerinde dâva ve taraf ehliyeti yanlış değerlendirilmiş ve (menfaatleri ihlal edilenler) deyimini geniş yorumlanarak, esasta dâva ehliyetine sahip olmayan kişilerin de, idari yargıda iptal ve tam yargı dâvaları açma talepleri kabul edilmiş ve dâvalar buna göre görülerek hükme bağlanmıştır."¹⁷ Bu gerekçenin dayandığı hukuki görüş idari yargılama ile özel hukuk usulü arasında eşitlik olması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Üstelik böyle bir uygulama benzerliği arayışını, iptal davası gibi son derece idare hukuku ve yargılamasına özgü bir dava türü için de sürdürmektedir. İdari yargılama yöntemlerinin doğasından kaynaklanan farklılığının; buradaki dava türleriyle korunan idarenin üstün kamu gücü karşısındaki bireyin haklarının ve yargısal denetimle idarenin hukuka uygun davranmasının sağlandığının farkında olunmadığı anlaşılmaktadır. Önceliğin "iş hacminin gereksiz artması" meselesine indirgenmesi de ayrı bir tuhaftır. İdari yargının iş hacminin artmasının önüne geçmenin en etkin yolunun, yargısal denetimin engellenmesindense; idarenin hukukun sınırları içinde kalmasının sağlanması olduğunun akla gelmemesi de şaşırtıcıdır.

İptal davasında aranan subjektif ehliyetin menfaat ihlali olarak belirlenip, bunun da geniş yorumlanmasının, idarenin sürekli dava tehdidi altında kalmasına yol açacağı endişesine (Bağrıaçık, 2016:44) karşı da söylenebilecek en güçlü yanıt, bu durumun sadece hukuka uygun davranan idare için sorun teşkil etmeyeceği

¹⁷ Anayasa Mahkemesi, 21.09.1995, E.1995/27, K.1995/47, AYMBB (03.01.2017).

olacaktır. Kendini dava tehdidi altında gören idare, hukuka uygun davranarak mahkeme tarafından iptal edilebilecek hukuksuz kararlardan kaçınma yolunu seçebilir ve seçmelidir de.

İptal davasında menfaat ihlali koşuluyla ilgili yasal düzenleme yapma arzusunun son bulmuş olmadığını da söylemekte yarar vardır. 2015 yılında Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü'nün resmi sitesinde ve "görüşe gönderilen kanun tasarıları" arasında "İdari Yargıda İş Yükünün Azaltılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı" yayınlanmıştır¹⁸. Bu taslakta 2.maddeye "doğrudan" kelimesi eklenerek, iptal davasının "...menfaatleri doğrudan ihlal edilenler" tarafından açılabilen bir dava olarak nitelendirildiği yani menfaat bağının "doğrudan" olmasının arandığı anlaşılmaktadır. Taslakla, 1994'te 4001 Sayılı Kanun ile sağlanmak istenen iptal davası alanını daraltmak amacının hala gündemde olduğu anlaşılmaktadır. Değişiklik gerekçesinde "...uygulamada menfaat kavramının çok geniş yorumlandığı ve bu durumun hakkın kötüye kullanımına neden olduğu görülmektedir. Bu itibarla maddeye eklenen "doğrudan" ibaresiyle iptal davası açılabilmesi, iptali istenilen işlemle idari işlemin kişiye olan etkisi arasında makul ve ciddi bir ilişkinin yanında aralarında kuvvetli bir bağ bulunmasına bağlı tutulmaktadır. Dolayısıyla iptal davası açacak olan kişi idari işlemin iptal edilmesinde menfaati olduğunu, söz konusu idari işlemin yarattığı hukuki durumun tarafı veya doğrudan yararlananı olduğunu ortaya koymak zorundadır."¹⁹ Ayrıca gerekçenin en enteresan ifadesi de "Bu değişikliklerle, menfaati ihlal edildiğini iddia eden herkes yerine menfaati doğrudan ihlal edilen kişilerin, bir başka deyişle idari işlemle aralarında kuvvetli bir bağ bulunduğunu ortaya koyan kişilerin dava açmaları öngörülmektedir. Böylece iptali talep edilen işlemde menfaati olumlu olarak etkilenen kişilerin varlığı da göz önüne alındığında idari işlemin iptalinde menfaati bulunanlar ile bulunmayanların haklarının korunmasında bir denge sağlanmış olacaktır" şeklindedir. İptali istenilen işlemle menfaati olumlu etkilenenlerle olumsuz etkilenenler arasında bir denge sağlanması gereğinin nasıl hukuki mantığa dayandığını anlamak çok kolay görünmemektedir. Çünkü bir idari işlemin iptali talebinin tek gerekçesi hukuka aykırı olmasıdır ve ancak yargı tarafından hukuka aykırı olduğu tespit edilirse iptal edilecektir. Yargının önüne gelen davada değerlendirmesi gereken esas mesele sadece işlemin hukuka uygun olup olmadığıdır. Doğal olarak işlemde olumlu etkilenenlerin varlığı hukukun

¹⁸ <http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamaları/Gorus/Gorus.htm> (30.12.2016)

¹⁹ Menfaat kavramının geniş yorumlayan yargının, hakkın kötüye kullanımına nasıl sebebiyet verdiğinin hukuki analizi ya da bu durumun daha geniş bir açıklaması gerekçede yer almamıştır.

Bu arada taslakta, 2. maddenin 2.fikrasına idari yargı mercilerinin "hiçbir surette" yerinde denetimi yapamayacağı ibaresi de yer almıştır. www.kgm.adalet.gov.tr/DUYURULAR/%C4%B0dari%20Yarg%C4%B1%20Kanun%20Ta-sar%C4%B1s%C4%B1%20Tasla%C4%9F%C4%B1%20ve%20Kar%C5%9F%C4%B1la%C5%9Ft%C4%B1rma%20Tablosu.pdf (30.12.2016)

dikkate alınması gereken bir faktör değildir ve olmamalıdır da. Yargının işlemde olumlu etkilenenler var mı diyerek hukuka aykırı bir işlemi iptal etmekten kaçınması sadece hukuk devleti ilkesini yıkmakla kalmaz, gitgide yargının ve yargılamanın varlığını da anlamsızlaştırır.

Menfaat İhlali Kavramı

Roma Hukuku'nda, kamu menfaati söz konusu olduğunda tüm vatandaşlara dava açma hakkı tanınmıştı ve buna actio popularis deniyordu. Bu sistemde kamunun menfaatlerini ilgilendiren konularda her vatandaşın dava açma hakkı olduğu kabul edilerek iptal davası için son derece geniş bir subjektif dava ehliyeti tanınmıştı. Günümüzde ise her sistem, dava konusu işlemle davacı arasında, kendi içinde az veya çok bir alaka aramaktadır (Schwartz, 1954: 190, Aktaran, Özdek, 1991:104). Türk İdari Yargı Sistemi de bir idari işlemi iptal davasına konu edebilmek için davacının menfaatinin ihlal edilmesi koşulunu getirmiştir.

Öncelikle tekrar belirtilmelidir ki iptal davası için menfaat ihlali koşulu davanın esasına ilişkin değildir. Sadece davanın dinlenmesi için aranan bir şarttır²⁰ (Onar, 1966b:1781). Menfaat ihlalinin tespit edilmesi, davanın sonucuna dair hiçbir işaret vermez. Tersine de geçerlidir yani menfaat ihlalinin bulunmadığına karar verilmiş olması, dava konusu işlemin hukuka uygun olduğunun göstergesi değildir. İptal davasının iki aşamalı olduğu bile söylenebilir. İlk aşamada dava ön koşullar açısından incelenir ve bu ön koşullar sağlanmışsa mahkeme davanın esasına geçerek işlemin hukuka uygun olup olmadığını denetler. Davacı ile dava konusu işlem arasındaki ilişki ise bu ilk aşamada irdelenmesi gereken bir önkoşuldur. İşlem, davacının menfaatini bir şekilde etkiliyor denebiliyorsa, diğer önkoşulların da sağlanmış olmasıyla birlikte ikinci aşamaya geçilir.

Bir idari işlemin iptal edilebilmesi amacıyla dava açan kişinin menfaatinin ihlal edilip edilmediğini saptayabilmek için açıklığa kavuşturulması gereken ilk husus, “menfaat”in ne olduğudur²¹.

Menfaat kelimesi, genel kullanımda “yarar, çıkar, kar” (Yılmaz, 2005:802) biçiminde anlaşılır. Hukuk terimi olarak da “hak” kavramından çok daha geniş

²⁰ Bu noktada şu belirtilmelidir ki tam yargı davasının subjektif ehliyet koşulunu ifade eden kişisel hak ihlali için davanın esasına dair hiçbir gösterge oluşturmadığını söylemek, mümkün değildir. Çünkü davacının kişisel bir hakkının ihlal edilmediğinin tespit edilmesi halinde, ortada bu dava yoluyla talep edilen ihlalinden doğan zararın giderilmesi gerektiren bir hak da yoktur aslında. Onar, CiltIII, s.1781.

²¹ Fransız idari yargısı, 19.yüzyılın sonuna kadar menfaat ihlalinin mülkiyet hakkının, kişilik haklarının ya da mesleki hakların ihlali olarak dar yorumluyorken, 1899'da Conseil d'Etat tarafından verilen ekonomik çıkarların zarar görmesini de menfaat ihlali dâhiline kabul eden kararda itibaren gitgide bu kavramın alanını genişletmiştir. Kaya Cemil, “İptal Davalarında (Kişisel) Menfaat İhlalinin Genişlemesi: İktisadi Rekabet”, İÜHFİM, Cilt:66, Sayı:2, 2008, s.274.

bir alanı kapsar. Hak, kişilerin hukuk düzeni tarafından tanınan ve korunan menfaatleri (Gözler, 2013:396) veya hukuken himaye edilmiş ve başkasından bir şey talep edilebilme gücü veren bir menfaat olarak (Sarıca, 1949:29) tanımlanır. İptal davası açabilmek için davacıda aranan menfaat ise alelade bir menfaattir (Sarıca, 1949:29). Böylece iptal davası alanı genişletilerek; kamu gücünü elinde bulunduran idarenin, hukuk sınırını aştığında yargısal denetime maruz kalabileceği bilinciyle hareket etmesi sağlanmak istenmiştir.

Genel olarak bu ifade ile kastedilenin, davacı ile dava konusu işlem arasındaki “ciddi ve makul bir alaka” (Onar, 1966b:324 ; Güran, 1974:226 ; Özay, 2010:152 ; Demirkol, 2012:11) olduğu fikri benimsenmiştir. *“Davacı, iptal davasını -tam yargıyı evleviyetle tabii- kendisini, dâva konusu kararlar ilgili gördüğü, İdarî tasarrufun Hukuk âleminde kalmasının ya da ortadan kalkmasının kendisini ilgilendirdiği, bir anlamda kendisi üzerinde etkisi olacağı için açmaktadır ve ancak bu tür bir ilişkinin varlığına kanaat getirildiği takdirde uyumsuzluk idare mahkemesinin önüne gelebilmektedir.”* (Güran, 1974:226-227)

Danıştay da davacıyla dava konusu işlem arasındaki menfaat ilişkisinden bahsederken “ciddi ve makul bir irade” veya benzer ifadeleri kullanmaktadır²². Bazı kararlarda “ciddi ve makul alaka” ifadesi kullanılırken, bazen “ciddi ve makul menfaat ilişkisi”, bazen de “hukuki yarar” ifadesi kullanılmaktadır (Candan, 2015:111). Mamafih şunun önemle belirtilmesi gerekir ki, idari yargı kararlarında her somut olay ve dava kendi koşulları içinde değerlendirilmekte, yargının genel olarak geçerli kabul ettiğinin düşünülmesine yol açabilecek, kesin bir tanım verilmesinden kaçınılmaktadır.

Ancak, doktrin ve yargı kararlarının çoğunda egemen olan, dava konusu işlem ve davacı arasında aranması gerektiği düşünülen ilişkinin varlığının, subjektif dava ehliyeti koşulunu sağlayacağı fikrine karşılık; dava konusu işlemin menfaat ilişkisini kurmak yerine bozan faktör olduğu ve “ilişki”deki bu bozulmayla da Yasa’nın aradığı menfaat ihlali koşulunun sağlandığı görüşü de savunulmaktadır (Candan, 2015:111-115). Bu yaklaşım, menfaat ihlalinin nedeninin, dava konusu işlemle önceki hukuki durumda bir bozulma olduğunu iddia eder. İdari işlemle, bazen var olan hukuki ilişki bitmiş (memuriyetin son bulması, kaydın silinmesi, gayrimenkulün yıkılması,..), bazen ek yükümlülükler, yaptırımlar, ödevler, değişiklikler gelmiştir. Bunun değişmesi için bozulmaya neden olan işlemin iptal edilmesi gerekir, davacının menfaati bu yödedir. Menfaat ilişkisinin belirlenmesinde işlemin değiştirdiği (ya da etkilediği) hukuki durumun yasayla, idari işlemle veya sözleşmeyle (özel veya idari) yaratılmış olmasının önemi yok-

²² Danıştay 10.Daire, 21.05.1990, E.1990/1213, K.1990/1115, DD, Sayı:81, Yıl:21, Ankara, 1991 s.357; Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (DİDDGK), 26.5.2000, E.1999/390, K.2000/761, Candan, s.112 (dipnot 176).

tur. Davada menfaat ihlali koşulunun sağlandığının kabul edilmesi için söz konusu menfaatin maddi ya da manevi olması da önemli değildir²³ (Onar, 1966b:1781 ; Sarıca, 1949:31).

Menfaat ihlali konusu irdelenirken vurgulanması gereken en önemli husus, her bir durumda somut olayın özelliklerinin, koşullarını değerlendirerek o davada menfaat ihlali şartının yerine gelip gelmediğine karar verecek olan yargı makamının öncelikle iptal davasının temel fonksiyonunu dikkate alarak yorum yapması gerekliliğidir. Menfaat ilişkisinin dar yorumlanması; her şeyden önce yargıya erişim olanağını ortadan kaldıracığı gibi, hukuka uygun davranması gereken idarenin, davranışının yargısal yolla denetimini de engelleyecektir²⁴. Menfaat ilişkisi yorumlanırken iptal davasının, hukuk devleti amacına ulaşmadaki işlevi de göz önünde bulundurulmalıdır. Bu husus Danıştay kararlarında da vurgulanmıştır: “...iptal davalarının, idari işlemlerin hukuka uygunluğunun saptanması, hukukun üstünlüğünün ve böylece idarenin hukuka bağlılığının sağlanması ve sonuçta hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesine olanak sağlanması nedeniyle, bu davalarda menfaat ilişkisinin bu amaç doğrultusunda yorumlanması gerektiği...”²⁵ Özey, menfaatin olumsuz yönde etkilenmesinin idari işlemlere karşı iptal davası açabilmek için yeterli bir subjektif ehliyet koşulu olarak kabul edilmesinin; iptal davasının uygulama alanını genişlettiği ve onu “her derde deva” kolay bir başvuru yolu haline getirerek hukuk devleti ile idarenin yargısal denetimi kavramlarını özdeşleştirdiğini belirtir (Özey, 2010:152).

Menfaat İhlalinin Unsurları

Doktrin ve mahkeme kararları irdelendiğinde; menfaatin ciddi ve makul bir ilişki olarak nitelendirilebilmesi iptal davası açılabilmesi için yeterli kabul edilmemekte, bunun yanında meşru, kişisel ve güncel (aktüel) olması da aranmaktadır.

Menfaatin Meşru Olması

Menfaatin meşru olması; hukuksal bir durumdan kaynaklanması veya böyle bir duruma dayanması (Onar, 1966b:1781; Gözübüyük ve Tan, 2016:334) olarak açıklanmaktadır. Buna göre anayasa, kanun, düzenleyici işlemler, teamüller, iç-

²³ “İhlal edilen menfaatin herhalde maddi ve ekonomik nitelikte olması gerekmediği gibi mahkemelerce hak ihlali gibi düşünülmesi en başta iptal davalarının objektif niteliği ile bağdaşmaz.” DİDDGK, 02.02.1990, E.1989/430, K.1990/18, DD, Sayı:80, Yıl:21, Ankara, 1991, s.111; Danıştay 5.Daire, 13.08.1973, E.1972/3597, K.1973/1227, Zabunoğlu, s.244.

²⁴ Danıştay 6. Daire, 13.05.1991, E.1989/2264, K. 1991/1101, Gözübüyük-Tan, s.325.

²⁵ DİDDGK, 26.5.2000, E.1999/390, K.2000/761, Candan, s.112.

tihat, sözleşme, örf veya davaya konu olandan başka bir idari karardan kaynaklanan hukuki durumların bu kapsamda olduğu kabul edilir (Onar, 1966b:1781-1782; Sarıca, 1949:32-36). Menfaatin meşru olması, hukuk tarafından korunmaya değer bir menfaat olması (Candan, 2015:116) şeklinde de açıklanabilmektedir. Bu husus Danıştay Kararlarında çeşitli şekillerde ifade edilebilmektedir: “...iptal davasını işlem nedeniyle menfaati ihlal edilenler açabilecekse de söz konusu menfaatin; kişisel, aktüel ve meşru olması gerekir. Meşru menfaatin varlığından söz edebilmek, hukuken ileri sürülebilir olmasına bağlıdır.”²⁶ Ancak hukuken ileri sürülebilmenin ötesine geçip adeta pozitif hukuk kurallarıyla özel bir şekilde korunma arayışı gösterdiği bir kararı da mevcuttur²⁷. Hukuksal bir dayanağı olmayan sadece fiili duruma dayan bir menfaatin meşru kabul edilemeyeceği (Sarıca, 1949:35) savunulur ki Danıştay’ın da bu yönde kararları vardır²⁸.

Menfaatin Kişisel Olması

“...dava açabilmek için dava konusu yapılan idari işlemlerden dolayı davayı açanın dolaylı veya dolaysız kişisel bir menfaatinin ihlal edilmiş olması gerekir. İster gerçek, ister tüzel kişiler bakımından olsun, bu esas değişmez”²⁹ Bu ifadenin de anlaşılabilirliği gibi Danıştay, iptal davası açabilmek için aranan menfaat ilişkisinde kişisellik unsurunun bulunması konusunda çok kesin bir tavır içindedir.

Onar (1966b:1782), menfaatin kişisel olmasını, dava konusu idari işlemin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak davacıya etki etmesi olarak nitelendirmiştir. Bu noktada menfaatin kişiselliğinden kastedilenin, ortada iptal davasına konu edilen bir idari işlemle bozulmuş, doğmasına engel olunmuş bir hukuki durumun bulunması ve davacının da bu hukuki durumun tarafı veya yararlananı olmak istemesi olduğu da söylenebilir (Candan, 2015:116-118).

Ancak davacıyla dava konusu arasındaki ilişkinin “kişiselliği” meselesi, özellikle de iptal davasının idarenin hukuka uygun davranmasını denetleme ve bunu sağlama misyonuyla birlikte değerlendirilmesi gereken, oldukça hassas bir

²⁶Bu karara konu olan olayda Danıştay; liman işletmeciliği yapmasına olanak veren karar iptal edilmiş olduğu halde, kararın idare tarafından uygulanmaması nedeniyle işletmeciliğe devam edebilen bir şirketin, işletmecilik sıfatına dayanarak dava açması durumuyla ilgili olarak, davacının davayla elde etmek istediği menfaatin “hukuken korunması gereken meşru bir nitelik taşımadığı” sonucuna varmıştır. Danıştay 10. Daire, 13.11.2002, E.2002/1407, K.2002/4320, Danıştay Kararlar Dergisi, Yıl.1 Sayı.1, Ankara, 2003, s.396; Benzer yönde Danıştay 6.Daire, 23.12.1998, E. 1997/6901, K.1998/6773, Danıştay Bilgi Bankası (DBB) (25.05.2017)

²⁷ Danıştay 11. Daire, 25.10.1972, E.1972/3043, K.1972/2702, Özdek, s.108.

²⁸ “...menfaatin meşruiyeti hukuk kaidelerine müstenit bulunması ile mümkün olacağı...” Danıştay 12. Daire, 28.11.1966, E. 1965/2623, K.1966/3314, Özdek, s.107

²⁹ Danıştay 5.Daire, 06.06.1970, E.1969/4390, K.1970/3355, Gözübüyük-Tan, s.336.

meseledir ve bunu teorisyenler de uygulamacılar da kabul etmektedir³⁰. Fakat neyin kişisel neyin kişisel olmadığı tespit ederken her daim uygulanabilecek bir formülün bulunduğunu söylemek imkânsızdır. Örneğin Danıştay'ın, ölmüş eşinin vatandaşlığının kaybettirilmesine dair işlemin iptali isteyen kişinin davasını, menfaat ilişkisi olmadığı için reddedilebildiği görülmektedir³¹. Böyle bir kararda vatandaşlık hakkının kişiliğe bağlı haklardan olduğu tespitine katılmamak olanaksızdır ama bir kişinin vatandaşlığının kaybettirilmesi sonucunu doğuran işlemin o kişiden başkası üzerinde etkisinin olmayacağını ve bu kararın iptalini talep etmekte başka kimsenin menfaati olmadığını iddia etmek de doğru değildir. Çünkü vatandaşlıktan çıkarılmanın pek çok konuda ciddi sonuçları vardır. Mesela vatandaşlıktan çıkarılmanın malvarlığı üzerindeki haklarını kullanma olanağı çok daralır ve böyle bir durumun mirasçılarını da etkilememesi olanaksızdır. O yüzden vatandaşlıktan çıkarılma kararının akabinde vefat eden kişinin eşinin bu işlemin iptalinde ciddi ve makul bir kişisel ilişkisinin olduğunu düşünmemek zordur³².

Bireysel işlemlerde kişisellik unsurunun tespitinde, dava açmakta menfaati olan kişi dava konusu işlemin muhatabı ise kişisel menfaat ihlalini tespit etmek zor olmayacaktır. İşlemin muhatabı idari bir işlemle menfaatinin zedelendiğini kabul edilebilir bir şekilde ortaya koyabilecektir. Ancak bir başka olasılık daha vardır ki o da bireysel bir idari işlemin muhatabının değil de üçüncü kişilerin işlemin hukuka aykırılığını iddia ederek yargıya gitmesidir. Doğaldır ki bir işlemin hedef aldığı kişi, işlemde fayda elde ediyorsa o işlemin hukuka uygunluğunu pek de sorgulamayacaktır. Böyle bir durumda, idarenin hukuka uygun davranmadığı menfaatim, hukuka aykırı bir işlemle elde ettiğim menfaatten çok daha üstündür, diyebilecek ve söz konusu işlemin geri alınmasını ya da iptalini

³⁰ “Bireylerin ve sivil toplum kuruluşlarının menfaat ilgisini kurdukları idari tasarrufları, iptal davası yoluyla idari yargı önüne getirmelerinin, idarenin hukuka uygunluğunun yargısal denetiminin sağlanmasıyla "Hukuk Devleti"nin gerçekleştirilmesine hizmet edeceği; soruna bu açıdan bakıldığında, idari yargıya özgü bir dava türü olan "iptal davası"ni açan gerçek veya tüzel kişilerin, dava açmakla ulaşmak istediği amaç bakımından klasik anlamda "davacı"dan farklı olduğu tartışmasıdır. Aksi yönde bir anlayış, iptal davasının ön koşullarından olan "menfaat ihlali"ni "hak ihlali" ne yaklaşan bir tarzda yorumlama sonucu yaratır ki, bu durumun ne idari yargının varlık nedeni ile, ne de yasa koyucunun amacı ile bağdaşmayacağı açıktır.

Bir idari faaliyet ile, dava açma ciddiyetini sağlamaya yetecek ölçüde muhatap olup, menfaat ilgisini kuran kişi ve kuruluşlar, söz konusu faaliyetle ilgili idari işlemlerin iptali istemiyle dava açabilirler.

Dava açma ehliyetinin bulunup bulunmadığı saptanırken, iptal davasının genel amacının yanı sıra dava konusu idari işlemin niteliği, bu işlemin hukukun üstünlüğünü, hukuk devleti ilkesini etkileyip etkilemediği, genel kamu yararı, Anayasada yer alan Cumhuriyetin nitelikleri ile Anayasa ile koruma altına alınan temel insan haklarını ihlal edip etmediği ve yargı kararlarının uygulanmaması veya geçersiz kılınması gibi hukuk devleti ilkesini zedeleyen bir durum söz konusu olup olmadığına bakılarak menfaat ilgisinin olaya özgü değerlendirilmesi gerekmektedir” Danıştay 8.Daire, 12.01.2011, E.2010/8496 (<http://hukuk.istanbul.edu.tr/idarehukuku/wp-content/uploads/2016/03/25.11.2015-idari-yargi.pdf> 01.06.2017)

³¹ Danıştay 10.Daire, 14.04.1987, E.1986/1906, K.1987/769, DD, Sayı:68-69, Yıl:1988, s.703.

³² Danıştay, daha sonra Nazım Hikmet'in vatandaşlıktan çıkarılması kararının iptali için açılan davada, davacının Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmasını menfaat ilişkisinin ihlali bakımından yeterli görmüştür.

isteyebilecek birileri olsa bile sistemin güvenliğini var olmaları umulan bu özverili kişilere bırakmak doğru olmayacaktır. İdari yargı mekanizması onu harekete geçirecek birine (davacı) ihtiyaç duyacağına göre; hukuka aykırı ve subjektif etkileri ağır basan bireysel işlemler söz konusu olduğunda bu işlemlerin hukuka uygunluğunun yargısal denetiminde üçüncü kişilerin dava açabilmesini kabul etmek gerekecektir. Ancak bu tip durumlarda, menfaat bağı ve özellikle de kişisel unsuru belirlerken nasıl bir ölçüt getirilebileceği meselesi önemlidir. Bu tip durumlar için Karahanoğulları (2007: 211) “statünün etki alanı” ölçütünü önermektedir. Buna göre mesela, söz konusu statünün koşullarını taşımayan kişinin bir kamu görevine atanması durumunda; o statü için başvurmuş ve reddedilmiş kişiler ya da zaten o statüde bulunan kişiler, statünün etki alanında oldukları için menfaat ilişkisi koşulu gerçekleştirmiş olacak ve iptal davası açabileceklerdir. Danıştay’ın bu tip davalarda menfaat ilişkisini kabul ettiği görülmektedir³³. Ancak benzer konularda tüzel kişiler açısından Danıştay’ın menfaat ihlali ve özellikle de kişisel unsuru genellikle dar yorumladığı tespit edilmektedir³⁴. Özellikle de meslek odaları veya sendikalar söz konusu olduğunda, bu kurumların faaliyet alanlarında alınmış bireysel kararlar için bile subjektif dava ehliyetini kabul etmemesi ciddi eleştirilere konu olmaktadır. Ancak şu da belirtilmelidir ki verilen bazı kararlardan yargının bu hususta her zaman ve tümüyle aynı yaklaşımda olmadığı bazen de tüzel kişilerin bireysel işlemlerin iptalinde menfaati olduğunu kabul ettiği anlaşılmaktadır.³⁵

³³ Danıştay 5.Daire, 30.04.2014, E.2013/7581, K.2014/3778 DBB (28.06.2017).

³⁴ “... genel düzenleme niteliğindeki Yönetmeliğe ve şef-şef yardımcılığı sınavına karşı dava açma ehliyeti bulunmakta ise de, Birlik tüzel kişiliğini ve tabiplik mesleğini ilgilendiren meşru ve güncel bir menfaat ilişkisi bulunmayan, ayrıca üyelerinin hak ve menfaatleri arasında birliktelik olmayan, mensuplarının ‘ortak’ çıkarlarını zedelemeyen, farklı yerlerdeki farklı ihtisas alanlarındaki klinik ve laboratuarlara atama yapılması nedeniyle ancak mensuplarının kişisel çıkarlarını etkilemesi sözkonusu olan tamamen bireysel nitelikteki sınavsız atama işlemlerine karşı subjektif anlamda dava açma ehliyeti bulunmamaktadır” Danıştay 5.Daire, 23.11.2005, E.2004/2863, K.2005/5392, Kararla ilgili detaylı değerlendirme için: Karahanoğulları, “Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgı Bağı Sorunu”, s.217-230.

³⁵ “6023 sayılı Yasanın yukarıda sözü edilen hükümleri ve yapılan değerlendirmeler karşısında, davacı Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyinin, Birlik üyelerinin hukukunu korumak amacıyla dava açabileceğinin; esasen, Yasa ile belirlenmiş olan kuruluş amacı gözönünde bulundurulduğunda, düzenleyici işlemlerin yanı sıra, bu düzenleyici işlemlerin uygulama işlemleri olan atama işlemlerine karşı da dava açma ehliyetinin varolduğunun kabulü gerekmektedir. Bu itibarla, 6023 sayılı Yasa ile verilen görevler bakımından, Birliği temsilen Merkez Konseyinin bu davayı açmakta menfaatinin ve dolayısıyla dava açma ehliyetinin bulunduğu anlaşılarak işin esasına geçildi.” Danıştay 5.Daire, 15.5.2002, E.2001/132, K.2002/2252, DBB (28.06.2017).

Ancak bu karar, DİDDGK’nun 7.2.2003, E.2002/1224, K.2003/63 sayılı kararıyla karar düzeltme aşamasında bozulmuş ve 5.Daire de 16.06.20014 tarih ve E.2004/2037, K.2004/2915 sayılı kararıyla DİDDGK kararına uymuştur.

Menfaatin Güncel Olması

Danıştay subjektif dava ehliyeti için menfaat ilişkisinde güncellik unsurunun bulunmasını da aramaktadır. Bu da öncelikle, dava açıldığı tarihte, davacıya ait bir menfaatin ihlal edilmiş olmasını gerektirir. Benzer şekilde dava açılmadan önce son bulmuş bir menfaat ilişkisinde dayanarak iptal davası açılması da kabul edilmemektedir³⁶.

Gelecekte menfaatinin ihlal edilme olasılığı bulunduğu iddiasıyla bir işlemin iptalinin dava konusu edilmesi subjektif ehliyetin olmaması nedeniyle davanın reddine neden olur³⁷. Ancak, basit bir olasılıktan öte, gerçekleşmesi kuvvetle muhtemel bir durum varsa bu halde menfaatin güncelliği kabul edilmelidir. Fakat Danıştay'ın³⁸ mezun olduğunda kıyı kaptanlığı belgesine sahip olacağını sanan bir son sınıf öğrencisinin, bu uygulamayı değiştirip; ancak bazı okullardan mezun olan öğrencilerin yapılacak sınava girerek başarılı olmaları halinde bu belgeyi alabileceklerine dair düzenlemenin iptali için açtığı davada bile menfaat ilişkisini kabul etmemesinden yola çıkarak, güncellik unsuru bakımından da daraltıcı yorum yaptığını söyleyebiliriz.

Ancak “güncellik” arayışının düzenleyici işlemin birey üzerinde uygulanmasına yönelik bir kararın varlığına indirgenmesi gibi bir yanlış bakış açısı, düzenleyici işlemlerin uygulama işlemleri aşamasına gelene kadar dava konusu edilememesi gibi bir sonuç doğurur ki bu da idari yargının çok temel bir dinamiğinin ortadan kaldırılması sonucuna gidebilir. Doğal olarak böyle bir yorumlama hatasının yapılamayacağı düşünülse bile Danıştay'ın bunu hiç yapmadığı söylenebilir. Çünkü devlet memurları ve ailelerinin dış tedavilerine dair usul ve esasların belirlendiği, Bütçe Uygulama Talimatının 5.2.1 - 5.2.4 - 5.2.5 maddelerinde yer alan düzenlemenin iptali için açılan davada, henüz davacı ya da ailesi hakkında dış tedavisinin ödenmediğine dair bir işlem olmadığı için “henüz dava konusu Bütçe Uygulama Talimatıyla aktüel, kişisel menfaat ilgisi henüz kurulmuş değildir” denilerek davanın reddedildiği tespit edilmiştir³⁹. Yüksek Mahkeme'nin bu kararından yola çıkarak; düzenleyici işlemlerin iptalinin tek başına talep edilememesi, illaki bireysel bir işlemin oluşturulmasının beklenmesi gerektiği gibi bir düşünce içinde olduğu, böylesine temel bir hususta (İYUK madde 5 ve 7/2-4) yanılığa düştüğü kabul edilemez görünmektedir.

Güncellik unsurunda genellikle tartışma konusu olan nokta, menfaat ilişkisinin dava süresince devam etmesinin gerekip gerekmediği meselesidir. Davanın

³⁶ Danıştay 5.Daire, 28.05.2010, E.2008/501, K.2010/3687, DD, Sayı:125, Yıl:2010, s.216.

³⁷ Danıştay 10.Daire, 14.4.1997, E.1997/1372, K.1997/11314, DD, Sayı:94, Yıl:1998, s.651; Danıştay 7.Daire, 03.04.2002, E.2001/5012, K.2002/1381, Candan, s.120.

³⁸ Danıştay 10.Daire, 14.04.1997, E.1997/1372, K.1997/1314, Bağrıaçık, s.43.

³⁹ Danıştay 5.Daire, 28.7.2003, E. 2003/2079, K. 2003/3335, Bağrıaçık, s.47.

açılma tarihinde davacıyla iptali istenen işlem arasındaki ilgi bağı, dava açıldıktan sonra koparsa, dava devam etmeli midir sorusuna verilen yanıtlar farklılık göstermektedir. Danıştay'ın başlangıçta benimsediği görüş, menfaat ilişkisinin dava boyunca devam etmesinin gerektiği, aksi durumda subjektif dava ehliyetinin yitirileceği⁴⁰ şeklinde ağırlık kazanmıştı. Ancak, bu görüşteki keskin hat zamanla bozuldu. Artık, davanın açılma anının önemli olduğu, daha sonra menfaat bağının değişmesinin davanın görülmesine engel olmaması gerektiği yönünde kararları da⁴¹ bulunmaktadır⁴². Hatta eğilimin bu yöne doğru olduğunu söylemek gerekir. Ancak yargının bu eğilimine yönelik eleştiriler de vardır. Özellikle, idarenin hukuk sınırları dışına çıktığı her işlemin hukuk düzeninden kaldırılmasındaki faydanın, dava açıldıktan sonra menfaat ilişkisi kopsa bile davanın devam etmesine gerekçe olarak gösterilmesine karşılık; bunun sadece davanın açıldığı tarihte menfaati ihlal edilenler için değil herkes için var olduğunu; böyle bir gerekçenin, herkesin, her idari işleme karşı dava açabilmesini mümkün kıldığı söylenebilir. Başlangıçta bir menfaat ihlali olup olmadığına göre davanın görülmesine karar verilirken bu bağ koştuktan sonra davaya devam etmenin çelişki yarattığı düşünülebilir ki bu noktada neden “actio popularis” (halk davası) yolunun kabul edilmediği de sorgulanabilecektir. Candan (2015:122-123), bu hususta, idarenin davacının ilk işlemle menfaatini kesmek için başka işlemler yapma yoluna gidebileceğini kabul etmekle birlikte, bu işlemlere karşı da dava yolunun açık olacağını belirtmektedir. Bu olasılıkta da ilk işlemle menfaat ilişkisinin kesilmiş olmayacağına işret etmektedir. Ayrıca özellikle de yargıcın uygulanmasının olanaksız olduğunu önceden bildiği kararları vermekten kaçınması gerektiğini, bu yapmaması halinde yargı kararlarının gücünün zayıflatılmış olacağını vurgulamaktadır. Ancak bu görüşlerin karşısında; güncellik unsurunun, dava süresince menfaat ilişkisinin aranması biçiminde yorumlanmasını, idare edilenlerin idare karşısında güçsüz kılacağı, idarenin bir takım işlem ve eylemlerle, davacının konumunu değiştirebileceği ya da onu buna mecbur edebileceği endişesiyle karşı çıkılması da mümkündür. Bunun yanında idari yargıda dava sürelerinin çok da kısa olmadığı gerçeğine dikkat çekilip davacının ilgi bağının bu süreçte değişmesinin zorunlu hale gelebileceğine de dikkat çekilmektedir (Balkar, 1959:217).

Bu konuda subjektif yanı ağır basan bireysel işlemlerin iptali için açılan davalarla kamusal yanı ağır basan iptal davaları arasında ayırım yapmak yararlı olabilir. Örneğin, bir memurun görev yerini değiştiren işlemin iptali için dava açıldıktan sonra kendi isteğiyle başka bir yere atanması ya da emekli olması durumun-

⁴⁰ Danıştay 12.Daire, 24.02.1970, E.1968/2607, K.1970/333, AİD, Cilt:4, Sayı:2, 1971, s.165; Danıştay 6.Daire, 19.6.1984, E.1984/233, K.1984/2499, Danıştay Dergisi (DD), Sayı:56-57, Yıl:1985, s.237

⁴¹ Danıştay 5.Daire, 13.2.2006, E.2005/1005, K.2006/455, DBB (01.06.2017); 03.02.1967, E.1966/499, K.1967/166, Gözübüyük-Tan, s.369; Danıştay 10.Daire, 10.04.2000, E.1997/6341, K.2000/1372, DD, Sayı:104, Yıl:2001, s.549.

⁴² Conseil d'Etat'ın yaklaşımı da bu yöndedir. Gözübüyük-Tan, s.369.

daki davacı-idari işlem ilişkisi ve davanın sonucunun etkisi ile çevreye zarar veren bir idari karardaki menfaat ihlali ve bu davanın sonucunun yaratacağı etkinin aynı olmadığı açıktır. Bu nedenle, davacı ile dava konusu işlem arasındaki ilgi bağının, dava açıldıktan sonra değişmesi hususu işlemin etkileri de düşünülerek değerlendirilip, iptali talep edilen işlemle tehlikeye atılan menfaatin kamusal boyutuna göre, güncellik unsuru yorumlanmalıdır.

Menfaatin güncel olmasıyla bağlantılı olarak dava konusu edilmiş işlemin dava sürerken geri alınması veya kaldırılması olasılıkları da, doğal olarak, farklı değerlendirilmelidir. Bir idari işlemin geri alınması, işlemin ilk yapıldığı andan itibaren ortadan kaldırılması anlamına gelir ki bu durumda işlemin iptali ile beklenen menfaat gerçekleşmiş demektir yani güncellik unsuru artık yoktur ve ayrıca ortada iptal edilecek bir işlem kalmamıştır (idare geri alma işlemiyle onu hiç yapılmamışçasına ortadan kaldırdığı için). Bu süreçte davacı için maddi ya da manevi bir zarar doğmuşsa, zararın giderilmesi zaten iptal davasının konusu olamayacağı için iptal talebi ve zararın giderilmesi birlikte dava konusu edilmişse bile iptal davası konusuz kalmıştır. Fakat işlemin kaldırılması aynı sonucu doğurmayacaktır ve bu nedenle de davanın görülmesine devam edilmesi gerekir. Çünkü idarenin bir işlemi kaldırması ile kaldırma işlemin yapıldığı tarihten itibaren sonuç doğmaktadır ve işlemin ilk yapıldığı tarihle kaldırıldığı tarih arasındaki hukuki sonuçlar varlığını sürdürmektedir. İptal davasının amacı da hukuki sonuçların ortadan kaldırılması olduğuna göre mahkemenin esastan karar vermesi gerekmektedir. Danıştay uygulamalarının da bu yönde olduğu söylenebilir⁴³. Bu husus özellikle süreli işlemlerde⁴⁴ hayati önem taşıyacaktır. Çünkü örneğin belirli bir süreyle yürürlükte kalan işlemlerin dava açıldıktan sonra süresi dolduğu için yürürlükten kalkması çok büyük bir olasılıktır. Bu olasılık gerçekleştiğinde yani işlem süresi dolduğu için yürürlükten kalktığında, güncellik koşulu bulunmadığı için menfaat ihlali olmadığı gerekçesiyle davanın da konusuz kaldığına hükmetmek, bu işlemlerin (yerine yürürlüğe giren işlemler de süreli olabilecektir) mütemadiyen yargısal denetim dışında kalmasına yol açacaktır.

⁴³ Danıştay 5.Daire, 16.2.2010, E.2007/7251, E.2010/665, DBB (01.05.2017); Danıştay 10.Daire, 10.04.2000, E.1997/6341, K.2000/1372, DBB (28.06.2017); Danıştay 8.Daire, 12.2.1963, E.1962/1946, K.1963/1191, Duran Lütfi, İdare Hukuku Meseleleri, İstanbul, 1963, s.182.

⁴⁴ DİDDGK, 24.2.2005, E.2002/494, K.2005/63, DBB (01.05.2017).

Menfaat İhlali Koşulunun Uygulanmasında Hususiyet Gösteren Durumlar

İptal davası söz konusu olduğunda davacının sahip olması beklenen subjektif dava ehliyeti olarak, dava konusu işlemle menfaatin ihlal edilmiş olması ön koşulu her somut olayda kendi çerçevesi içinde değerlendirilmektedir. Ancak bazı durumlarda davacıların konumları ve dava konusu işlemle bağlantıları yargı tarafından değerlendirilirken ortaya çıkan sonuçlar hususiyet içermektedir. O nedenle bu durumlara biraz daha yakından bakmakta yarar vardır.

Kiracı Olma

Danıştay, uzun yıllar boyunca kiracı olmanın, kiralanan mülkle ilgili idari işlemler hakkında iptal davası açarken menfaat ihlali koşulunu sağlamada yetersiz olduğuna hükmetmiştir. Dava konusu işlem gayrimenkule ilişkinse sadece malikin menfaatini kabul etmiştir.

Örneğin kamulaştırma işlemleri söz konusu olduğunda Danıştay'ın tavrının net olduğu tespit edilmektedir. Hâlihazırda yürürlükte olan 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun⁴⁵ 2001 yılında değişen 14.maddesi açık bir şekilde dava açma hakkını sadece malike tanımıştır, bu nedenle Danıştay'ın kiracının menfaatiyle ilgili bir değerlendirme yaparak dava açma hakkı olup olmadığına karar verebilmesi söz konusu değildir. Ancak 14.madde 24.04.2001 tarihinde 4650 Sayılı Kanun'un 7.maddesiyle değişmeden önce, bu hükümde kamulaştırma işlemine karşı "taşınmaz malın sahibi, zilyedi ve diğer ilgililere" dava açma olanağı tanınıyordu. Maddede kiracılardan bahsedilmiyordu ama "diğer ilgililer" arasında kiracıların da olabileceği düşünülebilirdi (Kutlu Gürsel, 2009:296; Alan, 1983:32, Aktaran: Kaya, 2011:337)⁴⁶. Ancak Danıştay bu konuda hiçbir zaman kiracının kamulaştırma işleminin iptalinde menfaati olduğunu kabul etmemiştir⁴⁷.

Kiracının, kiralamış olduğu yapının yıkılması kararı aleyhine iptal talebinde bulunmasını da menfaat ilişkisi bulunmaması nedeniyle reddetmekteydi⁴⁸. Bu yaklaşım zilyedin zilyedin davacı olma niteliği konusunda da benzer şekilde oluşmuştu⁴⁹. Ancak zamanla, genel olarak, bu tavrının değiştiği gözlemlenmektedir⁵⁰. Bununla birlikte Danıştay'ın tutumunun her zaman aynı yönde oluşmadığı, örne-

⁴⁵ Resmi Gazete Tarih- Sayı: 8/11/1983-18215

⁴⁶ Karşı görüş: Günday Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 10.Baskı, Ankara, 2011, s.265.

⁴⁷ Danıştay 6.Daire, KT. 18.05.1976, E. 1975/2632, K. 1976/3305, Kaya "Kiracıların Subjektif Dava Ehliyeti...", s.336.

⁴⁸ Danıştay 6.Daire, K.1961/2605, Gözübüyük-Tan, s.338.

⁴⁹ Danıştay 8.Daire, 18.03.1968, E.1966/4705, K.1968/917, Candan, s.116.

⁵⁰ DİDDGK, 21.1.1988, 1987/47, K.1988/3, DD, Sayı:72-73, Yıl:1989, s.104; Danıştay 7.Daire, 2.4.2001, E.2000/243, K.2001/1034, Candan, s.118; Danıştay 14.Daire, 18.04.2012, E.2011/9654, K.2012/2931, DD, Sayı:130, Yıl:2012, s.390.

ğin kiracısı olduğu taşınmazın, sit alanı kapsamına alınmasına, ruhsatının iptaline, imar planı değişikliklerine... karşı dava açan kiracının menfaati bulunmadığı gerekçesiyle davayı reddettiği de gözlemlenmektedir⁵¹.

Köy ve belde sakini olma, hemşehri sıfatı:

İdari yargının, hemşehrilik sıfatının dava açmak için yeterli bir menfaat ilişkisi sağlayıp sağlamadığı hususundaki tavrının da çok düz bir seyir izlediği söylemek kolay değildir.

Köy sakini olarak köyle ilgili idari işlemler hakkında dava açmak söz konusu olduğunda yargının çoğunlukla menfaat ilişkisini kabul ettiği söylenebilir: “...tüm köyün ve köylünün yaşama düzeni, yerleşimi ve gelişimini yakından ilgilendiren köy orta malının sadece bir kişinin kullanımına verilmesi işleminin köy sakini davacıların menfaatlerinin ihlal edildiği gözetilmeksizin zilyetlik ya da mülkiyet ilişkisinden söz edilerek davanın ehliyet yönünden reddinde usul ve yasa uyarlık görülmemiştir.”⁵² Ancak neredeyse aynı koşullarda bulunan davacılar için menfaat bulunmadığı gerekçesiyle davayı reddettiği kararlar da vardır⁵³.

Danıştay’ın özellikle çevre⁵⁴, tarihi ve kültürel değerler ve imar⁵⁵ gibi kamu yararını ilgilendiren konularda belde sakinliğini menfaat koşulu bakımından yeterli görme yönelimi olduğu söylenebilir⁵⁶. Üstelik bu konulardaki yaklaşımı son dönemde değişkenlik gösterebilse bile İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra, başta çevrenin, tarihi ve kültürel değerlerin korunması söz konusu olduğunda, tehlike altında olduğu iddia edilen değerlerle aynı bölgede yaşayan kişilerin öncelikli olarak dava konusu işlemler aralarında bir menfaat ilişkisi olduğu anlayışıyla şekillenmişti: “Bir yörenin tarihsel ve kültürel özelliklerinin korunmasının Devletin olduğu kadar o yörede yaşayan vatandaşların da görevi olduğu...”⁵⁷

⁵¹ Danıştay 6.Daire, 10.12.2004, E.2003/3450, K.2004/6401, Gözübüyük-Tan, s.339; Danıştay 11.Daire, 12.07.2005, E.2005/1023, K. 2005/4242, DD, Sayı:111, Yıl:2006, s. 333-334; Danıştay 6.Daire, 10.12.2004, E.2003/3450, K. 2004/6401, Kaya, “Kiracıların Subjektif Dava Ehliyeti...”, s.344.

⁵² Danıştay 6.Daire, 18.11.1986, E.1986/664, K.1986/967, DD, Sayı:66-67, Yıl:1987, s.294.

Benzer yönde: DİDDGK, E.1949/313, K.1950/37, Gözübüyük-Tan, s.340; Danıştay Genel Kurulu, 22.11.1951, E.1951/734, K.1951/2212, Danıştay Kararlar Dergisi, Sayı:54-57, Yıl:1953, s.79; DİDDGK, 06.12.1996, E.1995/396, K.1996/598, Gözübüyük-Tan, s.341.

⁵³ Danıştay 8.Daire, 07.02.1984, E.1981/2107, K.1984/198, Candan, s.116-117.

⁵⁴ Çevre Kanunu 30. Madde hükmü herkesin ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını istemesine olanak tanımaktadır. Kanun herkesin bu konuda menfaati olduğuna hükmetmiştir.

⁵⁵ Danıştay 6. Daire, 01.07.2015, E.2015/1547, K.2015/4783, DBB (28.06.2017).

⁵⁶ Danıştay 6.Daire, 9.7.2003, E. 2003/1712, K. 2003/4221, DD, Sayı:3, Yıl:2004, s.196; Danıştay 6.Daire, 21.03.1988, E.1987/931, K.1988/417, DD, Sayı:72-73, Yıl:1989, s.361; Danıştay 6.Daire, 15.12.1993, E.1993/1858, K. 1993/5451, Bağrıaçık, s.61; Danıştay 13. Daire, E.2008/10609 K.2009/2685 K, DBB (28.06.2017); Danıştay 13. Daire 23.06.2009, E.2007/4549, K.2008/5019, DBB (28.06.2017).

⁵⁷ Danıştay 6. Daire, E;1989/2562, K;1989/2187, Demirkol, s31..

Yerel yönetim karar organlarında yer alma

Danıştay, genel olarak yerel yönetimlerin karar organlarında yer alıp kurul toplantısına katılmayan veya katılıp da karara muhalif kalanların, kararın iptali için dava açabileceklerini kabul eder. Söz konusu karar organlarında üye olan kişilerin, temel görevlerinin belde halkının çıkarını korumak olduğunu, bu nedenle de görevlerini yerine getirmek için muhalif kaldıkları ya da oylamasına katılmadıkları kararların, hukuka aykırılığı nedeniyle iptalini istemekte subjektif ehliyetlerinin bulunduğu görüşünü benimsemektedir⁵⁸. Ancak Danıştay, davacının ehliyetini tespit ederken, üyesi olduğu kurul o kararı alırken toplantıya katılmamış olması, toplantıda yer almış olsa bile karar aleyhine oy kullanmış olması konusunda son derece hassastır⁵⁹.

Ancak şu husus da belirtilmelidir ki Danıştay'ın kararları incelendiğinde, yerel yönetimlerin karar organları için genel olarak benimsediği bu tutumdan yola çıkarak diğer kurul kararları söz konusu olduğunda da aynı yaklaşımı gösterdiğini söylemek mümkün değildir. Örneğin Radyo Televizyon Üst Kurulu üyelerinin muhalif kaldıkları karar aleyhine dava açmakta menfaatleri olmadığı gerekçesiyle davayı reddetmiştir⁶⁰.

Vergi Yükümlülüğü

Vergi yükümlülüğüne dayanarak iptal davası açmak söz konusu olduğunda, mükellefin yükümlü olduğu vergi işlemleri ile (bireysel ya da düzenleyici işlemler) arasındaki menfaat ilişkisinin ehliyet bakımından yeterlilik sağladığı hususunda tereddüt yoktur⁶¹. Ancak vergi yükümlüsünün bu sıfatına dayanarak⁶²; yükümlülüğünün artmasına neden olduğu iddiasıyla vergi gelirlerinin kullanıldığı

Ancak ne yazık ki bu konuda son yıllarda verilmiş yargı kararlarına ulaşılamamıştır. Bu eğilimin devam ettiğinden emin olabilmek için özellikle son beş yılda verilmiş kararları kontrol etmek çok daha güvenilir sonuca ulaşılmasını sağlayacaktır. Fakat Danıştay'ın, özellikle son yıllarda verdiği kararları yayınlamak konusunda son derece hasis davranma eğiliminde olduğunu söylemek mümkündür.

⁵⁸ Danıştay 6.Daire, 16.09.1998, E.1998/4833, K.1998/4004, DBB (28.06.2017); Danıştay 10.Daire, 08.01.2003, E.2002/4860, K.2003/8, DD, Sayı:2, 2003, s.323.

⁵⁹ Danıştay 6.Daire, E.2011/9148, K.2012/1541, DBB (28.06.2017).

⁶⁰ “*Olayda; iptali istenen Üst Kurul kararının davacılar hakkında uygulanabilecek bir düzenleyici işlem niteliğinde bulunmadığı gibi ilgililerin kişisel, meşru ve aktüel menfaatini de etkilemediği anlaşılmakta olup; söz konusu karara muhalif kalmaları da davacılar dava açma ehliyeti kazandırmayacağından, işin esasının incelenmesine hukuki olanak görülmemiştir.*” Danıştay 5.Daire, 22.09.2010, E.2010/4053, K.2010/5414, DBB (28.06.2017).

⁶¹ Danıştay 7.Daire, 11.06.2003, E.2001/4997, K.2003/555, DBB (15.06.2017).

⁶² Conseil d'Etat, ilk defa 1901 yılında, Korsika Belediye Meclisinin belediyelerde parasız sağlık hizmeti verilmesi için köy doktorluğu uygulamasını başlatan kararı aleyhine dava açarak bir vergi mükellefi olmak sıfatıyla, harcamaları artıracak olan bu kararın iptalini talep eden davacının, böyle bir işlemle arasında menfaat ihlali olduğunu kabul etmiştir. Böylece Fransız mahkemelerinin vergi mükellefi olmayı bu vergilerin (özellikle yerel yönetimlerin harcamalarında) aktarıldığı işlerle ilgili kararlarda yeterli ilgi bağı sağladığı yönündeki içtihadı oluşmaya başlamıştır ve devam etmektedir. Kaya, s.274-275.

yerlerle ilgili kararların ya da yapılan harcamaların iptali talebiyle açılan davalarda, davanın genellikle ilk inceleme aşamasında subjektif ehliyetin bulunmaması nedeniyle reddedildiği görülmektedir⁶³. Mamafih bu yaklaşımın tersinin kabul gördüğü hiçbir yargı kararı olmadığını söylemek de mümkün değildir. Örneğin 2007 yılında 11. Daire tarafından verilmiş bir kararda; davacının, 7 gün sonra yapılacak seçimler söz konusuken milletvekillerine üç aylık peşin ödenek ve yolluk ödemesi işleminin iptali amacıyla açtığı davada, ilk derece mahkemesinin, vatandaşlık sıfatının bu işlemin hukuka aykırılığı iddiasıyla dava açmak için ciddi ve makul ilişkinin bulunması koşulunu sağlamadığı gerekçesiyle ehliyetsizlik nedeniyle red kararı vermesinin hukuka aykırı bulunduğu görülmektedir. 11. Daire karar gerekçesinde iptal davasından beklenen temel faydanın, idarenin hukuka aykırı işlemlerinin denetlenmesi ve hukuka aykırı işlemlerin iptalinin sağlanması yoluyla hukuka uygun idareyi ve sonuçta da hukuk devletini hayat geçirmek olduğundan bahsetmiştir. Ardından da subjektif ehliyetin, Anayasanın 125.maddesinin 2.fıkrasında belirlenen ve yargı denetimi dışında bırakılan işlemler dışında yargı kısıntısı yaratacak şekilde yorumlanmaması gerektiğine işaret etmiştir. Danıştay, dava konusu olayda ilk derece mahkemesinin davacının ehliyeti konusunu değerlendirirken yaptığı gibi; idari işleme karşı sadece işlemde yararlananların dava açabileceğinin kabul edilmesi halinde bu davalara konu işlemlerin yargısal denetim dışında bırakılması gibi bir sonucun ortaya çıkacağına vurgu yapmıştır. Bu davada serbest avukatlık yapan davacının bir vergi mükellefi olmak sıfatıyla menfaat ihlali koşulunu sağladığını belirterek ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur.⁶⁴

Bu noktada Danıştay'ın yukarıda özetlenen ve ayrıksı sayılabilecek kararı bir yana bırakılırsa, genel olarak vergi mükellefiyetini ehliyet bakımından yeterli görmeme yaklaşımı; özellikle de yerel yönetimlerin harcamaları söz konusu olduğunda, ilgili beldedeki vergi mükelleflerinin, yerel yönetim harcamalarının artmasına yol açacak kararlar için subjektif ehliyetlerinin kabul edilmesi gerektiği savıyla eleştirilmiştir. Bu konuda özellikle Fransız idari yargısının tutumu örnek gösterilerek, belde masraflarına ödedikleri vergi ve resimlerle iştirak eden kişilerin yolsuz harcamaların iptalini sağlamakta menfaatlerinin olduğu belirtilmiştir (Sarıca, 1949:40). Ancak bu savın karşısında, vergi mükellefiyeti sıfatının gereksiz olduğu, belde sakini olma sıfatının bu işlevi yerine getireceği de ileri sürülmüştür (Gözübüyük ve Tan, 2016:346).

⁶³ Danıştay 6.Daire, 09.01.1952, E.1951/176, K.1952/25, Gözübüyük-Tan, s.345.

⁶⁴ Danıştay 11.Daire, 25.9.2007, E.2007/6930, K.2007/7002, DBB (26.06.2017).

Vatandaş olma

Vatandaş olma sıfatına dayanarak açılan davalarda, Danıştay'ın, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olma dışında bir niteliği olmayan davacıların dava konusu işlemle arasında ciddi ve geçerli bir menfaat ilişkisi olmadığı görüşünde olduğu söylenebilir. Örneğin özelleştirme işlemlerinin iptali için açılan davalarda⁶⁵, Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın mezarlık niteliğinde olmayan bir kamu arazisine gömülmesi işleminin iptali için açılan davada⁶⁶, emekliler arasında eşitsizlik yaratacağı iddia edilen işlemin iptali için açılan davada⁶⁷, vatandaşlık sıfatını makul ve ciddi bir alaka olarak değerlendirmeyerek davacıların ehliyeti olmadığına hükmetmiştir. Ancak özelleştirme işlemlerinin iptali için açılan bazı davalarda yeterli bulunmuştur. Hatta davacının, vatandaş sıfatı yanında, milletvekili⁶⁸ ve siyasi parti temsilcisi sıfatlarına da dayanarak açmış olduğu USAŞ'ın özelleştirilmesine ilişkin işlemlerin iptali davasında diğer sıfatlar bakımından ehliyetin yokluğuna hükmedilirken; vatandaşlık sıfatı, işlemin hukuka uygun yapılması halinde bundan yararlanma olasılığı bulunduğu gerekçesiyle, sübjektif ehliyet koşulu bakımından yeterli sayılmıştır.

Fakat yukarıda örneklenen işlemlerle vatandaşlık arasında makul ve ciddi bir ilişki tespit etmeyen Danıştay'ın bazı beklenmedik işlemlerle ilgili olarak vatandaşlık bağına sübjektif ehliyet açısından yeterli bulduğu görülmektedir. Örneğin, Bakanlar Kurulu'nun, Irak'ın Kuveyt'i işgal etmesinin ardından, NATO'dan askeri kuvvet istemesi üzerine açılan davada, ehliyet itirazı “... *dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı ile yabancı silahlı kuvvetlerin yurda çağırılması olayını, savaşı doğurucu, kışkırtıcı bir unsur olarak gören her Türk vatandaşının, hem hukuk devleti ilkesini yerleştirme gereği olarak, hem de ülkede çıkabilecek bir savaş bakımından kişisel, meşru ve aktüel bir menfaati bulunduğundan, ...*”⁶⁹ denilerek esasa girilip karar verilmiştir. Ayrıca yukarıda bahsedilen bir kararda da görüldüğü üzere; mirasçıların vatandaşlıktan çıkartılmış (ve vefat etmiş) yakınları için dava açma ehliyetleri olduğunu kabul etmeyen 10. Dairenin, şair Nazım Hikmet'in vatandaşlıktan çıkarılma kararının nüfusa tesciliyle ilgili işlemin iptali

⁶⁵ Danıştay 10.Daire, 3.12. 1997, E.1996/2608, K.1997/5233, DD, Sayı:96, Yıl:1998, s.626.

⁶⁶ Danıştay 10.Daire, 01.07.1993, E.1993/2258, K.1993/2798, Gözübüyük-Tan, s.351.

⁶⁷ Danıştay 10.Daire, 21.12.1998, E.1996/5207, K.1998/6855, DD, Sayı:100, Yıl:199, s.531.

⁶⁸ Danıştay milletvekili sıfatını dava açma ehliyeti bakımından yeterli bulmamaktadır. Danıştay 10. Daire, 08.06.1995, E.1995/2009, K.1995/3001, Gözübüyük-Tan, s.349; Danıştay 10. Daire, 08.06.1995, E.1995/2008, K.1995/3000, Gözübüyük-Tan, s.349.

⁶⁹ Yüksek Mahkeme, bu davada söz konusu işlemi kamu yararında bularak, iptal talebini reddetmiştir. Ancak burada bir “idari işlem” olup olmadığı hususunu hiç tartışmamış olması da son derece ilginçtir. Danıştay 10.Daire, 13.10.1992, E.1990/4944, K.1992/3569 13.10.1992, http://hukuk.istanbul.edu.tr/idarehukuku/wp-content/uploads/2014/11/yargı_kısıntısı-22.10.2014.pdf (01.05.2017)

için dava açmada vatandaşlık sıfatını menfaat açısından yeterli bulduğu da olmuştur⁷⁰. Kararda Nazım Hikmet'in Türk ve Dünya edebiyatının en büyük şairlerinden olmasıyla davacının vatandaş sıfatı arasında menfaat bağı vurgusu yapılmıştır.

İktisadi Rekabet

İktisadi menfaat ihlali, temelde dava konusu işlem nedeniyle ekonomik çıkarların olumsuz yönde etkilenmesi durumunda ortaya çıkan ilişkidir. Bu açıdan da rekabet ihlalinin doğan menfaat ilişkisine göre daha dar kapsamlıdır. Ancak rekabet ilişkisinin de idari işlemin iptali isteyebilmek için geçerli bir subjektif ehliyet durumu yarattığı hem doktrinde (Sarıca, 1949:34-35 ; Gözübüyük ve Tan, 2016:346 ; Zabunoğlu, 2012:248 ; Kaya, 2008:276) hem de yargı kararlarında⁷¹ kabul edilmektedir⁷².

Ancak bu konuyla ilgili olarak rakibin menfaatinin idari işlemle ihlal edilmesinin sonuçları çoğu durumda zamana yayılacaktır. İktisadi rekabet koşullarında, genellikle, işlemin yapılması anında henüz bir menfaat kaybı doğmamış olmakla birlikte söz konusu işlemin uygulanması halinde davacının zararı doğacaktır. Davacının işlemin iptalini istemesi de doğması kuvvetle muhtemel olan bu durumun önüne geçmek içindir. Bu aşamada akla gelebilecek bir sorun menfaat ihlalinde güncellik unsurunun nasıl yorumlanacağı meselesidir. Güncellik unsuru sadece davanın açılması anında gerçekleşmiş olan menfaat ihlalinin karşılıyorsa bu durumda gerçekleşmesi güçlü bir olasılık haline gelen rekabete bağlı ihlal, subjektif ehliyet koşulunu sağlamamış olacaktır. Ancak, bu durumda yargının kararın alınmasıyla değilse bile uygulanmasıyla ortaya çıkacağı anlaşılan menfaat ihlalinin güncel kabul etmesi daha doğru olacaktır (Kaya, 2008:279). Fakat iktisadi rekabet ihlalinin ileri sürülebilmesi için davacının hali hazırda faaliyet gösteriyor olmasının aranması doğaldır⁷³.

Dernek ve Vakıflar

Derneklerin subjektif dava ehliyetinin yargı kararlarında nasıl yorumlandığı hususunda da çok net bir çerçeve çizilememektedir. Derneklerin doğrudan dernek tüzel kişiliğinin hak ve çıkarlarını ilgilendiren konularda dava açabilecekleri konusunda elbette bir tereddüt yoktur⁷⁴. Ancak üyele-riyle ilgili işlemler söz konusu olduğunda, dava ehliyeti açısından birbirinden

⁷⁰ Danıştay 5.Daire, 3.6.2008, E. 2007/7369, K. 2008/3234, Bağrıaçık, s.60.

⁷¹ Ancak Danıştay'ın eski tarihli kararlarında rekabetin ihlalinin geçerli bir subjektif dava ehliyeti sağlamadığı düşüncesinde olduğu görülebilmektedir: Danıştay 8. Daire, 15.04.1968, E.1967/1034, K.1968/1389, Gözübüyük-Tan, s.346; Benzer şekilde: Danıştay 6. Daire, 11.04.1947, E. 1946/1475, K. 1947/839, Kaya, s.279; DİDDGK, 2.2.1990, E.1989/430, K.1990/18, DBB (01.05.2017).

⁷² Danıştay 12. Daire, 25.02.1969, E.1968/70, K.1969/30, Gözübüyük-Tan, s.346; Danıştay 8.Daire, 25.12.1978, E. 1978/292, K. 1978/7073, DD, Sayı:34-35, Yıl:1979, s. 391-392.

⁷³ Danıştay 6.Daire, 28.02.1950, E. 1947/1925, K. 1950/472, Kaya, s.280.

⁷⁴ Danıştay 6. Daire, 04.05.2011, E. 2009/6697, K. 2011/1132, DD, Sayı:129, Yıl:2012, s.376.

farklı sonuçlara ulaşılmış pek çok karar vardır. Yüksek Mahkeme'nin derneklerin, kendi tüzel kişiliklerini ilgilendirmeyen işlemler için hiçbir şekilde dava açma haklarının olmadığını ifade eden kararı⁷⁵ da bulunmaktadır; bunun yerine gayet geniş bir menfaat ilişkisi yorumu yaptığı kararları⁷⁶ da... Üyelerinin tümünün belirli hak ve menfaatleriyle ilgili durumlarda; derneğin tüzüğünde söz konusu konularda üyelerin hak ve menfaatlerini koruma amacı yer almış ve dava açma hakkı da tanınmışsa; derneğin o konulara dair idari işlemlere karşı dava açmakta menfaatinin bulunduğu kabulü gerekir⁷⁷. Üyelerin hak ve menfaatlerinin değil de, derneğin ortak amacını ilgilendiren durumlar söz konusu olduğunda ise kararlardaki menfaat bağı yorumu değişmektedir. Tüketiciler Birliği Derneği'nin Konya Şubesi'nin, Belediye'nin toplu taşıma ücretlerine zam yapılması kararına ilişkin davada dernekle idari işlem arasındaki menfaat ilişkisi kabul edilmiştir: *“Bir ülkede veya bölgede yaşayanların menfaatini, dolayısıyla bireyin menfaatini zedeleyen, hukuk devleti esaslarına aykırı, kamu yararını ihlal eden işlemlerin hukuk düzeninden çıkarılmasını sağlamak üzere, bu işlemlere karşı bireylerin dava açma hakkının geniş yorumlamak gerekmektedir. Dolmuş ve belediye ücretlerine muhtelif oranlarda zam yapılmasına ilişkin dava konusu işlem ile davacı derneğin meşru ve aktüel menfaat ilişkisinin varlığı açıktır.”*⁷⁸ Ama bu yaklaşımın tam tersinin benimsenmiş olduğu yargı kararları da vardır.⁷⁹

Vakıflar konusunda Danıştay'ın, özellikle Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Vakfı'nın (KİGEM) özelleştirme kararlarının iptali için açtığı davalar dikkat çekmiştir. Danıştay 10. Dairesi, 2000 yılına kadar vakfın subjektif dava ehliyeti olmadığı gerekçesiyle davaları reddetmekteyken; İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun, iptal davalarından beklenen fayda ve sivil toplum örgütlerinin kamuyu ilgilendiren konularda dava açma ehliyetine sahip olmasının önemiyle kurduğu ilişki çerçevesinde vakfın subjektif ehliyeti olduğuna dair kararından⁸⁰ sonra, davalar ehliyet yönünden reddedilmemeye başlanmıştır.⁸¹

⁷⁵ Danıştay 6. Daire, 04.05.2011, E.2009/6697, K.2011/1132, DD, Sayı:129, Yıl:2012, s.376.

⁷⁶ Danıştay 5. Daire, 27.11.1996/E.1996/2, K.1996/3674, DBB (01.05.2017); Danıştay 13. Daire, 28.02.2006, E.2005/7150, K.2006/1231, DD, Sayı:112, Yıl:2006, s.464; DİDDGK, 26.05.2000, E.1999/390, K.2000/761, DBB (01.05.2017);

⁷⁷ Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu, 22.01.2010, E. 2009/48, K. 2010/26, Oder Burak, “Kent ve Çevre Davalarında Menfaat Koşuluna Farklı Bir Yaklaşım Denemesi”, Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat, Türkiye Barolar Birliği Kent ve Çevre Hukuku Komisyonunca Düzenlenen Sempozyum Kitabı, Ankara, 2014, s.123-124.

⁷⁸ Danıştay 8.Daire, 08.10.2007, E.2007/4961, K. 2007/5105, Oder, s.124.

⁷⁹ Danıştay 10.Daire, 27.09.2004, E.2004/5645, K.2004/6431, DBB, (01.05.2017).

⁸⁰ DİDDGK, 04.02.2000, E.1999/1261, K.2000/168, Gözübüyük-Tan, s.364.

⁸¹ Danıştay 10.Daire, 06.02.1999, E.1999/1261, K.2000/168, Gözübüyük-Tan, s.364.

Sendikalar

Danıştay, sendikaların sübjektif dava ehliyeti konusunda da kanunlarının ilgili hükümlerini elbette dikkate almakta ancak bu hükümleri yorumlarken genellikle dar yorumlamayı tercih etmektedir. Mamafih diğer konularda olduğu gibi bu yaklaşımın da istisnalarını gösteren kararlar vardır.

6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, yürürlükten kaldırdığı, 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu'nun 32.maddesine muadil, 26. maddesinde sendikaların dava açmak ya da açılmış davaları takip etmek yetkileri düzenler.⁸² Danıştay, 26.maddede ifade edildiği gibi; işçi ve işveren sendikalarının üyelerinin ortak hak ve menfaatleriyle ilgili çalışma ilişkilerinden kaynaklanan hususlarda temsil yetkisine ve sonuçta da sübjektif dava ehliyetine sahip olduğunu kabul etmektedir. Bunun dışında yine 26. madde (2821'de 32. madde) gereğince üyelerin ya da mirasçılarının yazılı başvurusu üzerine, çalışma ilişkisi ve iş sözleşmesinden kaynaklanan hususlarda, onları temsilen dava açma hakkında sahip olduğu hususunda da sorun çıkmamaktadır.⁸³ Burada sendikanın temsilci sıfatıyla davayı açtığı ve takip ettiğini, sübjektif ehliyetin sendika üyesi (ya da mirasçısı bakımından) aranacağı açıktır. Ancak sendikanın sübjektif taraf ehliyeti değerlendirilirken; konunun üyelerin tümünü ilgilendirip ilgilendirmediği hususunda Danıştay'ın yaptığı yorumlar farklılaşabilmektedir. Bazen bu konuyu dar yorumlayıp tüm üyeleri doğrudan ilgilendirmediğine hükmettiği işlemlerle ilgili menfaat ilişkisinin bulunmadığına⁸⁴ karar verirken; bazen de benzer durumlarda, makul ve ciddi bir ilişki bulunduğuna⁸⁵ hükmetmektedir.

Bu noktada DİDDGK'nun yakın tarihli bir kararından bahsetmekte yarar vardır: Dava, Türkiye Liman, Deniz, Tersane ve Depo İşçileri Sendikası (Liman-İş) tarafından, Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile kabul edilen Derince Limanı İmar Planı değişikliğinin iptali istemiyle açılmıştır. Sendika, dava dilekçesinde, söz konu imar planı değişikliği ve buna bağlı olarak yapılacak işlerin; deniz flora ve faunasını etkileyeceğini, yapılacak dolgunun olası bir depremin etkisinin daha da büyümesine neden olacağını, yeni planda yer alan limanla gürültü ve çevre kirliliğinin oluşacağını ve plan bölgesinde bulunan tarihi yapıların zarar göreceğini ileri sürmüştür. Danıştay 6.Daire, Sendikanın bu işlemle menfaat ilişkisi olmadığına hükmederek davayı reddetmiştir. Dava, DİDDGK'na geldiğinde, Kurul karar gerekçesinde iptal davalarının önemine değindikten sonra, sübjektif ehliyet koşulunun idari işlemlerin hukuka uygunluğunun iptal davası yoluyla denetlenmesini engellemeyecek bir biçimde anlaşılması gerektiğine işaret etmiştir.

⁸² R.G Tarih-Sayı:7/11/2012-28460).

⁸³ Danıştay 8.Daire, 24.01.1967, E.966/1919, K.1967/112, Gözübüyük-Tan, s.357.

⁸⁴ Danıştay 8.Daire, 09.03.1992, E.1991/917, K.1992/438, DD, Sayı:86, Yıl:1993, s.458.

⁸⁵ DİDDGK, 22.4.1994, E.1992/668, K.1994/217 DBB (30.05.2017) ; Danıştay 2.Daire, 16.10.2012, E.2011/668, K.1994/217, DD, Sayı:132, Yıl:2013, s.392

Anayasa'nın 36.maddesiyle sivil toplum örgütlerinin kuruluş amaçları doğrultusunda, "...çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konularda, idari yargı mercileri önünde iptal davası açabilecekleri ve hukuki menfaatleri somut, güncel ve meşru olmak kaydıyla bu tür sivil toplum kuruluşlarının kendi kuruluş amaçları çerçevesinde iptal davası açmada 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca özel (subjektif) ehliyet sahibi oldukları..."⁸⁶ nı ifade ederek dava konusu imar planı değişikliğinin, kamu yararını yakından ilgilendiren bir konu olduğunu vurgulamıştır. Ardından da davacı Sendikanın, ana tüzüğü'nün "Sendikanın Amaçları" başlıklı 8. maddesinde, "*sendikanın kuruluş amaçları arasında, yaşanabilir ve sağlıklı bir toplum için, ekolojik dengeye sahip çıkmak ve ulusal ve uluslararası düzeyde çevre sağlığının geliştirilmesine ve dünya barışına katkıda bulunmak*" olmasından da yola çıkarak sendikanın menfaat koşulunu sağladığına karar vermiştir⁸⁶.

6356 Sayılı Kanunun 26/2.madde hükmün bir benzeri, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 19/f maddesinde⁸⁷ yer almaktadır. Danıştay, bu madde ile ilgili olarak verilen kararlarda subjektif ehliyet konusunun yorumlanması noktasında 2,5. ve 11, 12. Daireler arasındaki farklılığı gidermek üzere bir içtihadı birleştirme kararı⁸⁸ alarak, "*4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 19'uncu maddesinin (f) bendi uyarınca kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşlarının üyeleri hakkında tesis edilen bireysel (subjektif) işlemlere karşı üyelerini temsilen dava açma ve bu nedenle açılan davalarda taraf olma hakkı*" bulunduğuna hükmetmiştir.

Ancak 4688 Sayılı Kanun'un 19.maddesinin yargı tarafından yorumlanmasında yaşanan tek çelişkinin yukarıda bahsedilen İçtihadı Birleştirme Kararına konu olan, üyeleri hakkındaki subjektif işlemlerde üyelerini temsil edemeyeceği noktasında yaşanmadığı da görülmektedir. Hatta artık tartışmaya yol açmaması beklenen, üyelerinin ortak menfaati bulunan konularda subjektif ehliyeti olduğunun kabulü noktasında bile şaşırtıcı yargısal yorumlar görülebilmektedir. Örneğin, Türkiye Sağlık ve Sosyal Hizmetleri Kolu Kamu Görevlileri Sendikası'nın (Türk Sağlık Sen), 24 saat kesintisiz hizmet veren 112 Acil Sağlık İstasyonlarında görev yapan personele Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetme-

⁸⁶ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 15/10/2015, E.2015/3346, K.2015/3526, DBB (01.05.2017).

⁸⁷ "*Sendika ve konfederasyonların yetki ve faaliyetleri*

Madde 19 -.....

f) Üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukukî yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak."

R. Gazete Tarih: 12/7/2001, Sayı: 2446

⁸⁸ Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu, 03.03.2006, E.2005/1, K.2006/1, Resmi Gazete Tarih: 18.06.2006, Sayı:26202.

liği ve ilgili mevzuat uyarınca yiyecek yardımı yapılması yönündeki başvurusunun reddine dair işlemin iptali için açılan davada⁸⁹, “Sendikanın, üyelerinin bir kısmını ilgilendiren bireysel bir işleme karşı dava açma ehliyeti bulunmamaktadır” kararı verilebilmektedir. Somut olayda, sendikanın, dava konusu işlemle arasında menfaat ilişkisi olmadığına dair Danıştay yorumu son derece şaşırtıcıdır.

Kamu Tüzel Kişiliği Niteliğindeki Mesleki Kuruluşlar

Meslek kuruluşları, Anayasa'nın 135. maddesi hükmüne dayanarak kurulan kamu tüzel kişilikleridir. Zorunlu üyelik (kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanlar dışındaki meslek mensupları için), zorunlu aidat, mesleğin icrasıyla ilgili kuralları belirleme ve bunları uymayanlara yaptırım uygulayabilme gibi çok açık kamu gücü ayrıcalıklarına sahiptirler. Yani idarenin bir parçası olarak yapılandırılmışlardır. Bu yapılanmanın “mesleğin yürütülüşünü kamu denetimine alma” (Karahanoğulları, 2007:216) amacıyla oluşturulduğu söylenebilir. Anayasa Mahkemesinin bu konudaki değerlendirmesi şöyledir: “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, 1961 ve 1982 Anayasalarının yürütme bölümünde idare başlığı altında özel olarak düzenlenmiştir. Üyelerinin çokluğu, ürettikleri iş ve hizmetlerin toplumun temel ihtiyaçlarına yönelik olması ve ülke genelinde yaygınlığı; çoğulcu demokratik gelişim ortamında etkili bir sivil toplum örgütü rolünde bulunmaları; örgüt-lülüğün üyelere getirdiği yararlar ile toplum çıkarlarının uygun düzeylerde dengelenebilmesi ve demokratik toplum kültürünün, kamu düzeninde olumsuzluk yaratmadan derinleştirilebilmesi nedenleriyle bu kuruluşlara kamusal nitelik kazandırılarak Anayasa'da yer verilmiştir.”⁹⁰

Danıştay'ın meslek kuruluşlarının açmış oldukları çeşitli davalarda menfaat ihlali koşulunun bulunup bulunmadığını yorumlarken verdiği kararlar arasında birbiriyle çelişen pek çok karar olduğunu söylemek mümkündür. Muhatabı doğrudan doğruya meslek kuruluşları olan idari işlemlerle ilgili, kuruluşların hem objektif hem de subjektif dava ehliyetinin varlığı hususunda tartışma doğal olarak yoktur. Genel olarak kendi görev alanlarında ve mesleki konulardaki düzenleyici işlemlerle ilgili olarak da dava açma ehliyetinin kabul edildiği söylenebilir⁹¹. Ancak meslek kuruluşlarının görev alanlarının çizilmesi ve buna bağlı olarak da doğrudan kendi mesleki faaliyet alanlarıyla ilgili görülmeyen konularda subjektif ehliyetin değerlendirilmesi meselesinde farklı yönde yargısal kararlarla karşılaşmaktadır. Örneğin TMMOB ve odaların açtığı davalarda menfaat ihlali hususu,

⁸⁹ Danıştay 5.Daire, 14.2.2013, E. 2012/382, K. 2013/1033; Benzer yönde... Danıştay 5.Daire, 11.4.2013, E.2010/6874, K. 2013/2985, Bağrıaçık, s.54.

⁹⁰ Anayasa Mahkemesi, 19.2.2002, E.2000/78, K.2002/31, R.G.Tarih-Sayı:04.06.2002-24775, AYMBB (28.06.2017).

⁹¹ DİDDGK, 08.03.1996, E.995/913, K.1996/143, DBB (01.05.2017); Danıştay 5.Daire, 16.09.2008, E.2008/597, K.2008/4476, DD, Sayı:108, Yıl:2004, s.179; Danıştay 5. Daire, 16.09.2008, E.2008/597, K.2008/4476,

özellikle son yıllarda çok ciddi değerlendirme farklılıklarını ortaya koyabilmektedir. Bu farklılıklar özellikle de çevre davalarında kendini çok belirgin şekilde hissettirmektedir. TMMOB ve odalar özellikle son 4-5 yılda açtıkları ve çevrenin korunması ya da imar planlarında yapılan değişiklikler gibi kamu yararını ilgilendiren ve ehliyet koşulunun geniş yorumlanmasının beklendiği davalarda sık sık menfaat ihlali koşulunun gerçekleşmediği gerekçesiyle red kararlarıyla karşılaşmaktadırlar (Cengiz, 2014: 75-82). 24 Aralık 2014'te alınan Bakanlar Kurulu Kararıyla mali ve idari denetimi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanan TMMOB'un özellikle çevrenin korunmasına yönelik davalardaki aktif tutumunun kontrol altına alınmasının hedeflendiği de düşünülebilirken idare mahkemelerinin verdiği kararlarla artan oranda ehliyetsizliğe hükmettiği görülmektedir. Ancak son dönemde son derece önemli görülen bazı davalarda Bölge İdare Mahkemelerinin, bu kararları bozduğu umut verici örnekler de bulunmaktadır⁹².

Bu noktada özellikle baroların durumu dikkat çekicidir. Barolar, 1136 Sayılı Avukatlık Kanunu'nda diğer meslek odalarına nispeten farklı bir misyonla da yükümlenmişlerdir. Sadece mesleğin genel menfaatlerini korumak, üyelerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmakla değil, hukukun üstünlüğünün sağlanması konusunda da görevleri vardır. Bu hususlar özellikle Avukatlık Kanunu'nun 76. ve 95/21. maddede açıkça vurgulanmıştır. Türkiye Barolar Birliği ve barolar da bu maddelere dayanarak pek çok konuda, pek çok dava açmışlardır. Bu davaların bir kısmında subjektif dava ehliyetleri olmadığına⁹³ hükmedilirken bazı davalarda da ehliyetlerinin varlığı kabul edilmiştir.⁹⁴

Bu hususta; başta çevre, imar, tarihi ve kültürel eserlerle, temel hak ve özgürlükler gibi kamu yararını doğrudan doğruya etkileyen konularda olmak üzere;

⁹² Örneğin, Ankara Bölge İdare Mahkemesi 5. İdari Dava Dairesi, Mimarlar Odası Ankara Şubesi'nin Atatürk Orman Çiftliği 1/10000 ölçekli koruma amaçlı nazım imar plan değişikliği kararının ve 1/1000 ölçekli koruma nazım imar planı ile İmrahor Vadisine ilişkin 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı ve İmrahor Vadisi 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı Revizyonu" kararının iptali istemiyle açtıkları davalardaki ehliyetten red kararlarını şu gerekçe ile bozmuştur: "...gerek çevre, tarih ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını ilgilendiren konularda dava açma ehliyetinin geniş yorumlanması sonucunu doğuran Anayasa'nın 56. Maddesi, devletin şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların, plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiş olan 3194 sayılı İmar Kanunu'ndaki düzenlemeleri 2872 sayılı Çevre Kanunu'na göre canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde buldukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortamın ifade eden çevre ve bu çevrenin korunması gerekse 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği Kanunu ile davacı odanın başlıca amaçlarını düzenleyen yukarıda yer verilen yönetmeliklerin ilgili maddeleri, plan ve imar uygulamalarının şehircilik esaslarına ve çevre şartlarına uygun yapılmasının sağlanması için faaliyet gösteren TMMOB Mimarlar Odası'nın dava konusu planlama işleminin 'kamu yararına' uygunluğu yönünden yargı denetimine tabi tutulması amacıyla açtıkları bu davada dava açma ehliyetlerinin bulunduğu..."<http://www.aocmucadelesi.org/index.php?Did=1731> (15.08.2017).

⁹³ Danıştay 14.Daire, 21.09.2011, E.2011/13742, K.2011/796, DD, Sayı:128, 2011, s.382; DİDDGK, 22.10.2009, E.2006/4705, K. 2009/1863, Bağrıaçık, s.63; DİDDGK, 17.3.2005, E. 2005/80, K. 2005/96, Bağrıaçık, s.63.

⁹⁴ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 7.4.2005, E. 2003/417, K. 2005/234, DBB (28.06.2017); Benzer yönde... Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 07.10.2004, E. 2004/2163, K. 2004/788, DBB (28.06.2017); Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 26.2.1999, E. 1998/19, K. 1999/139, Bağrıaçık, s.64.

Kanunla hukuk devletinin hayata geçmesi konusunda sorumluluk verilmiş bir kamu kurumu olarak baroların dava ehliyetinin geniş yorumlanması aslında olağan kabul edilmelidir.

Bu konuda dikkate alınması gereken çok önemli bir başka husus vardır ki o da çevre davalarında, subjektif dava ehliyeti belirlenirken sadece İdari Yargılama Usulü Kanunu 2.maddenin yorumuyla ve kamusal yönü ağır basan işlemlerle ilgili davalarda menfaatin geniş yorumlanması yönündeki yargı içtihadına dayanılmamalıdır. Çünkü özellikle çevre söz konusu olduğunda, Anayasa'nın 56. maddesi ve Çevre Kanunu 30.madde hükmü, herkese bu konularda hem sorumluluk hem de çevreyi koruma için yasal yollara başvurma konusunda hak vermektedir. Özellikle de Çevre Kanunu'nun İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre özel yasa statüsünde olduğu göz önünde bulundurulduğunda Danıştay'ın bu hükümlerle bağdaştırılabilecek iptal davalarında subjektif dava ehliyeti konusunda geniş ya da dar bir alan belirleme çabasına hiç girmemesi beklenir. Çünkü Çevre Kanunu bu konuda adeta bir halk davası olanağı tanımıştır zaten. Ancak Danıştay'ın genel tavrına bakıldığında; sadece kamu tüzel kişiliği taşıyan meslek kuruluşları için değil, sendikalar, dernekler, vakıflar, vatandaşlar ve hatta vatandaş olmayanlar için Çevre Kanunu 30.maddeden yola çıkarak belirlemesi gereken subjektif dava ehliyeti koşulunun varlığında pek titizlik göstermediği anlaşılmaktadır. Gitgide daha da önem taşıyan çevre değerlerinin (kent, tarih, kültür ve tabiat varlıklarını da buna dâhil edebiliriz) korunması, bu amaçla dava açma hakkının kullanımı meselesi ve bu çerçevede dava ehliyeti hususu bu çalışmanın konusunu açacak kadar geniş bir konu olduğu için burada detaylı olarak irdelenmemiştir. Ancak özellikle 1990-2010 döneminde bir takım küçük sapmalar olsa da Danıştay'ın (ve idare mahkemelerinin) çevre davalarında, yine Çevre Kanunu'na pek değinmemesinin, ama sonuç olarak; İYUK 2.maddeyi kamu yararı içeren konularda dava menfaat ilişkisinin geniş yorumlanması içtihadını geliştirerek ve çevrenin korunmasındaki kamu yararını da vurgulayarak (Berberoğlu, 2009: 21) baroların, Türkiye Barolar Birliğinin ve hatta diğer meslek kuruluşlarının dava ehliyetlerini kabul ettiği söylenebilir⁹⁵. Ancak 2010 yılından itibaren Danıştay'ın meslek kuruluşlarının dava ehliyeti konusunda; çevre, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, imar planları gibi kamusal faktörü ağır basan davalarda dahi, eskiye göre gitgide daha da katılan bir dar menfaat alanı yaklaşımı gösterdikleri söylenebilir⁹⁶ (Arabacı, 2014: 12-13).

⁹⁵ Danıştay 5. Daire, 15.04.2009, E.2007/6860, K.2009/2011, DBB (01.06.2017); DİDDGK, 18.6.2009, E.2009/1356, K.2009/1679, www.yerelnet.org.tr/basvuru_kaynaklari/yy_yargi_kararlari/yy_yargi_kararlari_detay.php?kod=905&tipi=12, (28.06.2017); Danıştay 6. Daire, 09.02.2007, E.2006/3763, K.2007/702 DBB (01.05.2017); DİDDGK, 07.10.2004, E.2004/2163, K.2004/788, DBB (01.05.2017); DİDDGK, 07.04.2005, E.2003/417, K.2005/234.

⁹⁶ "...dava konusu Yönetmelik, doğrudan davacı Baronun tüzel kişiliğinin hak ve menfaatlerini etkilemediği gibi, anılan yasa maddesinin de davacıya hukuken böyle bir hak tanımayacağı açık olduğundan; dava konusu düzenleme ile 'nın menfaat ilişkisinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır." Danıştay 15.Daire, 29/09/2015,

Danıştay, gitgide artan bir oranda menfaat ilişkisinde kişisellik unsurunu ne-redeyse hak ihlali kavramına yaklaşan bir şekilde yorumlama eğilimi göstermeye başlamıştır. Bu da başta barolar olmak üzere, tüm meslek kuruluşlarının kamuyu ilgilendiren hususlarda, idarenin tasarruflarının hukuka uygunluğunun denetlenmesini sağlayacak bir iptal davası açma girişiminde konuyu esasa getiremeden, daha ilk inceleme aşamasında reddedilmeleri anlamına gelmektedir. Özellikle de kamusal yani ağır basan davaların önemli bir kısmında dava masraflarının çok yüksek olduğu ve bunun daha da artacağı düşünüldüğünde; Yüksek Yargı'nın bu eğiliminin devam etmesi halinde idarenin pek çok ve önemli sonuç doğuran işlemleri pratikte yargı denetimi dışında kalacaktır. Çünkü menfaat ihlali koşulunu sağlayan bireylerin dava açabilmeleri ekonomik olarak güçlü olmalarına bağlı olacağı ve meslek kuruluşlarının subjektif dava ehliyeti de kabul edilmediği için idare yargısal denetim alanından fiilen çıkmış olacaktır.

Sonuç

Hukuk devletinin vazgeçilmez bir parçasını oluşturan idarenin yargısal denetimi mekanizmasının en önemli aracı olan iptal davasında davacının subjektif ehliyeti olarak menfaat ihlali kavramının incelendiği bu çalışmada, menfaat ihlalinin somut olaylarda belirlenmesi ve bu belirlemelere göre net tespitlerde bulunmanın ne kadar güç olduğu bir defa daha anlaşılmıştır. Doğası gereği çok kesin, değişmez ve her duruma uygulanabilir bir tanım yapmanın mümkün olmadığı açık olsa da ilk kararlarından bu yana davacıyla idari işlem arasındaki bağı iptal davasının ön koşulu olarak irdeleyen Yüksek Yargı'nın bu konuda hala iniş çıkışlı bir tavır göstermesi çok şaşırtıcıdır. Özellikle Danıştay'ın ilk dönemlerindeki bu konuda daraltıcı yorum yapma eğilimi; ondan çok uzun yıllar önce yola çıkmış oldukları için bu süreci daha önce yaşayan diğer ülke idari yargı kollarında da benzer bir seyir izlendiği ve zamanla yargıya erişim hakkını da dikkate alarak iptal davasında davacı ve dava konusu işlem arasındaki ilişkiyi genişletici bir şekilde yorumlama eğilimi gösterdikleri düşünülürse, anlaşılabilir. Nitekim Danıştay da her konuda olmasa bile yıllar içinde bu yönde bir eğilim göstermiştir. Ancak bu eğilimin özellikle menfaat grupları ve meslek kuruluşları düşünüldüğünde, son zamanlarda daralması ve bunun gerekçesinin açıklanmaması tereddüt uyandırmaktadır.

Yargının verdiği her kararla, menfaat ilişkisini yeniden değerlendirirken aslında idarenin denetlenebilecek ve fiilen denetlenemeyecek işlerini ortaya koyduğu ve sonuçta da hukuka uygun idare anlayışının hayata geçmesini etkilediği tartışmasıdır. Menfaat ilişkisinin her somut olayın koşullarına göre değerlendirilmesi normaldir ama yargının bu belirlemelerdeki savrulmaları ve daha da

E.2015/4947, K.2015/5478, DBB, (28.06.2017); Danıştay 6.Daire, 08.06.2011, E.2010/12920, K.2011/2120 DBB, (01.05.2017); Danıştay 14.Daire, 21.09.2011, E.2011/13742, K.2011/796, DBB, (01.05.2017);

önemlisi bu savrulmaların hukuki gerekçelerinin açıkça ortaya konamıyor olması son derece büyük bir sorundur.

Ayrıca doğası gereği her davada neredeyse yeniden resmedilen menfaat ihlali koşulunun uygulamasındaki sancuların yanında, yaşanmış olan ve tekrar yaşanması ihtimali var olan bir takım yasal düzenlemelerle kapsamının daraltılması olasılığının da gündemdeki yerini koruduğu anlaşılmaktadır. Bu koşulun yorumlanmasındaki daraltıcı ya da genişletici bakış açısının, idarenin yargı denetimine açık alanını belirlemede doğrudan etkisi olduğu göz önüne alınınca, konunun ne kadar büyük bir önem taşıdığı son derece belirgindir. Bu hususta yasama ve yargı organlarının yapacağı tercihin, hukuka uygun idare anlayışını mümkün olduğunca hayat geçirmek ve hukuk devleti hedefinden uzaklaşmamak yönünde olması umulmaktadır.

Kaynakça

- Arabacı, Ali, “Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat”, *Türkiye Barolar Birliği Kent ve Çevre Hukuku Komisyonunca Düzenlenen Sempozyum Kitabı*, TBB, 2014, s.11-15.
- Atay, E. Ethem, “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl 11 Mayıs 2007*, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No:74, Ankara, 2008, s.13-95.
- Ayaydın, Cem, “İptal Davasının Subjektifleştirilmesi”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:9, Ekim 1994, s.5-8.
- Azrak, Ali Ülkü, “Hukuk Devleti, İdare Hukuku ve Danıştay”, *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri*, Ankara, 1993.
- Bağrıaçık Ahmet, “Danıştay Kararları Işığında İdari Yargıda Menfaat İhlali”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:7 Sayı:2 Yıl 2016, s.39-70.
- Balkar Kemal Galip, “İptal Davası Açmak için Dava Konusu Tasarruf ile İlgili Şartı”, *AÜSBFD*, Cilt:14, Sayı:4, 1959, s.216-238.
- Berberoğlu Ahmet, Kent ve Çevre Davalarında Kamu Yararı Kavramı ve Uygulanmayan Mahkeme Kararları, (*Panel Tarihi: 28 Mart 2008*), Ankara Barosu Yayınları, 2009, s.15-23.
- Candan Turgut, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, PwC Yayıncılık, 6.Bası, İstanbul, 2015.
- Cengiz Koray, “Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat”, TBB Sempozyumu (17.01.2014), TBB Yayını 2014, Ankara, s.75-82.
- Demirkol Selami, “Yasa Yapıcılar Yargı Yerlerinin Gerisinde-Gerisinde-2577 Sayılı Yasanın 4001 Sayılı Yasa İle Değişik 2/1-a Maddesinin İptali Sonrası Ortaya

Çıkan Hukuksal Boşluğun Düşündürdükleri”, *İHİD*, Cilt:12, Sayı:1-3, 1998, s.177-182.

Demirkol Selami, “İdari Yargılama Usulü’nde Ehliyet Olgusu”, *İHİD*, Cilt 15, Sayı 1, 2012, s.11-32.

Duran Lütfi, “İptal Davası Olağan ve Genel Bir Başvuru Yoludur”, *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt:19-20, 1997-1998, s.187-195.

Duran Lütfi, *İdare Hukuku Meseleleri*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1963.

Dutertre Gilles, *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarından Örnekler*, Avrupa Konseyi Yayınları, Almanya, 2003. (www.anayasa.gov.tr/files/insan_haklari_mahkemesi/kitaplar/aihmkararlarindanornekler.pdf -01.06.2017).

Erhürman Tufan, “Çevre Davalarında Menfaat İhlali: Danıştay ve KKTC Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, *AÜHFD*, Cilt:60, Sayı:3, 2011, s.447-484.

Gözübüyük A. Şeref- Tan Turgut, *İdare Hukuku Cilt II, İdari Yargılama Hukuku*, 8. Bası, Ankara, 2016.

Gözler Kemal, *Hukuka Giriş*, Ekin Yayınevi, 10. Baskı, Bursa, 2013.

Gül Cengiz-Birtek Fatih, “Hak Arama Özgürlüğü ve Türk Pozitif Hukukunda Yargı Yolu Kapalı İşlemler”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.2, Yıl:2007, S.1-2, s.3-41.

Günday Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, 10.Baskı, Ankara, 2011.

Güran Sait, “İdari Yargılama Üzerine Düşünceler”, *Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta’ya Armağan*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Türkiye ve Orta-doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1974, s.199-248.

Güran Sait, “Yargı Denetiminin Kapsamı”, *İÜHFM*, Cilt:52, Sayı:1-4, 1987, s.35-45.

İnceoğlu Sibel, *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı, Kamu ve Özel Hukuk Alanlarında Ortak Yargısal Hak ve İlkeler*, İkinci Bası, İstanbul, 2005.

Kaboğlu İbrahim Ö., “Türkiye’de Hukuk Devletinin Gelişimi”, *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt.12, Ankara, 1990, s.139-166.

Kaplan Gürsel, “İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet Sorunu Üzerine Düşünceler”, *İÜHFM*, Cilt:69, Sayı:1-2, 2011, s.349-390.

Karahanoğulları, Onur, “Özelleştirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi”, *AÜHFD* cilt:45, sayı:1-4, 1996, s.279-322.

Karahanoğulları, Onur, “Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgi Bağı Sorunu”, *AÜSBFD*, Cilt:62, Sayı: 3, 2007, s.201-232.

- Kaya, Cemil, “İptal Davalarında (Kişisel) Menfaat İhlalinin Genişlemesi: İktisadi Rekabet”, *İÜHFM*, Cilt:66, Sayı:2, 2008, s.273-283.
- Kaya, Cemil, “Kiracıların Subjektif Dava Ehliyeti Konusunda Danıştay Kararlarının Değerlendirilmesi”, *İÜHFM*, Cilt:69, Sayı:1-2, 2011, s.335-347.
- Koçak, Mustafa, “Hukuk Devleti Kavramı Açısından İdari İptal Davalarında Menfaat İhlali veya Hak İhlali Koşulu”, *Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C.10, S.1–3, 1996, s.117-148.
- Kutlu Gürsel Meltem, *Kamulaştırma Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara 2009.
- Oder Burak, “Kent ve Çevre Davalarında Menfaat Koşuluna Farklı Bir Yaklaşım Denemesi”, *Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat, Türkiye Barolar Birliği Kent ve Çevre Hukuku Komisyonunca Düzenlenen Sempozyum Kitabı*, Ankara, 2014, s.121-148.
- Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt I*, İsmail Akgün Yayınevi, 3.Bası, İstanbul, 1966.
- Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt III*, İsmail Akgün Yayınevi, 3.Bası, İstanbul, 1966.
- Özay, İl Han, *Günüşiğinde Yönetim II, Yargısal Korunma*, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul 2010.
- Özdek Yasemin, “İptal Davasında Menfaat Koşulu”, *AİD*, Cilt:24, Sayı:1, 1991, s.99-115.
- Sarıca Ragıp, *İdari Kaza*, İstanbul Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1949.
- Yılmaz, Ejder, *Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınevi, 9. Bası, Ankara, 2005.
- Zabunoğlu, Yahya Kazım, *İdare Hukuku Cilt II*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2012.

2002-2016 TARİHLERİ ARASINDAKİ MİLLETVEKİLLİĞİ GENEL SEÇİMLERİNDE SİYASİ PARTİLERİN ALDIKLARI OYLAR ARASI İLİŞKİLERİN İSTATİSTİKSEL ANALİZİ

Mehmet BATI*, Muhammet YILDIZ**

Özet

2002-2016 yılları arasındaki son beş genel seçimdeki siyasi partilerin aldıkları oylar arasındaki ilişkileri, minimum kapsayan (örten) ağaç yöntemi ile inceledik. Minimum kapsayan ağaç grafiği, takip eden seçim dönemlerindeki oy çiftlerinin logaritması dikkate alınarak tüm partiler arasında hesaplanan uzaklık matrisinden elde edilmiştir. Minimum kapsayan ağaç yöntemi anlamlı bir sınıflama ve ilişkilendirme sağlar. Çalışmamızda seçim sonuçlarını analiz etmek için minimum kapsayan ağaç yönteminin kullanılmasını öneriyoruz. Bu yöntemden yola çıkarak, CHP (Cumhuriyet Halk Partisi), MHP (Milliyetçi Hareket Partisi), HDP (Halkların Demokratik Partisi), SP (Saadet Partisi) ve bağımsızların aldıkları oyların değişimleri arasında güçlü bir bağıntı bulduk. SP ve LDP (Liberal Demokrat Parti) arasında güçlü bir negatif ilişki gözlemlenmekte bu da, iki tarafın oylarının zıt yönlerde değiştiği anlamına gelir. Ayrıca AK-Parti ve bağımsızlar arasında zayıfta olsa bir ilişki söz konusu olduğu anlaşılmaktadır.

Anahtar kelimeler: Korelasyon matrisi, Hiyerarşik sınıflama, Minimum kapsayan ağaç, Türkiye siyasi partileri, Türkiye genel seçimleri.

* Araş. Gör. Dr. Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, Fen Edebiyat Fakültesi, Fizik Bölümü, mehmet.bati@erdogan.edu.tr, ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7154-2198>

** Okt. Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, Fen Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü, muhammet.yildiz@erdogan.edu.tr, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1771-7345>

STATISTICAL ANALYSIS OF THE CORRELATION AMONG POLITICAL PARTIES OVER THE VOTES IN GENERAL ELECTIONS BETWEEN THE DATES 2002-2016

Abstract

We have examined the correlation among the votes that political parties received in the latest five general elections between the dates 2002-2016 by using the minimum spanning tree method. Minimum spanning tree graph has obtained from the distance matrix, calculated among all political parties considering the logarithm of all pairs of the votes during the post-election period. Minimum spanning tree provides a significant taxonomy and correlation analysis. Therefore, we propose to employ it to analyze the election results. Using this method, we have found a strong correlation among the exchange rate of the votes of CHP (Republican People's Party), MHP (Nationalist Movement Party), HDP (Peoples' Democratic Party), SP (Bliss Party) and independents. A strong negative correlation between SP and LDP (Liberal Democrat Party) were found, which implies that the votes of the two parties are in opposite directions. It has also determined that there is a relatively weak relationship between AK Party (Justice and Development Party) and the independents.

Key Words: Correlation matrix, Hierarchical clustering, Minimum spanning tree, Turkish political parties, Turkish general elections.

Giriş

Dünya siyaset tarihine bakıldığında günümüz ile ilişkilendirilen siyasetin kavramsal olarak çok farklı yönlerde gelişim gösterdiği görülmektedir. Nitekim siyasetin toplum açısından en önemli öğesi demokrasi olduğuna göre söz konusu kavramın tarihsel süreci insanlık değeri ve toplumun yönetime katılımı açısından değerlendirildiğinde ön plana çıkan farklı yönler bulunmaktadır. Örneğin Fransız ihtilali gibi önemli toplumsal olaylar demokrasinin gelişim sürecinde önemli katkılar sunmuştur. Bu durumda denilebilir ki toplumu ilgilendiren önemli olaylarda kavramların gelişimi de ironik bir hal alabilir (Ekizceleroğlu, 2008). Bu bağlamda ülkelere göre siyaset ve demokrasi süreci incelendiğinde, demokrasinin toplumların yaşadığı önemli olaylar ile bağlantılı olduğu görülebilir. Kültürel, sosyal ve ekonomik durumlar ülkelerde demokrasinin temsilcisi olan siyasi partilerin kullandığı argümanlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Her siyasi parti ülkesinin farklı sorunlarıyla alakalı ideolojik bir çalışma yaparak seçim kampanyasını yürütmekte böylelikle demokrasi sürecini işletmektedir. Türkiye'deki seçimler incelendiğinde konu ile alakalı birçok çalışma yapıldığı bilinmektedir. Örneğin

Mehmet Kapusizoğlu, “Ekonomik Kriz, 2002 Seçimleri ve Seçmen Tercihi”, Levent Çinko, “Seçmen Davranışları ile Ekonomik Performans Arasındaki ilişkilerin Teorik Temelleri ve Türkiye Üzerine Genel Bir Değerlendirme ” gibi çalışmalar mevcuttur.

Günümüzde siyasi partiler demokratik hayatın vazgeçilmez unsurlarından birisi olarak kabul edilmektedir. Halkın yönetime katılmasının ve yönetenleri belirlemesinin aracı olan siyasi partiler, üstlendikleri bu görevle demokrasinin siyasal hayata yerleşmesini sağladılar (Araslı, 1989).

Sonuç olarak demokrasi serüvenine bakıldığında, demokrasi süreci ülkelerin farklı demokratik muhtevası ile işlediği görülmektedir. Türkiye’deki demokrasi süreci ise siyasi partilerin toplumun istekleriyle ilişkili bir kampanya süreci ile yürür. Bu kampanyada yukarıda bahsedilen sosyal, kültürel ve ekonomik olarak toplumu ilgilendiren tüm yetkinlikler bulunmaktadır. Dolayısıyla Türkiye’deki seçimler, siyasi partilerin arasındaki oy geçişkenliği dikkate alındığında herhangi bir siyasi partinin toplumun isteklerine dönük bir propaganda yapması durumunda diğer parti seçmeninden oy alabilmektedir. Böylelikle 2002-2016 yılları arasındaki milletvekilliği genel seçimleri dikkate alındığında siyasi partilerin aldıkları oylar arasında geçişkenlikler görülmektedir. Fakat seçimlere katılan siyasi parti sayısı göz önüne alındığında, birbirleri arasındaki oy geçişlerinin analizini yapmak zor gözükmemektedir. Bu bağlamda bu analizler için çeşitli yöntemler gerekmektedir.

Son yıllarda istatistiksel fizik ve matematiksel bir uygulama olarak finansal, (Mantegna, 2000, Górski, 2008, Naylor, 2007, Keskin, 2011, Kantar 2011, Kocakaplan, 2012) sosyal (Buda, 2013, Galam, 2008, Park, 2010, Adamatzky, 2012) ve politik (Galam, 2012, Situngkir, 2004) verilerin analizi oldukça ilgi çekmekte ve üzerinde birçok çalışma yapılmaktadır. Ekonomik, sosyal ve politik olayların başarılı fiziksel modellerinin yapılması sonucunda günümüzde ekonofizik ve sosyofizik, fiziğin yeni bir uygulama alanı olmuştur (Chakrabarti, 2007). Alfred Marshall ve Francis Edgeworth gibi bazı ekonomistler, fizikçilerin çalışmalarından etkilenerek fiziksel sistemde olduğu gibi ekonomik sistemde de denge konusunda çalışmalar yapmışlardır (Carbone, 2007)

Rosario N. Mantegna tarafından geliştirilen yöntem olan uzaklık matrisi bazlı minimum kapsayan ağaç yöntemi önemli bilgilerin analizinde vazgeçilmez bir araç ve anlamlı bir sınıflama yöntemidir (Mantegna, 2000). Bu yöntem günümüzde ekonofizik ve sosyofizik gibi alanlarda da araştırmacılar tarafından sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır. Minimum kapsayan ağaç probleminin tarihi, kombinasyon optimizasyon problemlerinde kullanılan Boruvka algoritmasına yani 1926’lı yıllara dayanmaktadır (Graham, 1985). Minimum kapsayan ağacın oluşturulabilmesi için Kruskal (Kruskal, 1956), Prim (Prim, 1957), Dijkstra

(Dijkstra,1959) ve Sollin (Sollin, 1965) çeşitli algoritmalar geliştirmiştir. Bu algoritmalarından Prim ve Kruskal en çok kullanılan algoritmalarlardır. Minimum kapsayan ağaç yöntemi finansal piyasaların analizi çalışmalarında sıklıkla kullanılmaktadır. Bu yöntemi Bakkalbasi (Bakkalbasi, 2006) sosyolojiye, Park ve Yılmaz (Park, 2010) karayolları ağlarına, Gower (Gower, 1969) kümelenme analizine, Situngkir (Situngkir, 2004) politikaya ve Sneath (Sneath,1957) sınıflandırma bilimine uyarlamışlardır. Dahası Strano (Adamatzky, 2012) Romalıların tarihsel yollarının analizinde, Spada ve arkadaşları da (Spada, 2004) hepatit C virusünü (HCV) hastane ortamındaki salgın bulgularını minimum kapsayan ağaç yöntemi kullanarak incelemiştir.

Sosyal sistemlerdeki varlıkların kümelenmeleri, kümeleme analiz metodlarından yararlanılarak sosyal bir sistemde varlıkların kümelenmelerinin daha iyi görülmesi sağlanabilmektedir. Bu kümelenmeler fizikçiler tarafından korelasyon temelli hiyerarşik yapılar incelenerek anlaşılmaya çalışılmaktadır (Deviren, 2014). Sosyal toplum kendi kendini organize eden bir sistem olarak karşımıza çıkar. Sosyal toplumların seçimlerde oy verme davranışları istatistiksel bilgiler ve araştırma şirketlerince yapılan anketlerle tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Bilim adamları da bu analize katkı vermeye başlamıştır. Örneğin, Situngkir (Situngkir, 2004) 1999 ve 2004 yıllarındaki Endonezya ulusal seçimlerin istatistiksel özelliklerini analiz ederek, sosyal sistemin kritik öz örgütlenmeye nasıl dönüştüğünü analiz etmiştir.

Bu paradigma ile yapılan çalışmada, dünyada örnekleri yukarıda verildiği gibi Türkiye’de de önemli sosyal meselelerde minimum kapsayan ağaç yöntemi kullanılarak önemli bilgiler elde edilmiştir. Nitekim Türkiye de yapılan son beş genel seçimde seçime katılan siyasi partilerin aldıkları oylar arası ilişkiler minimum kapsayan ağaç yöntemi kullanılarak analiz edilecektir. Bu çalışmada, resmi gazetede yayınlanan yurt içi, yurt dışı ve gümrük sandıkları dâhil milletvekili genel seçimi sonuçları kullanılmıştır (YSK, 2017). Bu makalede sonraki bölümlerde korelasyon matrisi ve uzaklık matrisi hesabı anlatılmış, verilerin analizi yapılarak sonuçlar verilmiştir.

Metot

Bu bölümde makalemizde kullandığımız minimum kapsayan ağaç analiz yöntemini kısaca tanıtaacağız. Kapsayan ağaç birbirleriyle bağlantılı bir grafik noktaları üzerinde tüm düğümleri çevrim içermeyen ağaç gibi kapsar. En ilişkili veya en kısa maliyetli yollardan gidilerek tüm düğümleri kapsayacak şekilde oluşturulan ağaca minimum kapsayan ağaç adı verilir. Minimum kapsayan ağaç üzerinde N tane düğüm noktası varsa, N-1 tane bağlantı bulunur (Mantegna, 2000).

Çalışmamızda Mantegna'nın geliştirdiği yöntemi kullanacağız (Mantegna, 2000). Minimum kapsayan ağaç uzaklık matrisinden (hiyerarşik grafikten) elde edilir.

Çapraz korelasyon matrisi oluşturmak için her iki siyasi parti arasındaki çapraz korelasyon katsayısını bulmalıyız. Öncelikle, $V_i(t)$ i. siyasi partinin t zamanında yapılan seçimde aldığı oy miktarı olsun (burada i, seçime katılan siyasi partilerden birini temsil etmektedir).

Söz konusu seçimlerde i. siyasi partinin aldığı oylar arasındaki logaritmik değişim oranı $R_i(t)$ olmak üzere,

$$R_i(t) = \ln(V_i(t)) - \ln(V_i(t - \tau)) \quad (1)$$

olarak tanımlanır. Burada $(t - \tau)$ bir önceki seçimi temsil etmektedir. i. ve j. siyasi parti arasındaki korelasyon katsayısı aşağıdaki ifade ile verilir

$$C_{ij} = \frac{\langle R_i R_j \rangle - \langle R_i \rangle \langle R_j \rangle}{\sigma_i \sigma_j} \quad (2)$$

$\sigma_i = \sqrt{\langle R_i^2 \rangle - \langle R_i \rangle^2}$ standart sapma ve $\langle \dots \rangle$ ilgilenilen periyotlardaki ortalama anlamına gelir. Korelasyon matrisinin (C) tüm diyagonal elemanları 1 dir ($C_{ii} = 1$). Minimum kapsayan ağacı oluşturmak için C korelasyon matrisini D uzaklık matrisine dönüştürülmelidir. Bunun için aşağıdaki dönüşümü kullanıyoruz (Mantegna, 2000):

$$D_{ij} = \sqrt{2(1 - C_{ij})} \quad (3)$$

Burada D_{ij} Öklit uzaklığı olarak isimlendirilir. D uzaklık matrisi simetrik ($D_{ij} = D_{ji}$) ve köşegen elemanları sıfırdır. Korelasyon matrisi elemanları $-1 \leq C_{ij} \leq 1$ aralığında değer alırken uzaklık matrisi elemanları $0 \leq D_{ij} \leq 2$ aralığında değerler alır. İki durum arasındaki korelasyon katsayısı 1 veya 1'e yakın ise pozitif ilişkili yani birindeki değişim diğerini de benzer yönde etkilemektedir. -1 veya -1'e yakınsa negatif ilişkilidir yani birindeki değişim diğerinde ters yönde olmaktadır. 0 veya 0 a yakınsa ilişkisiz olduğu anlamına gelir. Uzaklık matrisinde ise durum biraz farklıdır 0 a yakın değerler, iki durum aralarındaki etkileşimin kuvvetli olduğu anlamına gelirken, 2 ye yakın değerler ise ilişkinin zayıf olduğu anlamına gelir. Bu uzaklık matrisi D , kenar ağırlıkları D_{ij} ile tamamen bağlı bir grafiği temsil eder. Grafik teorisi terminolojisinde, bir "ağaç", döngülerin olmadığı bir grafikdir (Cormen, 2009, West, 1996). "Minimum", uzaklık matrisinde tanımlanan tüm düğümler arasında kenarların ağırlıklarının en az olduğu anlamına gelir

(daha küçük uzaklık değerleri daha yüksek korelasyon değerlerini tanımlar). Minimum kapsayan ağaç oluşturmak için Matlab programında Kruskal algoritması kullanılmıştır.

Veriler ve Sonuçların Yorumlanması

Bu bölümde 3 Kasım 2002, 22 Temmuz 2007, 12 Haziran 2011, 7 Haziran 2015, 1 Kasım 2015 tarihlerinde yapılan son 5 genel seçimde partilerin aldıkları oylar arası ilişkiler minimum kapsayan ağaç yöntemi kullanılarak analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmada, resmi gazetede yayınlanan yurt içi, yurt dışı ve gümrük sandıkları dâhil milletvekili genel seçimi sonuçları kullanılmıştır.

Türkiye de son beş seçimin en az birine katılan siyasi partiler ve kısaltmaları Tablo 1 de verilmiştir.

Tablo 1. Türkiye’de seçimlere katılan siyasi partiler ve kısaltmaları

SİYASİ PARTİ	KISALTMASI
Adalet ve Kalkınma Partisi	AK-Parti
Bağımsız Türkiye Partisi	BTP
Büyük Birlik Partisi	BBP
Cumhuriyet Halk Partisi	CHP
Demokrat Parti	DP
Demokratik Sol Parti	DSP
Doğru Yol Partisi	DYP
Genç Parti	GP
Hak ve Adalet Partisi	HAK-PAR
Halkın Kurtuluş Partisi	HKP
Halkların Demokratik Partisi	HDP
Komünist Parti	KP
Liberal Demokrat Parti	LDP
Millet Partisi	MP
Milliyetçi Hareket Partisi	MHP
Özgürlük ve Dayanışma Partisi	ÖDP
Saadet Partisi	SP
Türkiye Komünist Partisi	TKP
Vatan Partisi	VP

Son beş genel seçimlerin tümüne giren siyasi partilerin aldığı oylar arasında bir ilişki kurulmak üzere, metot kısmında anlatıldığı gibi siyasi partilerin seçimlerde aldıkları oylar kullanılarak tüm partilerin birbirleriyle olan korelasyon iliş-

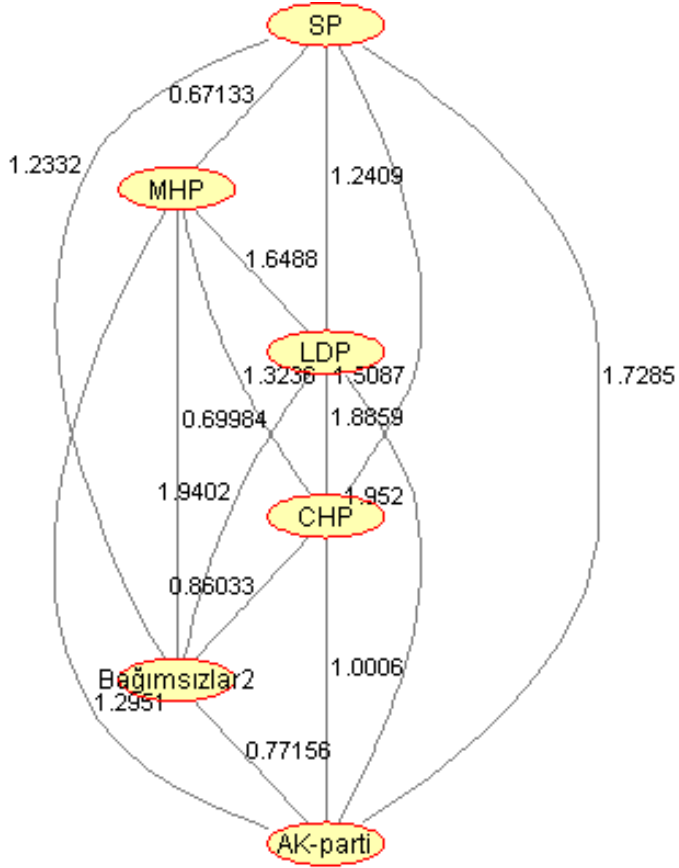
kisi hesabı Eşitlik 2 deki ifadeden hesaplanmıştır. Daha sonra Eşitlik 3 kullanılarak Öklid uzaklıkları hesaplanmış ve Tablo 2 de verilmiştir. Bu tablo D uzaklık matrisi olarak isimlendirilmektedir.

Tablo 2. Son beş genel seçime katılan siyasi partiler için uzaklık matrisi

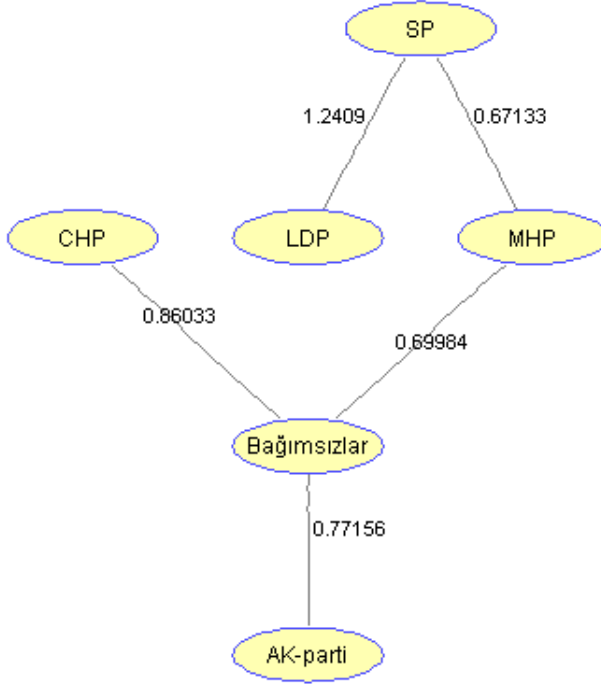
	AK-Parti	Bağımsızlar	CHP	LDP	MHP	SP
AK-Parti	0	0.7716	1.0006	1.9520	1.2951	1.7285
Bağımsızlar	0.7716	0	0.8603	1.9402	0.6998	1.2332
CHP	1.0006	0.8603	0	1.8859	1.3236	1.5087
LDP	1.9520	1.9402	1.8859	0	1.6488	1.2409
MHP	1.2951	0.6998	1.3236	1.6488	0	0.6713
SP	1.7285	1.2332	1.5087	1.2409	0.6713	0

Şekil 1’de son beş genel seçimlerin tümüne katılan siyasi partiler arasındaki uzaklık ilişkisi bir grafik üzerinde gösterilmiştir. Bu grafikte aralarındaki kısa uzaklık değerleri korelasyonun yüksek olduğu anlamına geldiğini daha önce vurgulamıştık. Bu grafiğe minimum kapsayan ağaç algoritması uygulandığında Şekil 2 elde edilmektedir. Aldıkları oylar arasındaki değişimin benzer olduğu partiler birbirine bağlanmaktadır. Şekil 2’den de görüldüğü üzere partilerin aldıkları oyların değişimi bakımından bağımsızlar ile sırasıyla MHP, AK-Parti ve CHP’nin ilişkili olduğu görülmektedir. Fakat siyasi partilerin birbirleriyle yakın ilişkileri değerlendirmeye tabi tutulursa her seçim dönemini ayrı ayrı incelemek gerekmektedir.

Şekil 1. Son beş seçimin tamamına katılan partilerin aldıkları oylar arasında elde edilen uzaklık matrisinin grafiksel gösterimi



Şekil 2. Minimum kapsayan ağaç yöntemiyle son beş genel seçimin tamamına katılan partilerin aldıkları oyların değişimi arasında elde edilen ilişki ağacı



Yapılan çalışmada 2002-2016 yılları arasındaki seçimlerin genel ilişkisi analiz edilmeye çalışılmıştır. Nitekim bu tür çalışmalarda partilerin dönemsel oy oranlarından çok genel oy oranlarının değerlendirilmesi elde edilen sonuçlar açısından daha anlamlı olmaktadır. Bu bakımdan partileri beş genel seçim içerisinde aldığı oylar ile değerlendirecek olursak. Hesaplanan uzaklık değerlerine bakılırsa, LDP oluşan kümede merkezden uzakta ve SP ile uzaklık değeri 1.2409 dur. Böylece LDP'nin oylarındaki değişim diğer partilerden ilişkisiz olduğu anlaşılmaktadır. Kümedeki en kısa uzaklık değeri 0.6713 ile MHP ile SP arasındadır buradan bu iki partinin aldıkları oyları arasındaki değişimlerin paralellik gösterdiği görülmektedir.

Tüm siyasi partiler arasında bir analiz yapılabilmesi için, metot kısmında anlatıldığı gibi uzaklık matrisi elde edilmiştir. Genel seçimlerde yer alan 19 siyasi

parti ve bağımsızlar arasındaki uzaklık matrisi Tablo 3 te verilmiştir. Tablo simetrik olduğundan köşegenin alt verilerini sunduk. Bu matris elde edilirken herhangi bir partinin seçime girmemesi durumunda partinin oyunun değişmediği varsayılmıştır. Tabloda yer alan NaN ifadesi, ilgili partilerin peş peşe seçime girmediği durumlarda aldığı oydaki değişim tespit edilemediğinden matematiksel bir verinin olmadığı anlamındadır.

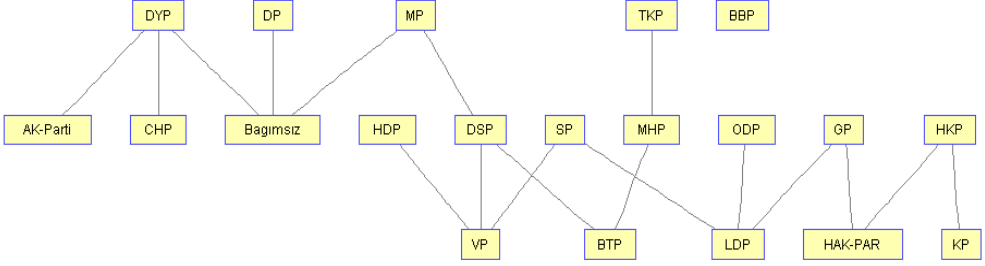
Tablo 3.Genel seçimlerin en az birine katılan siyasi partiler için uzaklık matrisi

	AK-Parti	Bğmsz	VP	BTP	CHP	DP	DSP	DYP	LDP	MHP	MP	SP	KP	HDP	HAK-PAR	HKP	BBP	TKP	ODP	GP
AK-Parti	0																			
Bğmsz	0.7716	0																		
VP	1.4770	0.505	0																	
BTP	1.3577	0.6866	0.2393	0																
CHP	1.0006	0.8603	1.0509	1.0902	0															
DP	1.0708	1.3923	1.7461	1.6231	1.7720	0														
DSP	1.3158	0.6543	0.2328	0.2345	0.896	1.7146	0													
DYP	0.656	0.3519	0.9946	0.9018	0.575	1.4931	0.7859	0												
LDP	1.9520	1.9402	1.6083	1.6783	1.7720	1.4509	1.7356	1.9860	0											
MHP	1.2951	0.6998	0.6011	0.3910	1.3236	1.3725	0.6011	1.0030	1.6488	0										
MP	1.0417	0.384	0.578	0.501	0.688	1.6373	0.3514	0.4505	1.8830	0.727	0									
SP	1.7285	1.2332	0.6011	0.6464	1.5087	1.6086	0.7999	1.4303	1.2409	0.6713	1.0935	0								
KP	1.3485	1.8101	2.000	1.9856	1.7016	0.9752	1.9864	1.7351	1.1888	1.9075	1.9146	1.9075	0							
HDP	1.4770	0.851	0.0000	0.2393	1.0509	1.7461	0.2328	0.9946	1.6083	0.6011	0.5782	0.6011	2.000	0						
HAK-PAR	1.3485	1.8101	2.000	1.9856	1.7016	0.975	1.9864	1.7351	1.1888	1.9075	1.9146	1.9075	0	2.000	0					
HKP	1.3485	1.8101	2.000	1.9856	1.7016	0.9752	1.9864	1.7351	1.1888	1.9075	1.9146	1.9075	0.000	2.000	0.000	0				
BBP	NaN	NaN	NaN	NaN	NaN	NaN	NaN	NaN	NaN	NaN	NaN	NaN	NaN	NaN	NaN	NaN	0			
TKP	1.1560	1.1034	1.3690	1.2032	1.7061	0.6149	1.3552	1.3353	1.5173	0.8696	1.3404	1.2051	1.4580	1.3690	1.4580	1.4580	NaN	0		
ODP	1.8059	1.8896	1.6330	1.7594	1.4374	1.7820	1.6931	1.7750	0.9087	1.8868	1.7542	1.5837	1.1547	1.6330	1.1547	1.1547	NaN	1.9362	0	
GP	1.8059	1.8896	1.6330	1.7594	1.4374	1.7820	1.6931	1.7750	0.909	1.8868	1.7542	1.5837	1.1547	1.6330	1.1547	1.1547	NaN	1.9362	0	0

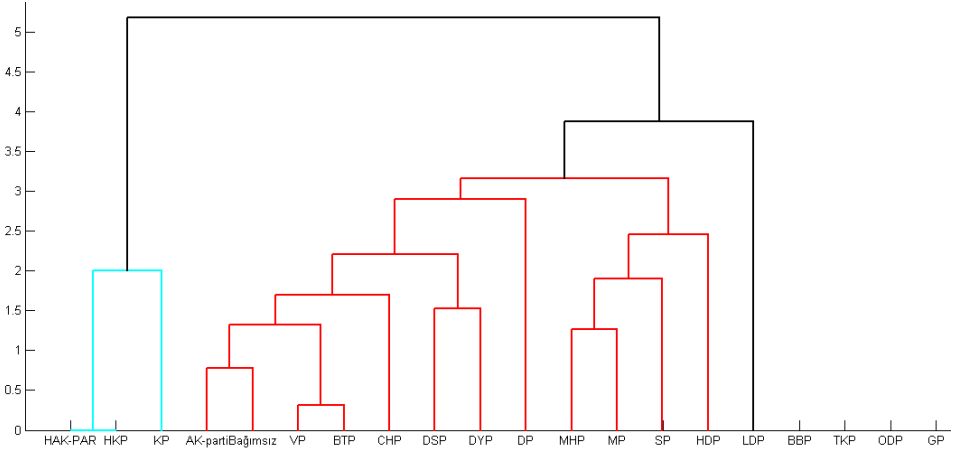
Son beş genel seçimde tüm siyasi partilerin aldıkları oylar arası uzaklık matrisi Tablo 3 teki veriler grafiksel olarak temsil edilmeye çalışıldığında, karşımıza oldukça karışık bir ağ çıkmaktadır. Tablo 3 minimum kapsayan ağacı bulmaya yarayan uzaklık matrisidir. Biz çalışmamızda fazla sayıda ilişki barındıran bu gibi verileri kullanarak anlaşılması daha kolay bir sınıflandırma ortaya çıkaran ve görsel bir ilişki veren minimum kapsayan ağacı kullanmayı öneriyoruz. Bu ağı minimum kapsayan ağaç yöntemi ile analiz ettiğimizde, anlaşılması kolay bir sınıflama karşımıza çıkmaktadır. Siyasi partilerin aldıkları oylar arasındaki ilişki ağacı Şekil 3'teki gibidir. Şekil 3'e bakıldığında BBP'nin ağa bağlanmadığı görülmektedir. Bunun sebebi söz konusu partinin peş peşe iki seçime girmemesinden kaynaklanmaktadır. Nitekim bir partinin iki sefer üst üste seçime girmemesi neticesinde korelasyon hesabı yapılamamaktadır.

Şekil 3 te görüldüğü gibi AK-Parti, CHP, DYP, DP, Bağımsızlar bir küme oluşturmuşken, DSP, VP, HDP, SP, BTP, MHP, TKP ikinci kümeyi oluşturmuştur. MP ise bu iki kümelenmenin ortak elemanı konumundadır. Üçüncü bir kümelenme olan ODP, LDP, GP, HAK-PAR, HKP, KP ikinci kümeye SP ile bağlanmıştır. Dolayısıyla SP iki ve üçüncü kümelerin ortak elemanıdır. Şekilden anlaşıldığı gibi bir parti bir kümenin elemanı olabilirken aynı zamanda diğer bir kümeye bağlayıcı konumunda bulunabilir. Nitekim yukarıda da belirtildiği gibi MP ve SP bu konumda görülmektedir. Genel olarak ağaca bakıldığında tüm kümelerin ortak noktası SP ve DSP dir. Buradan bu iki partinin oylarındaki değişimin diğer parti oylarındaki değişimi etkilediği sonucuna ulaşılabilir. Bu grafikte ilgili son olarak DYP, Bağımsız, DSP, VP, LDP üçer bağ yaparak oluşan alt kümelerin merkezlerini oluşturduğu görülmektedir. Merkezi oluşturan partilerin oylarındaki değişimler diğer partileri etkilediği söylenebilir.

Şekil 3. Son beş genel seçimde tüm siyasi partiler ele alınarak minimum kapsayan ağaç yöntemi ile elde edilen siyasi partilerin aldıkları oylar arasındaki ilişki ağacı



Şekil 4. Son beş genel seçimin tamamına katılan partilerin aldıkları oyların değişimi arasında elde edilen dendrogram (öbekağacı).



Son 5 genel seçimlerde siyasi partilerin oylarındaki değişimler arasındaki ilişkileri incelediğimiz diğer bir hiyerarşik sınıflama yöntemi olan dendrogram Şekil 4 sunulmuştur. Dendrogramdaki yatay çizgiler iki siyasi partinin oylarındaki değişimi ifade eden uzaklıklardır. Kısa uzaklıklar ilişkilerin kuvvetli, uzun mesafeler ilişkilerin zayıf olduğunu gösterir. Şekil 4 e bakıldığında HAK-PAR, HKP ve KP ayrı bir grup oluştururken, diğer partiler ise temelde aynı kümede yer aldığı görülmektedir. LDP nin ise bu iki grupla ilişkisi oldukça zayıftır. Dend-

rogram bakılırsa AK-Parti ve bağımsızların dendrogramda kırmızı renkte çizilmiş grubun merkezini oluşturduğu görülmektedir. BBP, TKP, ODP ve GP hiçbir gruba bağlanmamıştır.

Sonuç

Partilerin kümelenmesinin görülebileceği anlamlı bir yol olan uzaklıklar hesaplanarak hiyerarşik taksonomi yöntemleri ile siyasi partilerin aldıkları oyların değişimleri arasındaki ilişkileri görselleştirdik. Minimum kapsayan ağaç yöntemiyle karmaşık ağlar basitleştirilerek kolay bir sınıflandırma veya analiz gerçekleştirildiği görülmektedir. Yapılan bu çalışmalar ülkelerin kendi iç dinamiklerinde ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal tüm alanlarında uygulanabilme potansiyeline sahiptir. Minimum kapsayan ağaç yöntemi uluslararası mecralarda ve birçok bilimsel çalışmada kullanılmıştır. Ülkemizde de son yıllarda ekonomi üzerinde yapılan bilimsel incelemelerde bu yöntemden yararlanıldığı görülmektedir. Nitekim biz de son beş genel seçimde partilerin aldıkları oylar arasındaki ilişkileri minimum kapsayan ağaç yöntemi ile inceledik. Tüm partiler göz önüne alındığında siyasi parti oyları değişimlerinin birbirleriyle oldukça ilişkili olduğu sonucuna ulaşılır.

Kaynakça

- Adamatzky, A. (2012). Bioevaluation of World Transport Networks, World Scientific.
- Araslı, O. (1989) Seçim Sistemi Kavramı ve Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri, Ankara s.22
- Bakkalbasi, N. (2006). Patterns of research collaboration in a digital library for Economics, Proc. Am. Soc. Info. Sci. Tech., 43, 1550-8390, 2006.
- Buda, A. (2013). Network Structure of Phonographic Market with Characteristic Similarities between Artists, Acta Physica Polonica A 123 (3), 547-552.
- Chakrabarti, B. K. (2007). Econophysics and Sociophysics: Trends and Perspectives, John Wiley & Sons.
- Carbone, A. (2007). Where do we stand on econophysics? Physica A: Statistical Mechanics and its Applications, 382, xi–xiv, 2007.
- Cormen, T. H. (2009). Introduction to Algorithms, The MIT Press; 3rd edition Cambridge.
- Çınko, L. (2006). Seçmen Davranışları ile Ekonomik Performans Arasındaki İlişkilerin Teorik Temelleri ve Türkiye Üzerine Genel Bir Değerlendirme. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi e 61-1

- Deviren, Ş. A. (2014). Küresel Karbondioksit Emisyonu, Ekonomik Büyüme ve Elektrik Tüketiminin Hiyerarşik Yapı Yöntemleri Kullanılarak Topolojik Analizi, *Nevşehir Bilim ve Teknoloji Dergisi*, 3(2) 1-14.
- Dijkstra, E.W. (1959). A note on the two problems in connection with graphs, *Numerische Mathematik*, 1, 269.
- Ekizceroğlu, R. (2008) Türkiye’de Parti İçi Demokrasi’nin Hukuksal Boyutları, *Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi*, 275s.
- Galam, S. (2008). Sociophysics: a review of Galam models, *International Journal of Modern Physics C*, 19, 409.
- Galam, S. (2012). *Sociophysics, A Physicist's Modeling of Psycho-political Phenomena*, Springer-Verlag New York.
- Graham, R. L. (1985). "On the history of the minimum spanning tree problem", *Journal IEEE Annals of the History of Computing*, 7 (1): 43–57.
- Gower, J. C. (1969). Minimum Spanning Trees and Single Linkage Cluster Analysis, *Journal of the Royal Statistical Society. C (Applied Statistics)*, 18, 54.
- Górski, A.Z. (2008). Minimal Spanning Tree Graphs and Power Like Scaling in FOREX Networks, *Acta Physica Polonica A*, 114, 531.
- Kantar, E. (2011). Hierarchical structure of Turkey’s foreign trade, *Physica A*, 390, 3454-3476.
- Kapusızoğlu, M. (2011). Ekonomik Kriz, 2002 Seçimleri ve Seçmen Tercihi”, Levent Çinko, Seçmen Davranışları ile Ekonomik Performans Arasındaki İlişkilerin Teorik Temelleri ve Türkiye Üzerine Genel Bir Değerlendirme, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 3, 121.
- Keskin, M. (2011). Topology of the correlation networks among major currencies using hierarchical structure methods, *Physica A* 390, 719.
- Kocakaplan, Y. (2012). Hierarchical structures of correlations networks among Turkey’s exports and imports by currencies, *Physica A*, 391, 6509-6518.
- Kruskal, J. B. (1956). On the shortest spanning subtree of a graph and the traveling salesman problem, *Proceedings of the American Mathematical Society*, 7, 48.
- Mantegna, R.N. (2000). *An Introduction to Econophysics: Correlations and Complexity in Finance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Naylor, M. J. (2007). Topology of foreign exchange markets using hierarchical structure methods, *Physica A* 382, 199.
- Park, K. (2010) . A Social Network Analysis Approach to Analyze Road Networks. Paper presented at the ASPRS Annual Conference, San Diego, CA.

- Prim, R. C. (1957). Shortest connection networks and some generalizations, Bell Systems Technical Journal, 36, 1389.
- Sitembölükbaşı, Ş. (2005). Seçimlerde Yaşanan Oy Değişkenlikleri, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13, Kütahya, http://birimler.dpu.edu.tr/app/views/panel/ckfinder/userfiles/17/files/DERG_/13/195-220.pdf
- Situngkir, H. (2004). Hierarchical Taxonomy in Multi-Party System, eprint arXiv:nlin/0405005, 2004.
- Sneath, P. H. A. (1957). "The Application of Computers to Taxonomy". Journal of General Microbiology. 17, 201, 1957.
- Sollin, M. (1965). "Le tracé de canalisation". Programming, Games, and Transportation Networks (in French) .
- Spada, E. (2004). Use of the Minimum Spanning Tree Model for Molecular Epidemiological Investigation of a Nosocomial Outbreak of Hepatitis C Virus Infection, Journal of Clinical Microbiology, 42, 4230.
- West, D.B. (1996). Introduction to Graph Theory, Prentice-Hall.
- YSK, (2017). <http://www.ysk.gov.tr> (son erişim: Mart 2017)

ÖZGEÇMİŞLER

SÜHA OĞUZ ALBAYRAK:

Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi bölümünden mezun oldu. Aynı Üniversitede Siyaset ve Sosyal Bilimler yüksek lisansı yaptı. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yönetim Bilimleri Ana Bilim Dalı'nda yürüttüğü doktora çalışmasını 2015 yılında tamamladı. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığında 3 yıl Devlet Personel Uzman Yardımcısı, 19 yıl Devlet Personel Uzmanı unvanıyla 22 yıl meslek memuru olarak görev yaptı. 2016 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'ne Yardımcı Doçent olarak atandı. Halen Aynı Enstitüde görev yapmaktadır. Kamu yönetimi, kamu personel yönetimi, yerel yönetimler personel yönetimi ve norm kadro, performans yönetimi, kamu kurumlarında örgütlenme ve yeniden yapılanma konularında araştırma ve çalışmaları bulunmaktadır.

E-posta: salbayrak@todaie.edu.tr

BARIŞ ÖVGÜN

2000 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden mezun olmuştur. 2001 yılında aynı fakültenin Siyaset Bilimi ve Kamu Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı'nda yüksek lisansa başlamış ve 2003 yılında Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu başlıklı teziyle derecesini almıştır. 2004 yılında aynı anabilim dalında başlamış olduğu doktora eğitimini 2010 yılında Bürokrasiden Yönetişime: Yönetim Biçiminin Değişmesi başlıklı teziyle tamamlamış ve doktor unvanını almıştır. 2014 yılında doçent olan Övgün'ün reform, bürokrasi, planlama ve kalkınma konularında çok sayıda kitap ve makale çalışması bulunmaktadır.

E-posta: bovgun@gmail.com

ESRA DİK

Lisans ve Yüksek Lisans eğitimini Mersin Üniversitesi'nde, doktora eğitimini 2012 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde "Türkiye'de Bakanlık Sistemi ve Geleceği" başlıklı doktora tezi ile tamamlamıştır. Doktora sonrası çalışmasını University of London-School of Oriental and African Studies bünyesinde, TÜBİTAK 2219 Doktora Sonrası Araştırma Bursu kapsamında "İran'da Reform Hareketlerinin Doğası" üzerine gerçekleştirmiştir. Türkiye'de merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının oluşumu, İran'da yönetimin yapılanması, erken Cumhuriyet dönemi devlet örgütlenmesine dair eserleri bulunmaktadır. Halen Mersin Üniversitesi'nde çalışmaktadır.

E-posta: esradik@mersin.edu.tr

AYTÜL GÜNEŞER DEMİRCİ

Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Bilimleri doktora programını 2009 yılında Kamu Personel Sistemleri Analizi: Kariyer-Kadro Gerilimi başlıklı teziyle tamamlamıştır. 2013 yılında Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümünde Yardımcı Doçent kadrosuna atanmıştır. Halen aynı bölümde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Kamu personel yönetimi alt disiplini konularında ve istihdam, çalışma hayatı alanlarında çalışmaları bulunmaktadır.

E-posta: aytul.demirci@mersin.edu.tr

JÜLİDE GÜL ERDEM

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde lisans eğitimini tamamladıktan sonra bir süre banka müfettişliği yaptı. Ardından burs kazanarak lisansüstü eğitim görmek üzere ABD'ye gitti. Döndükten sonra kısa bir süre avukatlık yaptı. Daha sonra Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda (İdare ve İdari Yargılama Hukuku Bilim Dalı) yüksek lisans ve doktora programlarını tamamladı. Temmuz 2014'te Abant İzzet Baysal Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümüne yardımcı doçent olarak atandı. Halen aynı Fakülte'de idare, idari yargılama ve çevre hukuku alanlarında ders vermektedir.

E-posta: julideerdem@ibu.edu.tr

MEHMET BATI

Dokuz Eylül Üniversitesi Fizik bölümünden mezun oldu. Yüksek lisansını Erciyes Üniversitesinde, doktora eğitimini ise Dokuz Eylül Üniversitesi Fizik alanında yaptı. Bu üniversitelerde aynı zamanda araştırma görevlisi olarak çalıştı. 2016 yılı itibarı ile Recep Tayyip Erdoğan üniversitesinde öğretim elemanı olarak görev yapmaktadır. Fizikte denge dışı sistemler üzerine çalışmaları vardır. Ayrıca istatistiksel fizik yöntemlerle sınıflandırma üzerine çalışmaktadır.

E-posta: mehmet.bati@erdogan.edu.tr

MUHAMMET YILDIZ

Atatürk Üniversitesinde lisans eğitimini tamamladıktan sonra aynı üniversitede İnkılap Tarihi alanında yüksek lisansını gerçekleştirdi. Çeşitli sivil toplum kuruluşlarında Başkan ve üyelik yaptı ve yapmaktadır. Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesinde Okutman olarak görevini icra etmektedir.

E-posta: meuhammet.yildiz@erdogan.edu.tr

DERGİYE KATKIDA BULUNMAK İSTEYENLER İÇİN NOT

MEMLEKET Siyaset Yönetim (MSY) 2006 yılında yayın hayatına başlayan ulusal hakemli statüsünde bir dergidir. 2011 yılından itibaren yılda iki sayı çıkan Dergi, ULAKBİM TR Dizin Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı, IBSS, EBSCO ve ASOS İndeks'te yer almaktadır.

- 1- Dergi'ye gelen yazıların, yazım kurallarına uygun olması gerekmektedir. Yazım kurallarına uygun olmayan yazılar, Yayın Kurulu'nca hakem değerlendirme süreci başlatılmadan reddedilecektir.
- 2- Yazı, daha önce hiçbir yerde yayınlanmamış ya da yayınlanmak üzere başka bir dergiye gönderilmemiş olmalıdır.
- 3- Sayılar için temalar belirlenebilir ve temalı sayının editörlüğünü Yayın Kurulu içinden biri üstlenebileceği gibi dışardan uzman bir kişi de üstlenebilir.
- 4- Yazı önerileri, kör hakem değerlendirme sistemine göre değerlendirmeye alınacaktır. Asgari iki hakem incelemesi sonucunda yazının yayımlanıp yayımlanmayacağına Yayın Kurulu karar verecektir. Yazılar yayın kuruluna ulaştıktan sonra en geç üç ay içinde yazara olumlu ya da olumsuz yanıt verilecektir.
- 5- Yazardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin en geç iki ay içinde yapılarak Yayın Kurulu'na ulaştırılması gerekmektedir.
- 6- Dergi'ye gönderilen yazılar yayımlansa da yayımlanmasa da iade edilmez.
- 7- Yazı, Times New Roman karakteri, 12 punto ve bir buçuk satır aralıkla yazılmalı, en az dört bin sözcük olmalıdır. Yazarın

iletişim ve kurum bilgilerini içeren yazının, word belgesi olarak elektronik posta yoluyla msy@yayed.org adresine gönderilmesi gerekmektedir.

8- Yazıya İngilizce başlığın yanı sıra Türkçe ve İngilizce yüz elli sözcüğü geçmeyen zet ve beş anahtar sözcük eklenmelidir.

9- *Ana başlık*: Tüm harfleri büyük, 12 punto ve bold; *Giriş*, *z*, *Abstract*, *Sonuç* ve *Kaynakça*: Baş harfleri büyük, sola yaslı, on bir punto, bold; *Başlıklar*: Baş harfleri büyük, sola yaslı, 11 punto, bold; *Alt başlıklar*: Baş harfleri büyük, italik, paragrafa hizalı, 11 punto, bold

10- Atıf verme ve kaynakça yazımı:

Metin içinde verilen atıflar parantez içinde gösterilmelidir.

- Metin içindeki atıf:
(Güler, 2010: 18)
- Aynı yazarın, aynı yıl birden fazla eserine atıf:
(Güler, 2010a: 18), (Güler, 2010b: 12)
- İki yazarlı kaynağa atıf:
(Keleř ve Mengi, 2014: 136)
- İkiden fazla yazarlı kaynağa atıf:
(ınar vd., 2013: 185)

Yazıların sonunda kaynakça aşağıdaki şekilde yazılmalıdır:

- Tek yazarlı kitap:
Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, 2. Baskı, İmge, Ankara 2010.
- İki yazarlı kitap:
Keleř, Ruřen ve Ayşegül Mengi, *İmar Hukukuna Giriş*, 2. Baskı, İmge, Ankara 2015.

- Editör/derleme kitap içinde bölüm:
Boratav, Korkut, “Tarımsal Fiyatlar, İstihdam ve Köylülüğün Kaderi”, *Türkiye’de Tarımın Ekonomi-Politiği: 1923-2013*, 2. Baskı, (Ed. Necdet Oral), NotaBene ve Bursa ZMO, Ankara 2015, s. 53-69.
- Makale:
Alada, Adalet Bayramoğlu, “Erken Cumhuriyet Döneminde Bir Modernleşme Deneyimi: ‘Belediye’ ‘Mahalle’yi İkame Edebildi mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 21, S. 1, 2012, s. 1-15.
- Çeviri kaynak:
Buharin, Nikolay, *Emperyalizm ve Dünya Ekonomisi*, (Çev. Uğur S. Akalın), Bağlam, İstanbul 2005.
- İnternet kaynağı:
Özgentürk, Işıl, “Yeniden Köy Enstitüleri”, http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/696793/Yeniden_Koy_Enstituleri.html (14.03.2017)